

***REVENDICATIONS PARTICULIÈRES :
NÉGOCIER L'ACQUITTEMENT DE LA DETTE
NATIONALE DU CANADA***

**Chef Maureen Chapman
Comité des Chefs sur les revendications**

**Mémoire prébudgétaire au Comité permanent des
finances de la Chambre des communes**

Le 6 août 2014

Présentation prébudgétaire de 2015 présentée au Comité permanent des finances de la Chambre des communes par le Comité des Chefs sur les revendications

Le **Comité des Chefs sur les revendications** se réjouit de soumettre cette présentation au Comité permanent des finances dans le cadre des consultations prébudgétaires de 2015. La coprésidente, la chef Maureen Chapman, est ravie de l'occasion qui lui est donnée de présenter nos recommandations devant le Comité.

Le Comité des Chefs sur les revendications est actif depuis plus de 20 ans et est responsable d'offrir à l'Assemblée des Premières Nations (APN) de l'orientation sur les plans technique et politique dans son engagement avec le Canada quant aux droits fonciers et aux revendications territoriales. Le Comité des Chefs sur les revendications est constitué d'un comité principal de 10 chefs représentant les 10 régions de l'APN.

Résumé

Les revendications particulières font surface lorsque le Canada n'a pas respecté ses obligations légales en vertu de traités ou de la gestion des terres et des biens des Premières Nations dans les réserves. Les revendications particulières sont des dettes actives dues aux Premières Nations par la Couronne; la question est certes rarement discutée dans le contexte de la dette publique du Canada, mais l'obligation de payer cette dette est réelle.

Dans un rapport établi en 2006 par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, on a reconnu la qualification des revendications non réglées comme une dette, en énonçant que [Traduction] « la solution tant pour les revendications particulières que pour le développement économique est de ... reconnaître [que le règlement des revendications particulières] entre dans le cadre du remboursement de la dette nationale¹. »

Le Canada a affirmé depuis longtemps son désir de régler les revendications particulières au moyen d'un processus équitable et juste, tout en reconnaissant que le retardement ou le report du règlement des revendications représente une dette future importante. Selon le Plan d'action relatif aux revendications particulières, *La justice, enfin*, de 2007, la négociation est la méthode préférée du Canada pour conclure un règlement. Cependant, l'approche actuelle du Canada consiste en d'importantes réductions du financement destiné aux programmes et services essentiels au processus de règlement des revendications particulières, renvoyant la majorité des revendications aux cours et aux tribunaux et dépensant des millions de dollars dans de longs et coûteux procès.

Inversement, la négociation équitable des revendications est l'approche la plus rentable pour ce qui est du règlement de ces revendications et a également le grand potentiel d'aboutir à la réconciliation entre les Premières Nations et le reste des Canadiens. Un engagement à l'égard de la négociation inclut

¹ *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*. Décembre 2006, p. 33. Site Web du gouvernement du Canada à l'adresse www.parl.gc.ca.

nécessairement l'obligation d'accorder un financement suffisant dans toutes les étapes du processus de règlement des revendications, qu'il s'agisse de la recherche et du développement, des négociations transparentes et de bonne foi ou, au bout du compte, de règlements équitables.

Jusqu'à présent, le Canada n'a pas honoré ses engagements dans le cadre du plan d'action *La justice, enfin*. Le Canada n'aborde pas non plus les revendications particulières d'une manière qui tient compte de la prudence financière ou de l'honneur de la Couronne.

Il est possible pour le Canada de respecter les promesses en ce qui concerne l'équilibre budgétaire tout en accordant suffisamment de fonds au processus de règlement des revendications particulières à même d'aboutir à un règlement grâce à la négociation. Par ailleurs, le budget fédéral doit également être en harmonie avec l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* du Canada, le principe de la primauté du droit et les mécanismes internationaux, notamment la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. L'établissement de cet équilibre de manière transparente et responsable sur le plan financier verra le jour si le Canada s'engage dans des négociations équitables et dignes de ce nom avec les Premières Nations, tout en veillant à ne faire appel aux tribunaux qu'en dernier recours.

Le Comité des Chefs sur les revendications abordera le thème autorisé : « *équilibrer le budget fédéral afin d'assurer la viabilité financière et la croissance économique* » et formulera des recommandations à cet égard. L'esprit du présent mémoire est celui de la réconciliation. Nous croyons qu'il est possible d'établir de meilleures relations tout en demeurant responsable sur le plan financier. À ce titre, nos recommandations n'ont pas d'incidence monétaire. Au lieu d'exiger de nouveaux fonds, elles appellent à un changement des priorités du gouvernement fédéral : d'une approche contradictoire définie par le recours aux procès et les coûts exorbitants, tant matériels que spirituels, vers une approche de respect réciproque et de reconnaissance définie par des négociations justes et équitables.

Équilibrer le budget fédéral et assurer la viabilité financière et la croissance économique en respectant le plan d'action *La justice, enfin*

En 2007, le gouvernement du Canada a pris d'importantes mesures en vue de la réconciliation avec les Premières Nations en annonçant sa politique sur les revendications particulières : *La justice, enfin*. En abordant l'engagement du Canada quant à négocier honorablement les règlements des revendications, le ministre des Affaires indiennes Jim Prentice a déclaré : « L'engagement des Canadiens en matière de justice exige que le pays s'acquitte de ses obligations légales et qu'il rembourse entièrement ses dettes envers les Premières Nations². » Le plan d'action *La justice, enfin* mentionne que les négociations sont la voie préférée pour atteindre la justice, car elles « ... suscitent moins d'affrontement, elles sont plus économiques et elles évitent le risque d'imposition d'un règlement par les tribunaux, une circonstance où les résultats peuvent être incertains. Ce qui est tout aussi important, c'est qu'elles aident à créer des liens et à produire de nombreux avantages pour tous les Canadiens³. »

Le règlement équitable des revendications est le message central du plan d'action *La justice, enfin* et la négociation représente le principal moyen par lequel la réconciliation peut être réalisée. De plus, les avantages économiques d'un processus de règlement des revendications particulières équitable, efficace et juste sont énoncés dans le plan d'action *La justice, enfin* :

² AADNC, *Revendications particulières : La justice, enfin*, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, juin 2007. Site Web d'AADNC à l'adresse www.aandc-aandc.gc.ca.

³ *idem*.

Cette certitude (revendications réglées) présente des avantages pour les Premières Nations, les gouvernements, le secteur privé et les localités concernées. L'un des principaux obstacles sur lesquels butent les entreprises des Premières Nations est la difficulté d'obtenir les capitaux d'investissement et d'emprunt nécessaires à leur croissance. En éliminant la confusion relative à la propriété des terres ou des ressources, on ouvre la porte à de plus grandes occasions d'affaires, notamment à des projets conjoints avec des entreprises non autochtones. Les règlements relatifs aux terres apportent aussi de la certitude aux non-Autochtones qui habitent ou qui travaillent sur des terres visées par une revendication. Les revendications réglées permettent aux Premières Nations et à tous les investisseurs d'aller de l'avant en toute confiance⁴.

Il est largement reconnu que le règlement rapide et équitable des revendications particulières au moyen de négociations entraînera des possibilités importantes en matière de croissance économique et des collectivités, d'infrastructure, de prestation de services sociaux et d'éducation. James Anaya, Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des populations autochtones exprime clairement ce point :

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 métier⁵.

Il va de soi que la prospérité économique tant des Premières Nations que du reste des Canadiens est prévue par le plan d'action *La justice, enfin*.

Près de six ans se sont écoulées depuis que le plan d'action *La justice, enfin* est en vigueur, et malheureusement le Canada a omis de respecter les principes énoncés dans cette politique. Au lieu de contribuer au processus de réconciliation et de partage des avantages économiques en encourageant des règlements négociés justes et fondés sur des principes, le Canada a fermé ou rejeté les dossiers de la vaste majorité des revendications (85 %), forçant ainsi les Premières Nations à recourir au coûteux processus de litige. La fermeture des dossiers de certaines revendications est le résultat de processus de négociations inadéquats dans lesquels on ne présente aux Premières Nations que des offres « à prendre ou à laisser ». Cette approche est inefficace et n'a pas permis d'adhérer aux principes de la viabilité financière, de la croissance économique, de la justice et de la réconciliation.

Les exemples suivants illustrent la manière dont l'approche du Canada quant à l'évaluation, la négociation et le règlement des revendications particulières n'a pas respecté le plan d'action *La justice, enfin* ni les principes de la viabilité financière et de la croissance économique :

- 1. En optant pour le rejet ou la fermeture de la majorité des dossiers des revendications, le Canada envoie le message qu'il préférerait avoir recours à des processus de litige coûteux et non durables qu'entamer des négociations de bonne foi. Selon le gouvernement du Canada, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a dépensé 106 millions de**

⁴ *idem*.

⁵ Anaya, James, *Statement upon conclusion of the visit to Canada*, 15 octobre 2013. Disponible au site Web <http://unsr.jamesanaya.org/statements/statement-upon-conclusion-of-the-visit-to-canada>.

dollars en frais juridiques en 2012-2013⁶. L'option des procès est un processus long et coûteux qui ne devrait être utilisée qu'en dernier recours; les Premières Nations affirment depuis longtemps qu'elles sont prêtes à entamer des négociations transparentes et de bonne foi.

2. **Les réductions considérables des fonds de recherche relatifs aux revendications territoriales se sont traduites par des licenciements, des diminutions de capacités et d'importantes diminutions des économies d'échelle qui permettent aux services de recherche sur les revendications de maximiser les ressources et les économies pour les clients des Premières Nations.** La réduction des budgets destinés à la recherche a certes toute l'apparence d'une saine pratique financière, mais ces compressions représentent un obstacle à l'efficacité économique et entraînent des retards inutiles et des augmentations de coûts.
3. **La pratique fréquente du Canada consistant à faire des offres inadéquates « à prendre ou à laisser » et à fermer arbitrairement les dossiers des revendications reporte le paiement de la dette active du Canada aux générations futures, augmente les coûts étant donné que les intérêts s'accumulent et les coûts du règlement des revendications augmentent.**
4. **L'acceptation partielle des revendications par le Canada – qui propose des négociations sur les parties les moins importantes de la revendication tout en exigeant l'abandon du reste des éléments de la revendication – se traduit par des augmentations exponentielles du nombre de revendications particulières, ce qui entraîne des recherches plus poussées et des frais administratifs et juridiques qui ne sont pas nécessaires.** Les Premières Nations sont obligées de séparer les revendications en présentations artificielles et distinctes, mais ayant des allégations uniques, et ce, dans un effort de régler *toutes* les réclamations et dettes, d'où des centaines de revendications qui s'ajoutent et qui n'auraient pas leur raison d'être.
5. **Le recours du Canada à l'article sur la révision judiciaire énoncé à la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* pour remettre en cause le mandat de ce tribunal a pour conséquence une perte énorme de l'argent et des ressources des contribuables.** Dans un effort de limiter le mandat du Tribunal, le Canada a entamé une révision judiciaire de deux décisions récentes du Tribunal qui sont toutes les deux favorables aux Premières Nations. Les deux décisions ont été contestées pour des motifs semblables. Malgré le fait que la Cour d'appel fédérale ait statué en faveur de la décision initiale du Tribunal, le Canada continue de remettre en question le mandat des cours. Il s'agit ici de la démarche contentieuse du Canada quant aux revendications particulières, qui crée un fardeau financier injustifié pour les contribuables canadiens et qui a des effets dévastateurs sur les Premières Nations concernées étant donné qu'elles ne reçoivent pas de fonds pour couvrir les frais des procès qui leur sont imposés.
6. **Les principes de croissance économique et de réconciliation sont par ailleurs menacés par le non-respect continu par le Canada de ce qui a été annoncé publiquement dans le cadre du budget fédéral. *Emplois, croissance et prospérité à long terme – le Plan d'action économique de 2013* propose : « l'affectation de 54 millions de dollars sur deux ans pour faire en sorte que les revendications particulières continuent d'être traitées rapidement, en procurant aux demandeurs des Premières Nations une résolution du dossier ».** Il est important de souligner que les 54 millions de dollars ne représentent pas de nouveaux frais de programmes, mais

⁶ AADNC, *Document d'information – Frais juridiques d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada*, 15 novembre 2013. Site Web d'AADNC à l'adresse <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1359569904612/1359569939970>.

plutôt une partie de l'engagement initial pris dans le cadre du plan d'action *La justice, enfin* en 2007. Par ailleurs, l'annonce est en contradiction avec les compressions budgétaires qui sont appliquées depuis 2013, à toutes les étapes du processus de règlement des revendications particulières.

Recommandations

1. Rétablir le financement destiné à la recherche et au développement concernant les revendications particulières pour faire en sorte que les griefs historiques puissent être présentés et finalement réglés. Nous proposons que les fonds attribués à la Direction générale des revendications particulières, au ministère de la Justice et au conseiller juridique externe pour tenter des actions en justice contre les Premières Nations soient réaffectés à la recherche, au développement, aux négociations et au Tribunal des revendications particulières.
2. Respecter sans délai l'engagement pris dans le cadre du *Plan d'action économique de 2013* d'affecter 54 millions de dollars sur deux ans pour veiller à ce que les revendications particulières soient traitées rapidement.
3. Entamer des négociations de bonne foi selon les promesses énoncées dans le plan d'action *La justice, enfin* afin d'assurer le règlement des revendications particulières de manière équitable et en temps voulu. **Les coûts estimatifs pour élaborer, négocier et régler les revendications sont considérablement inférieurs au coût lié au report du processus et à la présentation des revendications devant le Tribunal des revendications particulières et leur soumission à la révision judiciaire.**
4. Négocier toutes les revendications, sans égard à la valeur des indemnités et abandonner la pratique consistant à offrir l'acceptation partielle des revendications; s'il s'avère que des obligations légales n'ont pas été respectées, il faudrait limiter l'augmentation exponentielle des coûts en entamant des négociations au sujet de toutes les allégations présentées. Toutes les obligations légales doivent être entièrement honorées pour assurer une véritable certitude aux griefs du passé et y mettre un terme. Cela favorisera un plus grand investissement économique et une croissance plus importante tant pour les Premières Nations que pour le reste des Canadiens.
5. Accepter les décisions du Tribunal des revendications particulières en tant que décisions valides, définitives et ayant force obligatoire, et abandonner la pratique coûteuse du recours à la révision judiciaire des décisions favorables aux Premières Nations.
6. Appuyer les collectivités les plus marginalisées économiquement au Canada en entamant des négociations équitables au sujet des revendications particulières et en accordant des indemnités afin de promouvoir le développement économique au sein des collectivités des Premières Nations. La certitude quant à la propriété foncière favorise la prospérité économique, notamment l'investissement du secteur privé et les emplois aussi bien pour les Premières Nations que pour le reste des Canadiens.

7. Encourager l'emploi en rétablissant le financement destiné aux services de recherche sur les revendications, aux dépôts d'archives du gouvernement et aux associations des Premières Nations chargées de l'exécution de programmes.