

***LA JUSTICE, ENFIN :
UNE PART DE LA DETTE NATIONALE DU CANADA***

**Directeurs nationaux de la recherche sur les
revendications (DNRR)**

**Mémoire prébudgétaire
au Comité permanent des finances**

6 août 2014

Mémoire prébudgétaire 2015 des DNRR au Comité permanent des finances de la Chambre des communes

Les **directeurs nationaux de la recherche sur les revendications (DNRR)** sont ravis de présenter au Comité permanent des finances le présent mémoire traitant des revendications particulières aux fins des consultations prébudgétaires de 2015. Nous profitons de l'occasion pour faire part de nos recommandations au Comité à Ottawa.

Les directeurs nationaux de la recherche sur les revendications (DNRR) sont un regroupement national de spécialistes qui gèrent plus de 30 unités de recherche sur les revendications (URR) centralisées qui ont pour mandat de chercher et d'élaborer des revendications particulières dans l'intérêt des Premières Nations. Les directeurs nationaux de la recherche sur les revendications établissent le lien entre les collectivités, les conseillers juridiques, les gestionnaires de financement, la Direction générale des revendications particulières, les négociateurs de revendications, ainsi que les juristes du Tribunal des revendications particulières. Ensemble, les directeurs nationaux de la recherche sur les revendications ont surveillé la recherche, l'élaboration et le dépôt de plus de 1 200 revendications particulières au Canada.

Résumé

Les revendications particulières représentent des violations historiques des obligations juridiques de la Couronne à l'égard des terres, des fonds et des actifs des Premières Nations. Il s'agit de créances en souffrance payables aux Premières Nations par la Couronne. Les revendications particulières font rarement l'objet de discussions dans le contexte de la dette nationale du Canada, mais l'obligation de rembourser cette dette est bien réelle. Le gouvernement du Canada a reconnu son obligation et la portée de cette dette lorsqu'il a annoncé son *Plan d'action relatif aux revendications particulières : La justice, enfin*, en juin 2007. Par souci de justice, et afin de permettre aux Premières Nations d'explorer et d'offrir des occasions économiques durables dans leurs collectivités, le Canada s'est engagé à régler les revendications particulières rapidement et de manière équitable en négociant de bonne foi et en dédiant du financement à cette fin.

Or, dans la pratique, les principes d'équité, de négociation et de financement approprié énoncés dans *La justice, enfin* ont été abandonnés, ce qui a entraîné une augmentation des frais administratifs, des frais juridiques exorbitants et inutiles en plus de la prolifération de revendications particulières nouvelles et non réglées. L'approche du Canada impose un fardeau financier considérable sur l'ensemble des Canadiens, et prive les Premières Nations de retombées économiques éventuelles, car la responsabilité du règlement des revendications particulières est de nouveau reléguée aux générations futures.

Les études montrent clairement qu'un financement approprié à toutes les étapes de la recherche et du développement, des négociations et du règlement des revendications est beaucoup plus rentable que de réduire le financement, de se soustraire à des négociations et de renvoyer la grande majorité des revendications à un tribunal ou à une cour de justice. Un budget équilibré peut et doit être en harmonie avec le principe de l'honneur de la Couronne, la primauté du droit et les déclarations internationales

relatives aux droits de la personne. Il est possible d'adopter une approche responsable sur le plan financier et efficace pour régler les revendications particulières si le Canada s'engage à mener des négociations directes et significatives avec les Premières Nations.

Recommandations

Les DNRR désirent formuler les recommandations suivantes à l'intention du Comité permanent des finances.

Recommandation n° 1

Étant donné qu'un financement approprié à toutes les étapes de la recherche et du développement, des négociations et du règlement des revendications est beaucoup plus rentable pour réduire la créance en souffrance du Canada envers les Premières Nations que la réduction de financement à ces programmes, il est recommandé de :

- **rétablir le financement des unités de recherche sur les revendications afin de s'assurer de donner suite à l'ensemble des griefs historiques et, de les régler;**
- **réaffecter les fonds des divisions de la Direction générale des revendications particulières et du ministère de la Justice dédiés à la contestation des revendications particulières des Premières Nations à la recherche et au développement, et à la négociation des revendications;**
- **appliquer la norme minimale afin d'éviter les dépassements de coûts; prévoir des coûts de mise à niveau dans les budgets de recherche;**
- **dédier une enveloppe de financement distincte au Tribunal des revendications particulières afin d'optimiser l'utilisation des ressources pour la recherche et les négociations.**

Recommandation n° 2

Étant donné que négocier les revendications en toute bonne foi réduit substantiellement les frais plutôt que d'offrir des acceptations partielles aux Premières Nations, et procure des bienfaits économiques directs à leurs collectivités, il est recommandé :

- **d'abandonner la pratique qui consiste à offrir des admissions partielles; s'il y a obligation légale, réfréner la montée en flèche des coûts reliés à la création inutile de nouvelles revendications en admettant à la négociation l'intégralité des allégations avancées.**

Recommandation n° 3

Étant donné que la négociation des revendications de bonne foi coûte beaucoup moins que les procédures intentées devant les tribunaux, il est recommandé :

- **de négocier l'ensemble des revendications de bonne foi, sans égard à la valeur de l'indemnisation, afin de régler les revendications particulières;**

- si les revendications cheminent jusqu'au Tribunal des revendications particulières, d'accepter comme étant valables, exécutoires et finales les décisions du Tribunal et d'abandonner l'onéreuse pratique de demandes de contrôle judiciaire.

Budget équilibré, durabilité financière et croissance économique grâce à La justice, enfin

Les revendications particulières comportent les violations historiques aux obligations juridiques de la Couronne en ce qui a trait aux terres, aux fonds et aux actifs des Premières Nations. Elles représentent des créances en souffrance payables aux Premières Nations par la Couronne et, à ce titre, elles représentent une partie de la dette nationale du Canada. La réduction de cette dette et la mise en équilibre du budget contribueront à accroître le potentiel économique des Premières Nations et le potentiel économique pour tous les Canadiens. Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones l'a reconnu en décembre 2006 en concluant que :

[...] 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 canadienne¹.

En juin 2007, le Canada a annoncé son Plan d'action relatif aux revendications particulières appelé *La justice, enfin* afin de « rétablir la confiance dans l'intégrité et l'efficacité du processus de règlement des revendications particulières² ». Le ministre des Affaires indiennes, Jim Prentice, s'est engagé à négocier honorablement l'indemnisation avec les Premières Nations en mentionnant que : « 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 nations. » *La justice, enfin* indique que les négociations sont le mécanisme qu'il privilégie pour déterminer le montant des indemnités, étant donné que : « Les négociations 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. »

L'engagement à régler les revendications particulières au moyen de négociations prévoit nécessairement l'obligation de financer, de façon adéquate, les activités de recherche et de développement en marge des revendications, étant donné que les Premières Nations sont tenues, en vertu de la Politique relative aux revendications particulières, de faire valoir des arguments juridiques, fondés sur des recherches historiques, précis et détaillés, pour que le Canada examine leurs

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. 4. Site Web du gouvernement du Canada à www.parl.gc.ca.

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

³ *Ibid.*

revendications. Il comprend aussi une obligation patente de participer de façon significative à des négociations menées de bonne foi et financées adéquatement. Cette obligation est clairement énoncée dans *La justice, enfin*, qui en fait l'un de ses quatre piliers : « Le financement substantiel et visible consacré au règlement des revendications particulières [...] souligner[a] l'engagement du Canada à respecter ses dettes en souffrance à l'égard des Premières nations⁴. »

En dépit de l'annonce de l'octroi d'une enveloppe de 54 millions de dollars sur deux ans dans le budget fédéral de 2013-2014 pour assurer un examen en temps voulu des revendications particulières, il est important de souligner le fait que ces fonds ne représentent pas une augmentation du budget de programmes, mais faisait partie de l'engagement initial formulé après l'annonce de *La justice, enfin*. En effet, en février 2014, les unités de recherche sur les revendications de partout au pays ont été avisées d'importantes réductions budgétaires (entre 30 et 60 %).

L'approche actuellement adoptée par le Canada pour évaluer le bien-fondé des revendications particulières et son approche en matière de négociations violent les principes inhérents de la viabilité budgétaire à bien des égards :

1. **Les réductions importantes au financement destiné à la recherche relative aux revendications particulières entraînent des mises à pied et une réduction des capacités, ainsi que d'importantes pertes d'économies d'échelle qui permettent aux unités de recherche sur les revendications centralisées d'optimiser l'utilisation des ressources et de réaliser des gains d'efficacité par rapport aux coûts pour les Premières Nations clientes.** Bien que la réduction des budgets de recherche semble une pratique budgétaire judicieuse en limitant le financement des programmes, ces compressions freinent l'efficacité économique et entraînent des retards et des augmentations de coûts inutiles.
2. **L'application déraisonnable d'une norme minimale pour le dépôt d'une revendication particulière crée un fardeau coûteux pour les Premières Nations et le Canada et retarde le dépôt et le règlement des revendications.** Pour atteindre l'étape de négociation, une Première Nation doit effectuer de la recherche et préparer le dépôt d'une revendication particulière. Le dépôt de celle-ci doit satisfaire à une « norme minimale », examinée par le ministre, comme il est écrit dans *La justice, enfin*. Le Canada impose des exigences techniques sans lien avec l'essence ou les visées du dépôt de la revendication, qui s'inscrivent à l'extérieur des paramètres de la politique ou de la loi. Ces exigences inutiles et onéreuses imposent un fardeau économique de taille aux Premières Nations et aux unités de recherche sur les revendications, et retardent le dépôt des revendications.
3. **En évitant les négociations de bonne foi au profit d'offres ponctuelles inadéquates et d'une clôture arbitraire des dossiers, le Canada reporte le remboursement de ses dettes en souffrance envers les Premières Nations, et incidemment augmente les coûts, étant donné que les coûts rattachés au règlement et aux intérêts composés continuent de s'accroître.**
4. **La pratique des admissions partielles du Canada – qui consiste à offrir de négocier les parties les moins importantes d'une revendication tout en demandant des concessions sur le reste – augmente de façon exponentielle le nombre de revendications particulières qui génèrent**

⁴ *Ibid.*

inutilement des frais de recherche, administratifs et juridiques. Les Premières Nations sont contraintes de diviser les revendications en fractions distinctes et artificielles, renfermant des allégations singulières, pour obtenir justice, ce qui entraîne des centaines de revendications nouvelles et possiblement inutiles.

5. **La pratique qui consiste à refuser de négocier les revendications « de faible valeur » est inefficace pour ce qui est du règlement, et entraîne des litiges prolongés inutiles qui gaspillent l'argent des contribuables.**
6. **Le recours aux dispositions étroites relatives au contrôle judiciaire prévues dans la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, en tant que processus d'appel secondaire tacite pour examiner les revendications réglées en faveur des Premières Nations, entraîne un gaspillage des fonds et des ressources des contribuables.** Le Canada conteste maintenant couramment les décisions du Tribunal en faveur des Premières Nations devant la Cour fédérale. Cette pratique entraîne un fardeau financier considérable pour les Premières Nations et le grand public.

Les principes énoncés dans *La justice, enfin* : le règlement juste et en temps opportun des revendications particulières par des négociations de bonne foi sont aussi la voie la plus rapide et vraisemblable sur le plan financier de réduire la dette du Canada.

Soutenir les familles, aider les Canadiens vulnérables et assurer des collectivités prospères et sécuritaires en souscrivant aux principes de La justice, enfin

Selon James Anaya, alors Rapporteur spécial sur les droits des populations autochtones des Nations Unies :

Le Canada fait face à une crise lorsqu'il est question de la situation des peuples autochtones du pays. L'écart au chapitre du mieux-être entre les Canadiens autochtones et les non autochtones ne semble pas s'être resserré au cours des dernières années, les revendications de droits ancestraux et issus de traités restent à régler et, d'une façon générale, il semble y avoir un niveau élevé de méfiance des Autochtones à l'égard des gouvernements fédéral et provinciaux.

Le Canada figure invariablement au palmarès des meilleurs pays pour ce qui est des normes relatives au développement de la personne et, en dépit de cette richesse et de cette prospérité, les Autochtones vivent dans des conditions semblables à celles qui prévalent dans des pays où ces normes sont beaucoup plus précaires et où la pauvreté abonde [...] La Commission canadienne des droits de la personne a toujours soutenu que les conditions des peuples autochtones sont le plus grave problème relatif aux droits de la personne au Canada⁵.

⁵ James Anaya, *Statement upon conclusion of the visit to Canada*, 15 octobre 2013. Accessible à <http://unsr.jamesanaya.org/statements/statement-upon-conclusion-of-the-visit-to-canada>. [traduction]

Il est bien connu que le règlement rapide et équitable des revendications particulières au moyen de négociations créera un véritable potentiel de croissance économique et communautaire en plus de favoriser l'infrastructure, l'éducation et les services sociaux :

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 métier⁶.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) peut citer de nombreux exemples récents et positifs de collectivités qui ont profité du règlement d'une revendication⁷. Cependant, plus de 70 % des revendications réglées au terme de négociations l'ont été avant la mise en œuvre de *La justice, enfin*. Bien qu'un petit nombre de revendications de grande valeur aient été réglées depuis 2007, la grande majorité des revendications particulières (85 %) ont été rejetées ou considérées comme closes. Ces Premières Nations doivent se prévaloir d'un processus coûteux devant le tribunal pour profiter des retombées sociales et économiques rattachées au règlement de leurs doléances.

AADNC a dépensé de façon excessive en honoraires juridiques. Il aurait plutôt avantage à investir dans le règlement des revendications au moyen de négociations pour que les Premières Nations puissent obtenir des retombées économiques tangibles. Le règlement des revendications donne lieu au versement d'une indemnisation, dans les collectivités, et ces fonds peuvent être utilisés pour l'éducation, la santé et l'infrastructure.

⁶ *Négociations ou affrontements*, p. 35.

⁷ Site Web d'AADNC à <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1306932724555/1306932845296>.