

UN GUIDE SUR LA NOUVELLE MÉTHODE DE RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

NOVEMBRE 2007



AU SUJET DE L'ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS

L'Assemblée des Premières Nations (APN) est l'organisation nationale et politique qui représente les gouvernements des Premières Nations et leurs citoyens de l'ensemble du Canada, y compris ceux vivant dans les réserves et dans les régions urbaines et rurales. Au Canada, chaque chef est autorisé à devenir membre de l'APN. Le Chef national est élu par les chefs au Canada, qui à leur tour sont élus par leurs citoyens.

L'APN joue un rôle et remplit une fonction de tribune nationale déléguée qui permet de déterminer et de coordonner des mesures efficaces et collectives fondées sur la participation. Ces mesures sont liées à des questions au sujet desquelles les Premières Nations demandent à l'APN d'entreprendre un examen ou une étude, de fournir une réponse ou de prendre une mesure. L'Assemblée a aussi vocation à faire avancer les aspirations des Premières Nations.

Pour plus de renseignements, veuillez communiquer avec nous au :

473, rue Albert, bureau 810
Ottawa ON K1R 5B4

Téléphone : 613-241-6789
Sans frais : 1-866-869-6789
Télécopieur : 613-241-5808

Vous pouvez aussi consulter le site web de l'APN à www.afn.ca

TABLE DES MATIÈRES

A. Résumé	1
B. Contexte.....	2
I. Historique	2
II. La nouvelle approche	3
C. Guide d'examen de la <i>Loi sur le Tribunal des revendications particulières</i>	6
i. Le préambule	6
ii. Le nouveau processus.....	6
iii. Le Tribunal indépendant	9
iv. La définition formelle d'une revendication particulière	10
v. Non-dérogation	11
vi. Engagements financiers	12
vii. Participation des provinces et autres tierces parties.....	12
viii. Éléments non législatifs	13
D. Un guide d'examen de l'Accord politique	14
i. Le préambule	15
ii. Financement des revendications des Premières Nations.....	15
iii. Irrévocabilité des décisions et réacquisition ou remplacement des terres perdues.....	15
iv. Nominations au Tribunal indépendant	16
v. Engagement envers un processus des traités	16
vi. Traitement des revendications exclues par le plafond qui s'applique aux revendications particulières ou par la définition de telles revendications.	16
vii. Traitement des revendications par le gouvernement fédéral.....	17
viii. Cadre financier	17
ix. Transition de l'ancien au nouveau système	17
x. Examen quinquennal.....	18
E. Conclusion	19

A - RÉSUMÉ

L'Assemblée des Premières Nations (APN) et le gouvernement fédéral se sont entendus sur un ensemble de propositions destinées à améliorer fondamentalement et à rendre plus efficace le système destiné à assurer le règlement des revendications territoriales particulières des Premières Nations.

Les éléments clés de ce nouveau système sont les suivants :

- une ***Loi sur le Tribunal des revendications particulières***, en l'occurrence une nouvelle loi (« la Loi ») destinée à établir un organisme indépendant (le « Tribunal ») chargé de rendre des décisions exécutoires sur des revendications particulières que des négociations n'ont pas permis de régler;
- un **Accord politique entre le ministre des Affaires indiennes et du Nord et le chef national de l'Assemblée des Premières nations concernant la réforme des revendications particulières** (l'« Accord politique »), qui en est le pendant. L'Accord politique est un arrangement au titre duquel le gouvernement fédéral et l'APN continueront de travailler ensemble au règlement d'importantes questions reliées aux revendications qui soit ne sont pas incluses dans la Loi, soit ne peuvent pas être réglées par l'entremise de celle-ci. Notamment les questions concernant l'amélioration du processus interne par l'entremise duquel le gouvernement fédéral se penche sur les revendications particulières. L'Accord politique comprend la création d'un comité permanent de liaison et de surveillance APN-Canada qui se réunira périodiquement pour voir comment fonctionne le nouveau système, examiner les recommandations visant à l'améliorer et prendre part à l'examen de la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* qui doit avoir lieu tous les cinq ans.

L'application combinée de la Loi sur le Tribunal des revendications et de l'Accord politique aura pour effet :

- d'instaurer un nouveau système permettant d'accélérer le processus de règlement des revendications par le gouvernement fédéral;
- de fournir des ressources accrues pour le règlement des revendications;
- de créer un environnement qui facilitera le règlement de revendications au moyen d'ententes négociées;
- de créer un organisme véritablement indépendant pour régler les revendications qui ne peuvent pas être réglées au moyen de négociations;
- d'établir une tribune conjointe APN-Canada pour régler d'autres questions importantes qui ne sont pas du ressort de la Loi.

L'APN a pu jouer un rôle majeur dans l'élaboration du nouveau système. Elle croit que la nouvelle approche est une amélioration majeure et un important pas en avant par rapport au statut quo et mérite le soutien des Premières Nations.

B – CONTEXTE

I. Historique

La première fois qu'un gouvernement fédéral a parlé de la nécessité d'établir un organisme indépendant pour aider au règlement des revendications particulières remonte à plus de cinquante ans. En l'absence d'un tel organisme, la Couronne fédérale a fondamentalement exercé les deux fonctions de juge et de jury dans le processus de règlement des revendications. C'est là une situation de conflit d'intérêts flagrante.

Les tribunaux ont été la seule solution de rechange pour les Premières Nations qui souhaitaient que leurs revendications fassent l'objet de décisions exécutoires. Cela pouvait être onéreux et assez long. En outre, la Couronne fédérale pouvait invoquer des « défenses techniques », c.-à-d. des défenses qui ne se rapportent pas aux questions qui sont au cœur des litiges, mais des considérations d'ordre exclusivement technique telles que la prétendue prescription d'une revendication en raison de l'écoulement du temps.

Pour cette raison et de nombreuses autres, les Premières Nations ont exigé la création d'un nouvel organisme capable d'aider au règlement des revendications et doté de véritables qualités d'efficacité, d'efficience et d'indépendance.

Il y a longtemps que cela aurait dû être fait. Le système en vigueur actuellement est trop bureaucratique et passablement inefficace. Il en est principalement résulté un lourd arriéré de revendications non réglées qui, selon les estimations de l'APN, atteindrait aujourd'hui approximativement le millier.

La création d'une approche juste et équitable pour régler les revendications exige des efforts constructifs et un travail de coopération de la part des Premières Nations et du Canada, un travail basé sur un engagement réel et un partenariat authentique.

L'APN et le gouvernement du Canada travaillent ensemble depuis juin 2007 à l'élaboration d'une nouvelle approche dans la manière de régler les revendications particulières des Premières Nations. L'objectif commun était de réformer le processus de règlement des revendications particulières pour le rendre véritablement juste, rapide et efficace. Un objectif clé concernait l'établissement d'un tribunal indépendant habilité à rendre des décisions sur certaines revendications. Ce tribunal pourrait, à la demande des Premières Nations, se saisir de revendications.

Pour faire ce travail, les parties ont créé un nouveau Groupe de travail mixte doté du soutien de trois groupes de travail techniques :

- un groupe de travail législatif chargé principalement de la formulation et du contenu de la nouvelle loi;
- un groupe de travail sur la présentation et le traitement, chargé des questions relatives à la préparation, à la présentation et au traitement des revendications;

- enfin, un groupe de travail sur la transition et la mise en œuvre chargé d'aménager la transition entre l'ancien système et le nouveau.

Des représentants de l'APN et du gouvernement fédéral (notamment du bureau du Premier ministre) se sont rencontrés régulièrement. Le Chef national Phil Fontaine a supervisé ce travail avec le Chef régional de la CB Shawn A-in-chut Atleo, qui était le co-président du Groupe de travail mixte. Le coprésident issu de l'APN bénéficiait du soutien des coprésidents du Comité des chefs sur les revendications, le Chef régional de l'Alberta, Wilton Littlechild, et le Chef régional de la Saskatchewan, Lawrence Joseph. Le Comité des chefs de l'APN sur les revendications a été tenu régulièrement informé des progrès de ces travaux et a pu apporter une contribution inestimable au processus.

L'APN croit que cet ensemble de nouveaux outils est un résultat dont la réussite égale ou dépasse n'importe laquelle des précédentes tentatives pour réformer le système de règlement des revendications particulières, notamment celle de la Commission des revendications particulières des Indiens (mieux connue sous le nom de Commission des revendications des Indiens, ou CRI). En 1990, à la suite de la crise d'Oka, la CRI a été établie comme organisme indépendant pour enquêter sur les revendications et faire au gouvernement des recommandations non exécutoires issues de ses travaux. Résultat, celui-ci a souvent choisi de les ignorer.

En 2002-2003, le précédent gouvernement fédéral a tenté de faire adopter une *Loi sur le règlement des revendications particulières* (connue comme le projet de loi C-6). Les Premières Nations s'étaient dissociées de ce projet de loi étant donné qu'il ne s'attaquait pas aux véritables problèmes du système. Par exemple, l'organisme qui y était proposé aurait été dépourvu de véritable indépendance, les Premières Nations n'auraient eu aucun rôle à jouer dans la nomination des représentants de niveau supérieur, le gouvernement aurait eu la possibilité de retarder le traitement de revendications et le plafond financier des revendications admissibles au titre du projet était très bas (n'autorisant que l'examen de revendications de 10 millions de dollars ou moins). Bien qu'ayant franchi l'étape de l'adoption par les deux chambres, le projet de loi n'a jamais été promulgué - en raison dans une large mesure de la vive opposition qu'il a suscitée de la part des Premières Nations et de l'APN.

L'effort le plus remarquable pour élaborer une approche vraiment nouvelle a été celui accompli en 1998 par le Groupe de travail mixte Premières Nations-Canada sur la réforme de la politique sur les revendications particulières (le « GTM »). Le rapport du GTM de 1998 avait été élaboré en collaboration avec les Premières Nations et, vu qu'il reflétait leurs vues, a été largement endossé par celles-ci.

Il contenait un « projet de loi modèle » destiné à régler les revendications. Le rapport du GTM constituait une réalisation importante du fait qu'il définissait une approche véritablement juste, indépendante et équitable pour régler les revendications particulières.

À l'été 2007, après des discussions préliminaires entre le ministre des Affaires indiennes et

du Nord d'alors, Jim Prentice, et le Chef national, Phil Fontaine, le gouvernement fédéral a annoncé un plan d'action intitulé « La justice, enfin » dont voici les éléments clés :

- création d'un tribunal indépendant des revendications particulières pour régler les revendications d'une valeur pouvant aller jusqu'à 150 millions de dollars (cela englobe environ 95% de l'ensemble des revendications);
- consécration d'un financement de 250 millions de dollars par année au règlement des revendications par la voie de négociations ou celle de décisions du nouveau tribunal;
- arrangements financiers spéciaux destinés au règlement des revendications dont la valeur excède le plafond de 150 millions de dollars;
- amélioration du traitement des revendications par le gouvernement fédéral;
- refonte du mandat de la Commission des revendications des Indiens dans celui d'un organisme chargé de faciliter le règlement des revendications par des procédés de médiation de nature diverse;
- engagement à travailler avec les Premières Nations à l'élaboration du nouveau système.

Le gouvernement fédéral et l'APN se sont montrés mutuellement intéressés à travailler ensemble à l'atteinte des objectifs d'une réforme du processus de règlement des revendications particulières. Conséquemment, l'APN a accepté de travailler en partenariat avec les fonctionnaires fédéraux pour élaborer la nouvelle approche et collaborer directement à la rédaction de la nouvelle loi pour s'assurer qu'elle traite les questions qui sont des sujets de préoccupation importants pour les Premières Nations.

L'idée d'arrimer l'Accord politique avec la nouvelle loi vient de l'APN et une bonne partie de son contenu est issu de suggestions de celle-ci. Au cours des discussions avec le gouvernement, il était apparu clairement que certaines questions importantes ne pourraient pas être réglées par la seule loi et l'Accord politique crée une tribune et un processus visant à assurer le règlement de ces questions.

L'APN croit que cet effort conjoint a positivement permis d'élaborer une nouvelle approche juste, efficace, efficiente et équitable.

II. La nouvelle approche

Le Groupe de travail APN-Canada de 2007 a à son crédit deux réalisations importantes : la loi (*Loi sur le Tribunal des revendications particulières*) et l'Accord politique entre le ministre des Affaires indiennes et du Nord et le Chef national de l'Assemblée des Premières Nations concernant la réforme du processus de règlement des revendications particulières.

Le présent guide se veut un aperçu général de ces deux éléments que, bien qu'ils feront ici l'objet de sections distinctes, il est important de considérer comme formant un tout.

La nouvelle loi vise essentiellement à établir le Tribunal et laisse de côté des questions telles que le traitement des revendications par le gouvernement fédéral ou les règlements négociés. L'Accord politique traite également de certaines des caractéristiques du nouveau Tribunal indépendant, notamment le rôle des Premières Nations dans le processus de nomination à ce tribunal.

L'Accord politique traite de certaines questions directement ou fournit des tribunes par l'intermédiaire desquelles, dans les mois et les années à venir, les parties pourront, tels des partenaires, travailler à la résolution de différends.

Compte tenu de ce lien étroit entre les deux éléments, on ne se surprendra pas que nous fassions de nombreux renvois à l'Accord politique dans la partie consacrée à la nouvelle loi. Ainsi, il sera montré clairement que les problèmes clés n'ont pas été escamotés ou écartés. À eux deux, la nouvelle législation et l'Accord politique créent une approche nouvelle, globale et progressive pour régler les revendications.

C - GUIDE D'EXAMEN DE LA LOI SUR LE TRIBUNAL DES REVENDEICATIONS PARTICULIERES

La nouvelle loi est intitulée *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*. On trouvera dans la présente partie une description et des explications sur des éléments clés particulièrement dignes de mention de la Loi.

i. Le préambule

La nouvelle *Loi sur le tribunal des revendications particulières* s'ouvre sur un préambule qui reconnaît les principes fondamentaux concernant la nature des revendications particulières et le nouveau système destiné à en assurer le règlement. Ces principes sont notamment le règlement des revendications dans l'intérêt de tous les Canadiens et le fait que le nouveau Tribunal doit viser à assurer un règlement juste et rapide des revendications.

Ce préambule trouve son pendant dans l'Accord politique sous la forme d'un énoncé selon lequel le règlement des revendications est une obligation légale et morale; il est également dit dans le préambule de l'Accord qu'il est important sur les plans culturel, social et économique pour une Première Nation de recouvrer les terres qui lui ont été illégalement prises ou, à défaut, d'autres terres en guise de remplacement.

Ces énoncés de principe fournissent aux Premières Nations et au Canada des indications utiles dans les efforts qu'ils déploient conjointement pour élaborer les parties du système portées manquantes dans la Loi.

Les énoncés de principe contenus dans le préambule de la Loi devraient également fournir de précieuses indications aux tribunaux qui seront appelés à interpréter celle-ci.

ii. Le nouveau processus

La nouvelle loi établit un tribunal indépendant et une nouvelle approche pour le règlement des revendications particulières. Cette nouvelle approche est décrite dans la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*.

Il faut dire d'emblée que la Loi ne traite que des revendications particulières dont la valeur n'excède pas 150 millions de dollars. Cette réserve était énoncée dans le plan d'action du gouvernement intitulé *La justice, enfin* et, comme telle, n'était pas négociable. Ce plafond de 150 millions de dollars englobe la très grande majorité (environ 95 %) des revendications. Le règlement des revendications d'une valeur supérieure au plafond de 150 millions de dollars est, selon l'Accord politique, une question qui doit faire l'objet de discussions à part.

Le dépôt d'une revendication

Dans le nouveau processus, les Premières Nations déposent leurs revendications auprès du gouvernement fédéral. Le ministre des Affaires indiennes (ci-après « le ministre ») peut fixer des exigences minimales concernant les dépôts. Par exemple, le ministre peut exiger que certains documents clés soient fournis en même temps que les motifs des revendications. Dans le cadre de l'Accord politique, l'APN et le Canada travailleront de concert pour élaborer des recommandations conjointes sur ce que pourraient être ces exigences minimales.

Délais

Lorsqu'il est saisi d'une revendication, le ministre doit y répondre dans les délais prévus par la Loi. Le temps d'« horloge » maximal alloué est de trois ans. C'est-à-dire que si une revendication n'est pas acceptée ou rejetée dans un laps de temps de trois ans, la Première Nation revendicatrice peut s'adresser au Tribunal indépendant. Cela empêche le gouvernement fédéral de retarder le traitement d'une revendication en s'abstenant simplement d'y répondre.

Toute revendication qui n'est pas réglée par voie de négociation dans les trois ans peut être référée au Tribunal.

Les revendications déjà dans le système

La nouvelle Loi sur le tribunal des revendications particulières dispose que les revendications déjà déposées et en attente d'une décision d'éventuelle admissibilité à la négociation de la part du ministre seront réputées (aux fins de l'activation de l'« horloge » de trois ans) avoir été déposées à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi. En outre, la Première Nation revendicatrice disposera d'une fenêtre de six mois pour éventuellement rafraîchir les termes de celle-ci sans risquer de perdre sa place dans la file d'attente. Enfin, les revendications qui ont précédemment été rejetées comme non admissibles à une négociation peuvent, au titre de la nouvelle loi, être déposées de nouveau.

Traitement de manière concurrente de la question du bien-fondé d'une revendication et de celle des critères de compensation

Aux termes de la nouvelle loi, les questions du bien-fondé et de la compensation sont toutes deux des questions d'actualité. C'est-à-dire qu'elles seront examinées et tranchées dans un seul et même processus. Dans l'ancienne loi, le règlement de ces questions par les Premières Nations se faisait à des étapes distinctes, ce qui ajoutait aux délais et aux coûts de règlement des revendications. Le « processus de décision d'un seul tenant » est compatible avec l'objectif global d'un règlement rapide et efficace des revendications.

Critères de compensation

La nouvelle loi établit une norme générale de compensation que le Tribunal considère comme juste compte tenu des principes d'indemnisation couramment appliqués par les tribunaux. En d'autres termes, il existe maintenant le concept général de compensation « juste » (équitable, impartiale et morale) et l'obligation d'examiner les principes que les tribunaux appliquent en la matière. Ces principes exigent par exemple que les

compensations tiennent compte de l'inflation, des possibilités d'investissements perdues et autres choses semblables.

La nouvelle loi ne prend en compte que les pertes « pécuniaires ». Ainsi, il ne pourrait y avoir de dommages « exemplaires » (visant par exemple à « punir » le gouvernement) ou de pertes de nature « culturelle ou spirituelle ». La position du gouvernement fédéral était ferme et ne pouvait pas être négociée.

En plus d'établir une norme générale, la nouvelle loi définit des règles de compensation particulières applicables à diverses catégories de cas. Par exemple, la nouvelle loi exige que, dans le cas de terres enlevées illégalement, l'indemnité soit établie à la « valeur marchande de ces terres au moment où elles ont été prises ». Elle doit être ajustée, ou majorée conformément aux prescriptions de la loi.

Cela veut dire que si une terre valait 100 000 au moment de sa prise, le Tribunal doit se demander si la loi exige que ce montant soit majoré d'un intérêt simple, d'un intérêt composé, de l'inflation ou d'une quelconque combinaison de ces facteurs.

Les politiques fédérales en vigueur en ce qui concerne les intérêts et l'inflation ne lient pas le Tribunal.

Celui-ci peut également adjuger les dépens. On s'attend à ce que le gouvernement fédéral maintienne en vigueur son programme de constitution de fonds pour les revendications, comme il existe actuellement pour les Premières Nations qui participent au processus d'examen de la Commission des revendications des Indiens. Par conséquent, en adjugeant les dépens, le Tribunal prendra en compte ce financement.

La Couronne peut, à sa discrétion, régler le montant de compensation accordé au moyen de versements échelonnés sur une période pouvant aller jusqu'à cinq ans. Les intérêts seraient établis suivant une formule similaire à celle qui est actuellement appliquée pour les règlements négociés de revendications particulières..

Irrévocabilité des décisions et réacquisition ou remplacement des terres perdues Aux termes de la nouvelle loi, si une Première Nation obtient une indemnité du Tribunal pour prise illégale d'une terre, son titre de propriété dans ladite terre lui est rendu.

Cette disposition est compatible avec le système actuel. En même temps, il arrive souvent que, parallèlement, le gouvernement fédéral prenne un engagement au titre duquel, si une bande achète du propriétaire qui consent à la vendre une terre qui lui avait été prise, ou si la bande acquiert une autre terre en remplacement, il apportera sa coopération pour faire ajouter la terre désignée à la réserve.

En reconnaissance de l'importance culturelle, spirituelle, sociale et économique de telles terres pour les Premières Nations, l'Accord politique exige que l'APN et le gouvernement fédéral règlent les problèmes concernant la réacquisition ou le remplacement des terres perdues. Cela nécessite entre autres des ajustements à la politique fédérale sur les ajouts aux réserves.

iii. Le Tribunal indépendant

Processus de nomination au Tribunal indépendant

La nouvelle loi prescrit que le Tribunal sera constitué de juges de juridiction supérieure en exercice des cours provinciales et fédérales.

Un membre du Tribunal est nommé pour un mandat (maximum de cinq ans) renouvelable une seule fois. Un membre du Tribunal jouit d'un statut de juge permanent (jusqu'à l'âge de 75 ans) avant, pendant et après sa nomination pour un premier mandat au Tribunal si bien qu'il n'a pas d'intérêt personnel particulier dans le renouvellement éventuel de son mandat.

L'Accord politique prévoit que, de concert avec le Canada, l'APN participera à la recommandation des juges désignés pour siéger au Tribunal.

Composition du nouveau Tribunal

La Loi prévoit que les membres du Tribunal seront désignés à partir d'un rôle constitué de dix-huit juges. Bien qu'il avait été question auparavant de nommer six juges à plein temps au Tribunal, la Loi a, pour des raisons pratiques, décidé qu'un nombre suffisant de juges serait prévu pour assurer une charge de travail pouvant aller jusqu'à l'équivalent de la charge de travail de six juges à plein temps. Un rôle de dix-huit juges permet de satisfaire à cette exigence.

Manière dont le Tribunal instruit les cas

La nouvelle loi prévoit que chaque affaire sera instruite par un seul membre du Tribunal. Celui-ci jouit du statut d'« adjudicateur ».

La nouvelle loi accorde au juge beaucoup de latitude quant à la manière de procéder. Elle ordonne au Tribunal de respecter la nécessité de régler les affaires de manière « expéditive », c.-à-d. promptement, et autorise celui-ci à prendre en compte la « diversité culturelle » dans son fonctionnement.

Aux termes de la Loi, le Tribunal peut établir un comité pour élaborer des règles générales sur les questions de procédures, notamment en ce qui concerne l'adjudication des dépens. Pour ce faire, il peut demander l'aide d'un organe consultatif constitué des « parties intéressées ».

Les Premières Nations veulent avoir un rôle à jouer dans l'élaboration des règles et des lignes directrices concernant le Tribunal. Dans l'Accord politique, l'APN et le Canada s'engagent à travailler de concert à l'élaboration d'un mémoire commun à l'intention du Comité consultatif des règles. La préparation de ce mémoire sera une priorité pendant la période avant que les audiences du Tribunal aient atteint leur vitesse de croisière.

Il sera important de s'assurer que la manière dont le Tribunal exerce son mandat reflète les valeurs de flexibilité, d'efficacité et de respect de la diversité culturelle, surtout en ce qui concerne la transmission de l'histoire orale. L'application de règles complexes ou

exagérément rigides telles que celles qui ont cours dans de nombreux tribunaux pourrait n'avoir pour effet que de compliquer ou allonger inutilement l'instruction des dossiers.

Élimination des défenses techniques basées sur la prescription des faits

La nouvelle loi interdit au gouvernement fédéral de recourir à des défenses à caractère technique telles que les lois sur la prescription. De telles défenses pénalisent les Premières Nations pour le temps écoulé et empêchent l'instruction des requêtes sur le fond.

iv. La définition formelle d'une revendication particulière

La définition d'une « revendication particulière » dans la nouvelle loi s'inspire de celle que l'on trouvait dans le *Dossier en souffrance*, ce livret de politique publié il y a plusieurs années et dans lequel le gouvernement du Canada énonçait l'approche qu'il avait adoptée en matière de revendications particulières. La nouvelle définition, toutefois, apporte des clarifications bienvenues pour les Premières Nations :

- Dans le remaniement de la définition des revendications particulières, on a veillé à indiquer clairement que celles-ci comprenaient les revendications qui remontaient **avant la Confédération** (et se rapportaient aux obligations légales des fonctionnaires britanniques ou coloniaux);
- Dans la définition, la référence aux revendications pour des pertes liées à l'inexécution d'un « traité ou accord » est devenue une référence aux revendications pour des pertes liées à l'inexécution « d'un traité ou de tout autre accord » pour clarifier le fait que ces accords peuvent ne pas être de la **même nature** que les traités;
- En ce qui concerne la catégorie des revendications se rapportant à « l'administration [...] de terres d'une réserve » il est maintenant précisé que cela concerne « la remise de terres de réserve, y compris des engagements donnant lieu à une obligation fiduciaire aux yeux de la loi ». Une interprétation raisonnable de cette disposition inclut les revendications découlant, entre autres choses, d'actes ou d'omissions se rapportant à l'application de recommandations émanant des traités ou des commissions des réserves (une catégorie d'obligations légales que la Cour suprême du Canada a reconnue dans l'affaire *Wewaykum*);
- La catégorie se rapportant à « l'absence de compensation pour la prise ou d'endommagement [...] de terres d'une réserve » est maintenant définie comme se rapportant à « l'absence de compensation adéquate ». Cela clarifie le fait que le gouvernement ne peut pas rejeter ces revendications si, au départ, aucune compensation n'avait été fournie.

Cette nouvelle définition modifiée des revendications particulières est un pas important sur la voie d'un règlement équitable des revendications des Premières Nations dans la mesure où elle élimine un certain nombre d'obstacles à l'approche revendicatrice des Premières Nations.

Exclusions

La nouvelle loi exclut certaines revendications telles que celles remontant à moins de 15 ans, celles découlant des accords sur les revendications territoriales de l'époque moderne, celles concernant des accords dans des domaines tels que les services sociaux et celles d'un montant supérieur à 150 millions de dollars.

Elle prévoit également une autre exclusion : les revendications basées sur des droits conférés par traités et « susceptibles d'être exercés de façon continue ou variable, notamment les activités liées aux droits de récolte ». Il s'agit là de droits indépendants qui ne sont pas rattachés ou associés à des terres ou autres éléments d'actifs. Par exemple, une revendication au motif qu'une activité fédérale aurait empêché l'exercice du droit de récolte sur un territoire traditionnel situé en dehors d'une réserve ne pourrait pas être homologuée à une revendication particulière au titre de la nouvelle loi. La Première Nation devrait en saisir une tribune habilitée à s'occuper de droits découlant des traités ou un tribunal.

On doit toutefois souligner que les droits découlant de traités qui se rapportent à des activités susceptibles d'être exercées « de façon continue ou variable » peuvent être pris en compte pour le versement de l'indemnité lorsqu'il est établi que les terres visées par un traité n'avaient pas été cédées ou expropriées légalement. Par exemple, une revendication visant une terre de réserve perdue peut donner lieu à une compensation pour perte d'usage, y compris en ce qui concerne le droit de récolte ou une stipulation d'un traité ouvrant droit à la fourniture de bétail ou d'instruments agricoles (parfois appelés le « droit à des vaches et à des charrues »).

Pour cette raison, dans l'Accord politique, le Canada et l'APN s'engagent, aux fins de la mise en oeuvre du « processus des traités », à convenir d'une approche conjointe pour régler d'autres questions que le nouveau système des revendications particulières n'aborde pas et garantir que les revendications qui sont exclues du nouveau système soient, par d'autres moyens, réglées rapidement et de manière équitable.

v. Non-dérogation

Le libellé et l'incidence des clauses de « non-dérogation » dans les lois fédérales qui concernent les peuples des Premières Nations ont été l'objet de longs débats. Par exemple, le Parlement recourt parfois à des clauses de « non-dérogation » qui sont formulées d'une manière qui en restreint la portée légale.

Il n'a pas été possible d'inclure une clause de non-dérogation « standard » dans la nouvelle loi. Une disposition disant, par exemple, que « la présente loi ne contrevient à aucuns droits » ne serait pas compatible avec le fait que cette même loi, le cas échéant, aurait à faire avec des cas mettant en cause des droits susceptibles d'être l'objet d'une détermination définitive et exécutoire de la part du Tribunal.

Toutefois, le texte de la nouvelle loi indique clairement que celle-ci n'a aucun effet, quel qu'il soit, sur les droits d'une Première Nation qui choisirait de ne pas y recourir et n'a

finalement d'effet que sur les droits qui y sont expressément désignés.

vi. Engagements financiers

La nouvelle loi donne au gouvernement fédéral une certaine latitude pour limiter et gérer les dépenses. Par exemple, le Tribunal ne pourra être saisi que de revendications individuelles dont la valeur pourra aller jusqu'à 150 millions de dollars. Le gouvernement fédéral peut également exiger que les compensations accordées par le Tribunal soient réglées par versements échelonnés. En outre, les dépenses relatives au temps consacré par les juges aux affaires du Tribunal sont plafonnées dans la mesure où elles ne peuvent être supérieures à l'équivalent des dépenses de six juges officiant à plein temps. Cela pourrait limiter la vitesse avec laquelle le Tribunal s'acquitte de sa charge de travail.

Chaque année, au cours des cinq prochaines années, le gouvernement fédéral s'est engagé à consacrer 250 millions de dollars au règlement des revendications particulières et à conserver une certaine latitude pour le règlement de revendications excédant le plafond financier.

La nouvelle loi n'engage pas le gouvernement fédéral à consacrer des sommes déterminées pour financer ou régler les revendications. Certaines de ces questions seront réglées dans le cadre de l'Accord politique.

vii. Participation des provinces et autres tierces parties

Les revendications portées à l'attention du Tribunal concerneront généralement des dérogations à des obligations légales de la part du gouvernement du Canada. Toute décision rendue contre le Canada résultera de la détermination que les faits sont attribuables « à la faute » de la Couronne fédérale. Pour cette raison, le Tribunal ne dispose en vertu de la nouvelle loi d'aucune compétence pour forcer une province ou une tierce partie à comparaître ou être tenue responsable de pertes qui n'impliqueraient pas la Couronne fédérale.

Toutefois, une province peut être tenue responsable de pertes par le Tribunal si elle est à l'origine d'une dérogation à une obligation fédérale ou a contribué aux pertes résultantes et ce, le cas échéant, seulement si elle a choisi de reconnaître la juridiction du Tribunal. La nouvelle loi prévoit deux types distincts de situations : une province a droit à la qualité de partie si le Canada soutient que celle-ci est entièrement ou partiellement responsable de la dérogation à une obligation fédérale, ou des pertes résultantes; autrement, le Tribunal peut, « s'il le juge indiqué, accorder à celle-ci la qualité de partie ».

En ce qui concerne les autres tierces parties, le Tribunal peut, s'il le souhaite, permettre à une Première Nation autre que le revendicateur de participer à une instruction et lui accorder la qualité de partie « s'il le juge indiqué ».

Il peut accorder la qualité d'intervenant à une autre Première Nation, ou une autre tierce partie qui n'est pas la province, pour permettre à celle-ci de défendre ses intérêts. En

s'interrogeant sur l'opportunité d'autoriser une intervention, le Tribunal doit examiner tous les facteurs pertinents, y compris la mesure dans laquelle celle-ci pourrait ajouter aux coûts et à la longueur de l'instruction.

viii. Éléments non législatifs

Disponibilité de services de négociation et de médiation

La nouvelle approche privilégie la négociation comme méthode de règlement des revendications.

Un nouveau Centre de règlement extrajudiciaire des différends sera créé en remplacement de la Commission des revendications des Indiens. Il sera entièrement subventionné et aura la charge d'assurer sur une base volontaire des services de facilitation et de médiation aux Premières Nations revendicatrices et au gouvernement fédéral. Les revendicateurs auront accès au Centre de règlement extrajudiciaire des différends si leur revendication est jugée admissible à la négociation.

Financement des revendications des Premières Nations

La nouvelle loi ne crée pas de commission ou d'organisme habilité à accorder du financement aux Premières Nations pour leurs travaux de recherche et l'établissement de leurs dossiers de revendications. Cette question relève de l'Accord politique dont il est question dans les paragraphes qui suivent.

D - UN GUIDE D'EXAMEN DE L'ACCORD POLITIQUE

L'Accord politique - de son titre officiel, l'Accord politique entre le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et le chef national de l'Assemblée des Premières nations concernant la réforme des revendications particulières - représente un engagement de la part de l'APN et du gouvernement du Canada à régler les questions essentielles en souffrance concernant le système des revendications particulières.

Il est apparu clairement dès le début des discussions entre l'APN et le Canada qu'un certain nombre de questions importantes ne pourraient pas être réglées exclusivement par l'intermédiaire de la nouvelle Loi. Pour cette raison, l'APN a réclamé un accord politique qui constituerait un engagement formel à mettre sur pied le processus et à créer les tribunes nécessaires pour assurer le règlement de ces questions en souffrance. Le gouvernement a donné son accord. Fin novembre 2007, l'Accord politique était signé par le Chef national Phil Fontaine et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Chuck Strahl.

L'Accord politique assigne à l'effort de discussion et de règlement des parties les questions clés suivantes :

- concours des Premières Nations au processus de choix des membres du Tribunal;
- réacquisition et ajout de terres de réserves (le rôle du Tribunal se bornant à accorder une compensation pécuniaire);
- une approche conjointe pour régler les questions relatives aux traités qui n'entrent pas dans le champ de compétence de la Loi; cette approche devrait déboucher sur l'élaboration d'un processus d'application des traités;
- une procédure pour traiter les dossiers de revendication de plus de 150 millions de dollars;
- les questions relatives au dépôt et au traitement des revendications ainsi que les questions concernant la transition entre le système actuel et le nouveau système;
- les questions relatives au financement et aux ressources.

En outre, l'Accord politique comprend la création d'un comité permanent de liaison et de surveillance APN-Canada qui se réunira de temps à autre pour voir comment fonctionne le nouveau système, examiner les recommandations d'améliorations et prendre part à l'examen de la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* qui doit avoir lieu tous les cinq ans.

Les Premières Nations seront certainement d'accord pour dire que nous devons examiner ces questions qui nous préoccupent et en faire les jalons de la nouvelle approche si nous voulons qu'elle soit véritablement juste, indépendante et efficace.

i. Le préambule

Dans son préambule, l'Accord politique s'ouvre sur un énoncé disant que le règlement des revendications est une obligation légale et morale et que, pour une Première Nation, il est important sur les plans culturel, social et économique de recouvrer les terres qui lui ont été illégalement prises ou, à défaut, des terres de remplacement.

L'un dans l'autre, les préambules respectifs de l'Accord politique et de la nouvelle loi fournissent aux Premières Nations et au Canada des indications utiles sur les efforts qu'ils doivent déployer pour élaborer ensemble les pièces du nouveau système des revendications qui sont portées manquantes dans la Loi.

ii. Financement des revendications des Premières Nations

La nouvelle loi ne crée pas de commission ou d'organisme habilité à accorder du financement aux Premières Nations pour leurs travaux de recherche et l'établissement de leurs dossiers de revendications. Cette question est de la compétence de l'Accord politique.

L'Accord politique dispose qu'un comité permanent de liaison et de surveillance APN-Canada qui se chargera d'élaborer des principes sur le financement des revendications. Ce comité servira de tribune pour la révision périodique et les échanges entre les parties sur les questions de financement et autres questions relatives à la procédure. On devrait toutefois noter que le mandat du comité de liaison et de surveillance amènera celui-ci à se pencher sur le « système » de financement, mais non à prendre part au financement des revendications individuelles. Le financement des revendications demeurera la responsabilité du gouvernement fédéral.

iii. Irrévocabilité des décisions et réacquisition ou remplacement des terres perdues

L'Accord politique exige que l'APN et le Canada règlent les questions qui concernent la réacquisition ou le remplacement des terres perdues. Il reconnaît l'importance culturelle, spirituelle, sociale et économique de ces terres. Il engage le Canada à participer avec les Premières Nations à un réexamen des politiques et des pratiques relatives aux ajouts aux réserves (que l'APN juge inefficaces) en vue d'assurer qu'elles tiennent compte de la situation des Premières Nations revendicatrices auxquelles s'appliquent les dispositions relatives à l'abandon des droits aux terres de la nouvelle loi.

L'Accord politique engage tout particulièrement le Canada à accorder la priorité aux ajouts aux réserves pour les terres touchées par les conséquences des dispositions du projet de loi relatives à l'abandon ainsi qu'aux terres requises pour les remplacer.

iv. Nominations au Tribunal indépendant

L'Accord politique prévoit que, de concert avec le Canada, l'APN participera à la recommandation des juges désignés pour siéger au Tribunal. La procédure à mettre en œuvre reste à définir, ce qui sera le travail du comité de liaison et de surveillance.

La question des nominations est également connexe à celle du Centre de règlement extrajudiciaire des différends (l'organisme qui sera créé en remplacement de la Commission des revendications des Indiens). Le groupe de travail APN-Canada sur la transition et la mise en œuvre a recommandé que le nouveau Centre de règlement extrajudiciaire des différends soit doté de médiateurs nommés avec le concours de l'APN.

v. Engagement envers un processus des traités

The new legislation excludes claims based on treaty rights “of an ongoing or variable nature, such as harvesting rights.” For example, a claim that federal activity interfered with a right to harvest in traditional territory outside of a reserve could not be brought as a specific claim under the new legislation. It would have to be dealt with either in forums dealing with treaty rights or in the courts.

For this reason, the Political Agreement includes a “Treaty Process” clause that commits Canada and the AFN to work together on a joint approach to address treaty issues not addressed in the new specific claims system.

vi. Traitement des revendications exclues par le plafond qui s'applique aux revendications particulières ou par la définition de telles revendications.

Dans le cadre de l'Accord politique, l'APN travaille de concert avec le gouvernement fédéral pour que toutes les revendications éventuellement laissées pour compte par le système actuel soient traitées de manière rapide et équitable par d'autres voies.

L'une des préoccupations de l'APN dans ce domaine concerne le traitement des revendications qui excèdent le plafond des 150 millions de dollars. L'APN cherche à s'assurer que les revendications des montants les plus élevés recevront la même attention de la part du gouvernement fédéral, à savoir qu'elles ne seront pas remises à plus tard ou négligées pour faire place aux revendications de moindre importance. Les revendications des montants les plus élevés ne feront plus l'objet du processus d'enquête de la CRI étant donné que celle-ci sera elle-même remplacée par le Centre de règlement extrajudiciaire des différends. Par conséquent, il est important que ces revendications bénéficient de leur juste part de l'attention et des ressources fédérales.

L'APN espère également travailler avec le gouvernement fédéral au cours des prochaines années au traitement des autres revendications qui sont exclues de la nouvelle loi, même si elles peuvent être d'une nature très similaire à celles dont celle-ci s'occupe.

vii. Traitement des revendications par le gouvernement fédéral

La nouvelle loi définit un processus par lequel on espère révolutionner la manière dont le gouvernement fédéral s'emploie à régler les revendications particulières des Premières Nations. Le Canada sait maintenant qu'il doit répondre à une revendication dans les trois ans suivant la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi, à défaut de quoi la Première Nation revendicatrice peut en saisir un organe d'adjudication juste, indépendant et compétent.

Le groupe de travail qui est actuellement à l'oeuvre (et qui ne poursuivra son travail que jusqu'au 31 décembre 2007) s'est consacré à l'élaboration de recommandations à l'intention du gouvernement fédéral pour améliorer la manière dont les services gouvernementaux traitent et financent les revendications. L'APN cherche à produire d'ici la fin de 2007 une série de recommandations qui seront communiquées sous forme de rapport public.

Au cours des années qui viennent, le comité de liaison et de surveillance APN-Canada continuera d'examiner toutes ces questions - questions, et d'autres encore, au règlement desquelles les Premières Nations pourront apporter leur concours.

viii. Cadre financier

La nouvelle loi n'engage pas le gouvernement fédéral à consacrer des sommes déterminées pour financer ou régler les revendications. Un certain nombre de questions s'y rapportant seront réglées dans le cadre de l'Accord politique.

L'APN travaillera avec le gouvernement fédéral au sein de tribunes telles que le comité de liaison et de surveillance des revendications particulières pour revoir les principes de financement et la manière dont les revendicateurs peuvent en bénéficier.

Chaque année, au cours des cinq prochaines années, le gouvernement fédéral s'est engagé (dans le cadre de « La justice, enfin ») à consacrer 250 millions de dollars à ce nouveau processus de règlement des revendications particulières. Les sommes qui ne seront pas dépensées au cours d'une année donnée, le cas échéant, seront reportées à l'année suivante. Le gouvernement fédéral a également indiqué que, avec l'autorisation du conseil des ministres, il était prêt à consacrer des sommes additionnelles au règlement de diverses revendications dont le montant dépasse le plafond de 150 millions de dollars.

ix. Transition de l'ancien au nouveau système

La Loi sur le Tribunal des revendications particulières dispose que les revendications déjà en instance, mais qui n'ont pas été réglées, seront réputées avoir été « déposées » à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi (ce qui signifie que la « durée d'horloge de trois ans » commencera à compter à partir de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle

loi). De cette manière, les Premières Nations auront la possibilité de rafraîchir leurs revendications sans perdre leur place dans la file d'attente. En outre, au titre de la nouvelle loi, des revendications précédemment rejetées pourront être soumises de nouveau.

Il a en outre été convenu que les Premières Nations revendicatrices dont les revendications, qui sont actuellement l'objet du processus d'enquête de la Commission des revendications des Indiens, n'auront pas abouti d'ici le mois de décembre 2008, ou dont les revendications avaient fait l'objet d'une recommandation favorable de la part de la Commission mais n'avaient pas été acceptées par le gouvernement fédéral, auront la possibilité de s'en remettre au Tribunal au lieu de devoir déposer leurs revendications de nouveau auprès du gouvernement fédéral. En pareil cas, il a été convenu que, dans les six mois suivant la date à laquelle la nouvelle loi aura reçu la sanction royale, la Première Nation revendicatrice pourra, le cas échéant, aviser le gouvernement fédéral qu'elle compte apporter un complément d'information à l'appui de sa revendication. À défaut, le gouvernement fédéral disposera de six mois pour déterminer s'il maintient son rejet initial. Dans l'affirmative, la Première Nation revendicatrice pourra déposer sa revendication auprès du Tribunal.

Le groupe de travail APN-Canada sur la transition s'est penché sur d'autres aspects de la transition, notamment les recommandations sur le démantèlement de la CRI et la création du Centre de règlement extrajudiciaire des différends.

x. Examen quinquennal

Il est indiqué dans l'Accord politique que l'Assemblée des Premières Nations prendra part à un examen quinquennal destiné à évaluer l'efficacité de la nouvelle approche adoptée pour le règlement des revendications particulières. Le comité de liaison et de surveillance servira de cadre pour la discussion des procédures et des méthodes qui seront appliquées à cet examen quinquennal.

E-CONCLUSION

L'Assemblée des Premières Nations comprend que les terres sont d'une importance vitale pour les Premières Nations. Pour nos peuples, la terre est la vie. Elle est le fondement de notre existence culturelle, politique et économique. En conséquence, le règlement des revendications territoriales en souffrance est d'une importance fondamentale pour les Premières Nations.

La nouvelle approche décrite dans le présent document représente une amélioration importante par rapport à la manière de faire actuelle et un revirement important dans la manière fédérale de traiter les revendications.

L'APN a obtenu des succès importants dans nombre de domaines, notamment l'établissement d'un Tribunal indépendant qui rend des décisions exécutoires, la définition des revendications particulières, sa participation aux nominations au Tribunal et au sein d'autres instances et, d'une manière générale, plus de rapidité et plus d'équité dans le règlement des revendications. En outre, la présence de dirigeants, d'experts et de techniciens des Premières Nations au sein du comité de rédaction de la nouvelle loi fédérale n'a pas été un mince accomplissement.

En comparaison des deux précédentes tentatives importantes pour réformer le processus des revendications - le Groupe de travail mixte sur la réforme de la politique sur les revendications particulières de 1998 et la *Loi sur le règlement des revendications particulières* (projet de loi C-6) - les meilleurs aspects de la nouvelle loi et de l'Accord politique atteignent, voire dépassent les efforts précédemment consentis.

La nouvelle loi supprime nombre de défauts rédhibitoires de la *Loi sur le règlement des revendications particulières*. Elle établit une nouvelle formule d'arbitrage authentiquement indépendante, impose des limites rigoureuses aux délais et permet le renvoi de l'écrasante majorité des revendications particulières devant le Tribunal si elles ne peuvent être résolues d'autre manière.

La nouvelle loi est d'une qualité comparable à celle du projet de loi modèle du Groupe de travail mixte de 1998 sous de nombreux et importants rapports. Notamment, l'une et l'autre fixent des délais maximaux, donnent accès à un processus d'adjudication indépendant si nécessaire et fournissent une définition raisonnablement large des revendications particulières et des critères de compensation.

La conclusion de l'APN est que ces nouveaux outils - la Loi et l'Accord politique - marquent un progrès quant à la portée et à l'applicabilité des moyens disponibles et définit un niveau d'engagement financier qui justifie une étude et un examen sérieux de la part des Premières Nations.

L'APN croit que ces nouveaux outils constituent un sérieux pas en avant qui met fin à cinquante années de vaines tentatives pour réformer le système. Ce travail conjoint avec le gouvernement a donné lieu à des résultats réels et historiques dont les Premières Nations et l'ensemble des Canadiens seront à même de profiter.

Il y aura été clairement démontré que nous pouvons travailler ensemble et que nous devons le faire pour toute initiative qui concerne nos peuples, nos vies et nos terres. Cette approche est un modèle que l'on doit appliquer pour régler dans la concertation de nombreuses autres questions que nous devons régler avec le Canada.

Nous sommes reconnaissants à nos aînés, nos dirigeants et tous les citoyens - passés et présents - de nos nations pour l'inspiration et le soutien qu'ils nous ont apporté et qui n'ont jamais été aussi fructueux que dans le processus que nous venons de vivre.

Meegwetch!