



Première Nation Mishkosiimiziibiing (Big Grassy)

Mémoire

Chambre des communes
Comité permanent des affaires autochtones et du Nord
Revendications particulières et ententes sur les revendications
territoriales globales

Le 19 octobre 2017

A. INTRODUCTION

La Première Nation anishinabe Mishkosiiminiziibiing (Big Grassy) est située dans le nord-ouest de l'Ontario, sur la rive sud-est du lac des Bois. Nos ancêtres étaient signataires du Traité n° 3.

Depuis des temps immémoriaux, la Nation Mishkosiiminiziibiing a utilisé et occupé les terres et les eaux et exploité les ressources du territoire du Traité n° 3. Notre économie traditionnelle est basée sur la moisson du riz sauvage, la pêche, la chasse et le piégeage. Bien que nos membres pratiquent encore notre mode de vie traditionnel, notre capacité à gagner notre vie grâce à nos terres traditionnelles a été considérablement réduite par les conséquences de la colonisation, y compris de nombreux manquements du Canada aux promesses scellées par le Traité.

Pour trouver une solution à ces manquements, nous avons eu recours au processus de règlement des revendications particulières. Cette longue démarche impose encore aujourd'hui un lourd tribut humain et financier.

Notre expérience du processus de règlement des revendications particulières a débuté il y a trois décennies. Durant cette période, notre communauté a présenté au total cinq revendications sous le régime de la politique canadienne sur les revendications particulières. Nous avons réglé une de ces revendications et une partie d'une seconde. Actuellement, le Tribunal des revendications particulières est saisi de trois de nos revendications, et une autre fait l'objet de négociations dans le cadre de la politique canadienne sur les revendications particulières.

Dans le présent mémoire, nous décrivons quelques-uns des obstacles et des défis qui se sont posés à la Nation Mishkosiiminiziibiing dans la quête d'un règlement et d'une indemnisation équitables pour les torts causés par les manquements du Canada à ses obligations envers notre communauté. Nous décrivons aussi quelques changements concrets que nous demandons respectueusement au Comité permanent d'envisager dans les recommandations qu'il pourrait présenter pour réformer la Politique sur les revendications particulières du Canada.

B. QUESTIONS

1. Le coût humain des retards

Notre expérience du processus de règlement des revendications particulières fournit un exemple concret du problème constant des retards, bien documenté par le vérificateur général¹ et d'autres observateurs. Par exemple, notre revendication relative à une autoroute a été déposée en février 1988. Elle a été acceptée aux fins de négociation en avril 1999. Par la suite, avec l'accord des parties, la revendication a été scindée et une partie a été réglée. Le reste de la revendication demeure en suspens. Après une offre au rabais « à prendre ou à laisser » présentée par le Canada, la Première Nation de Big Grassy a déposé une demande introductive

¹ Automne 2016 – Rapports du vérificateur général du Canada, Rapport 6 – Les revendications particulières des Premières Nations – Affaires autochtones et du Nord Canada : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201611_06_f_41835.html (« le rapport du vérificateur général »)

d'instance auprès du Tribunal des revendications particulières en octobre 2011, qui n'a pas encore été réglée.

Selon les politiques et les pratiques actuelles, il arrive fréquemment qu'à partir de l'étape de la « lettre de validation », les revendications s'engagent dans une suite de reports frustrants qui durent des années, au cours desquelles vont décéder les aînés qui ont souffert le plus.

Souvent, les personnes le plus directement touchées sont les aînés de la communauté. Même si la transgression originale de la Couronne est antérieure à tous ceux qui sont encore vivants, ce sont souvent les aînés de la Première Nation qui ont subi le plus directement la faute de la Couronne.

De nombreux aînés nous ont quittés tout au long du traitement de nos revendications dans le système. Il est pénible de penser que ces aînés n'ont pas eu la chance de connaître le dénouement de ces revendications.

En tant que négociateur de la Première Nation, j'ai souvent dû expliquer à nos membres pourquoi nous n'avions toujours pas de règlement après des années de négociations ou d'instances devant le Tribunal. Comble de l'ironie, le processus censé corriger les torts du passé contribue à victimiser de nouveau ceux-là mêmes qui ont été lésés par les actions du Canada. Les retards nous éloignent de la réconciliation en suscitant la méfiance et le découragement chez les membres de notre communauté.

2. Paiements anticipés

Lorsqu'il accepte une revendication aux fins de négociation, le Canada accepte donc, par définition, qu'il a contrevenu à son obligation légale et qu'une indemnité doit être versée.

Les paiements anticipés pourraient permettre de fournir un soutien au revendicateur au moment où il en a besoin et d'atténuer les coûts humains décrits plus haut. Ils constitueraient aussi un geste de bonne foi du Canada et favoriseraient le déroulement des négociations.

Le secteur des assurances fournit un précédent dans le versement des paiements anticipés : les compagnies versent parfois une avance de paiement lorsqu'elles ont acquis l'assurance qu'elles devront payer une indemnité. Ces paiements versés sous toutes réserves sont reconnus et protégés dans les modalités de la police d'assurance, par des contrats et des décisions judiciaires.

La méthode des paiements anticipés semble bien adaptée aux revendications particulières. Au moment où le Canada envoie la lettre de validation, la Première Nation revendicatrice a déjà documenté entièrement sa revendication et le Canada a déjà étudié et évalué entièrement la revendication et déterminé sa responsabilité partiellement ou entière. Pourquoi le Canada ne profiterait-il pas de ce moment pour informer la Première Nation qu'il lui versera un montant donné comme paiement anticipé?

3. Financement par prêt

Le financement par prêt figure comme un passif dans les états financiers de la Première Nation et peut nuire à ses chances d'obtenir un financement nécessaire pour répondre à des besoins communautaires essentiels comme le logement et les infrastructures. Ce problème est exacerbé lorsque les négociations durent depuis des années. La structure de financement par prêt peut même inciter la Première Nation à accepter un règlement au rabais juste pour régler la dette associée au financement par prêt. Cette structure ne permet pas aux Premières Nations d'entamer des négociations sur un pied d'égalité avec le gouvernement fédéral.

Le gouvernement du Canada devrait suivre l'exemple de certaines provinces et remplacer le financement par prêt par le financement par subvention.

4. Type de dommages à indemniser et recours possibles

L'indemnisation offerte par la négociation des revendications particulières est dictée par la Politique sur les revendications particulières et Guide sur le processus de règlement². Les négociateurs du Canada nous ont indiqué très clairement que les dommages comme les pertes de nature culturelle et spirituelle ainsi que les pertes de vie ne sont pas indemnissables dans le processus des revendications particulières. La politique du Canada ne devrait pas écarter l'indemnisation pour ces chefs de dommages, s'ils peuvent être démontrés et s'ils ont été causés par un manquement du Canada. Le fait que ces dommages puissent être difficiles à quantifier ne constitue pas une justification raisonnée pour ne pas les indemniser.

Comme les recours, la réconciliation passe par la reconnaissance. Si le Canada et la Première Nation en viennent à un règlement, le Canada devrait, à la demande de la Première Nation, reconnaître ses torts envers elle et lui présenter des excuses. Cette démarche est importante pour notre peuple et contribuerait grandement à jeter les bases d'une relation future marquée par la confiance et le respect mutuel.

5. Représentants du Canada dans les négociations et devant le Tribunal

Selon le Plan d'action relatif aux revendications particulières élaboré par le Canada en 2007, intitulé *La justice, enfin*, le ministère fédéral de la Justice s'acquitte de différents rôles. Il aide Affaires autochtones et du Nord Canada à déterminer si une revendication particulière donnée révèle une obligation légale non exécutée du Canada, conseille le Ministère durant les négociations et représente le Canada devant le Tribunal des revendications particulières et les autres tribunaux³.

Selon la Nation Mishkosiiminiziibiing, le fait que le ministère de la Justice évalue la validité des revendications tout en assurant la défense du Canada dans ces revendications pose problème. La validité des préoccupations des Premières Nations quant à l'indépendance du processus de

² <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100030501/1100100030506#chp10>.

³ Rapport du vérificateur général 2016, paragr. 6.10.

règlement des revendications particulières a été reconnue par le Comité sénatorial dans une étude menée en 2006, qui indiquait que le gouvernement fédéral cumulait les fonctions de juge et d'estimateur de l'indemnisation pour des revendications faites à son endroit⁴.

Dans sa décision rendue en 2016 dans la cause *Premières Nations Huu-ay-aht c. Sa Majesté la Reine du chef du Canada*⁵, le juge Whalen du Tribunal des revendications particulières a indiqué que l'approche générale du Canada se fondait sur une « opinion théorique très tranchée ». Dans cette cause, le Canada a allégué qu'il « [ne prévoyait pas] l'octroi d'une quelconque indemnité à la PNH pour le montant qui, dans [son] modèle, avait été attribué aux dépenses de consommation, c.-à-d. qu'aucune indemnité n'était envisagée pour la valeur historique de ce montant en dollars, pour le pouvoir d'achat équivalent aujourd'hui, ou pour quelque intérêt que ce soit ». Les arguments du Canada dans *Huu-ay-aht* concernant les pertes au titre des dépenses de consommation illustrent une résistance et un déni endémiques par rapport aux revendications et à l'indemnisation des Premières Nations, même lorsque la responsabilité a été établie.

Tout comme le Tribunal, l'organisme chargé des négociations et des litiges représentant la Couronne dans la négociation des revendications particulières et devant le Tribunal devrait être essentiellement indépendant. Conformément aux « 10 principes » énoncés par le Canada, cet organisme devrait avoir pour mandat de participer aux négociations ou aux litiges concernant les revendications particulières dans l'optique d'en arriver à des « accords et autres ententes constructifs conclus entre les peuples autochtones et la Couronne [en tant qu']actes de réconciliation fondés sur la reconnaissance et le respect mutuels⁶ ».

6. Meilleures communications avec les bureaux régionaux d'AANC dans la mise en œuvre des règlements

Dans le cas de revendications particulières portant sur des terres de réserve qui n'ont jamais été cédées légalement ou autrement prises par autorisation légale, le règlement peut exiger qu'un instrument de la *Loi sur les Indiens* soit mis en place afin de légaliser l'utilisation future de la terre. Par exemple, si des terres de réserve ont été utilisées pour l'aménagement d'une route sans cession ni expropriation, la *Loi sur les Indiens* exige qu'un instrument soit établi afin que les terres en question soient retirées de la réserve (p. ex. expropriation ou cession) ou qu'une servitude soit mise en place pour permettre que les terres puissent continuer de servir à l'aménagement d'une route (p. ex. un permis, une désignation ou une servitude en application de l'article 35).

⁴ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Négociations ou affrontements : Le Canada a un choix à faire* (2006), cité dans le rapport du vérificateur général 2016, paragr. 6.5.

⁵ 2016 TRPC 14, paragr. 314.

⁶ Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones, <http://www.justice.gc.ca/eng/csi-sjc/principles-principes.html>, Principe 5.

À la lumière des expériences passées, la Nation In Mishkosiiminiziibiing estime que la communication et la coordination laissent pour le moins à désirer entre la Direction générale des revendications particulières (DGRP) (dont le mandat comprend le règlement des revendications) et les bureaux régionaux d'AANC (dont le mandat comporte l'administration des terres de réserve). Il arrive même que ces deux directions d'AANC agissent à contre-courant. L'explication reste à établir, mais ce phénomène comporte un manque de coordination dans l'établissement des priorités et des budgets, de sorte que les bureaux régionaux n'arrivent pas à définir l'ordre de priorité des ressources ou à les diriger vers le travail à accomplir pour mettre en œuvre les règlements négociés par la DGRP. Cette situation a été une source importante de frustration pour la Nation Mishkosiiminiziibiing et d'autres communautés du Traité n° 3, et probablement pour la DGRP elle-même.

Il sera encore plus important de régler le problème du manque de coordination avec la séparation du Ministère en deux ministères, soit celui des Relations Couronne-Autochtones et le ministère des Services aux Autochtones.

7. Différends entre les Couronnes quant aux responsabilités des ordres de gouvernement

Selon la Nation Mishkosiiminiziibiing, les manquements aux obligations de la Couronne peuvent concerner plus d'un ordre de gouvernement. Les désaccords entre les Couronnes quant à savoir à qui revient la responsabilité d'indemniser les Premières Nations ne devraient pas entraîner le report ou le déni d'un règlement.

À l'intérieur du cadre constitutionnel du Canada, et à la lumière de la jurisprudence, les tractations de la Couronne fédérale relatives à une terre des Premières Nations créent une relation fiduciaire entre la Couronne et la Première Nation.

Selon le principe de Jordan, si un conflit de compétence quant à la prestation de services à un enfant des Premières Nations survient entre le Canada, une province, un territoire ou entre des ministères, le ministère assurant le premier contact paie les services et peut réclamer un remboursement de l'autre gouvernement ou d'un autre ministère après que l'enfant a reçu le service⁷. De même, la Politique sur les revendications particulières du Canada devrait inclure comme principe que lorsque les négociations sont menées sur la base que le Canada a violé une obligation légale envers une Première Nation, le Canada devrait verser une juste indemnité et réclamer, dans une démarche distincte, l'indemnité ou une contribution des autres gouvernements de la Couronne (p. ex. les provinces).

⁷ Voir <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/sante-premieres-nations-inuits/principe-jordan.html>.

C. CONCLUSION

Dans le présent mémoire, nous avons décrit des mesures concrètes que pourrait prendre le Canada pour rendre sa politique et le processus des revendications particulières plus accessible et efficace, moins frustrant et lourd pour les Premières Nations revendicatrices.

Nous demandons respectueusement que le Comité tienne compte des points de vue exprimés ici dans son examen du processus de règlement des revendications particulières et la communication de ses conclusions à la Chambre des communes.

Glenn Archie, négociateur en chef
Première Nation Mishkosiiminiziibing (Big Grassy)