

Le droit à des mesures réparatoires et la nécessité d'établir un processus indépendant pour le règlement des revendications particulières

Mémoire du BC Specific Claims Working Group au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes dans le cadre de son étude sur les revendications particulières et les ententes sur les revendications territoriales globales

Le 26 octobre 2017

INTRODUCTION

Le processus de règlement des revendications particulières constitue l'approche mise en œuvre par le Canada pour réparer les torts causés par le passé au chapitre de l'aliénation illégale des terres autochtones, de la mauvaise gestion des biens autochtones et de l'inobservation de traités. Les répercussions concrètes de ces pertes historiques sont frappantes : les revendications font état de situations où des terres et des ressources ont été mal gérées, vendues ou dégradées, souvent lorsque des collectivités vivaient dans la pauvreté et peinaient à subvenir à leurs besoins les plus fondamentaux (voir les encadrés 1 et 3).

Encadré 1. La revendication afférente aux villages de la bande indienne de Williams Lake

Pendant les années 1850 et 1860, tandis que la colonie établissait sa législation relative à la préemption, elle a interdit aux colons de préempter les villages et établissements indiens. En dépit de cette législation et des promesses faites aux peuples autochtones selon lesquelles leurs villages seraient protégés, au début des années 1860, la bande indienne de Williams Lake a été chassée des terres de ses villages par les colons.

La bande a protesté hautement contre cet acte, et une lettre que le chef William a écrite en 1879 a été publiée dans le journal *British Colonist*. Il y est dit que « [l]a terre sur laquelle mon peuple a vécu pendant cinq cents ans a été prise par un Blanc; celui-ci a beaucoup de blé et des troupeaux de bétail. Nous n'avons rien, même pas un acre. » [TRADUCTION] Le Canada était au courant de cette dépossession, mais n'a rien fait pour restituer les terres villageoises à la bande. Les membres de la bande de Williams Lake ont vécu sans terres de réserve pendant 20 ans et ont souffert de pauvreté extrême et de famine.

Cette revendication a été entendue dans le cadre de diverses variantes du processus de règlement des revendications particulières depuis les années 1980. Enfin, en février 2014, le Tribunal des revendications particulières a reconnu le bien-fondé de la revendication au motif que la colonie et le Canada avaient l'obligation de protéger les terres villageoises de la bande, y compris l'obligation « d'éliminer l'obstacle que constitue » [TRADUCTION] la préemption par des non-Indiens. Cependant, le Canada a demandé que la revendication soit soumise à un contrôle judiciaire, et celle-ci a parcouru tout le processus et même fait l'objet d'une audience devant la Cour suprême du Canada, qui n'a pas encore rendu sa décision.

Les mesures réparatoires comme celle-ci sont un élément clé du processus de réconciliation, alors que les revendications pendantes perpétuent l'inégalité sur le plan social et économique. Comme l'a déclaré le

Comité sénatorial permanent des peuples autochtones dans son étude de 2006 sur les revendications particulières : « Dans tous les cas où un règlement est intervenu, la vie de la population autochtone s'est améliorée sur-le-champ. Les relations entre le Canada et les Premières Nations et les collectivités environnantes s'en sont aussi trouvées renforcées. Régler les revendications en suspens est non seulement la chose juste à faire, mais c'est la chose intelligente à faire¹. »

Cela dit, le processus de règlement des revendications particulières s'est avéré si systématiquement inefficace que bon nombre de nations autochtones de la Colombie-Britannique sont maintenant d'avis que le véritable objectif du processus est d'entraver, plutôt que de favoriser, le règlement des revendications. Au cœur des obstacles s'opposant aux nations autochtones se trouve le conflit d'intérêts inhérent au processus : le Canada assume le rôle de juge, de jury et de banquier à l'égard de revendications présentées à son encontre. Il ne serait acceptable dans aucune autre situation qu'il revienne à un défendeur de déterminer si des négociations s'imposent. Ce conflit d'intérêts explique pourquoi la nécessité d'établir un processus indépendant est si impérieuse (voir la recommandation 1).

Les nations autochtones et des initiatives gouvernementales réclament la création d'un processus indépendant de règlement des revendications depuis près de 70 ans. L'instauration d'un tel processus constitue le seul moyen de supprimer le conflit d'intérêts institutionnalisé et de régler les revendications de manière juste et impartiale.

La création d'un processus indépendant prendra un certain temps et doit se faire dans le cadre d'un partenariat à parts égales avec les nations autochtones. Entre-temps, le Canada peut prendre des mesures à l'appui du règlement des revendications qui favoriseront la grande transition transformationnelle vers l'indépendance et l'équité sur lesquelles reposera un véritable partenariat de nation à nation. Parmi ces mesures, soulignons la mise en place d'un financement durable au titre de la recherche, un soutien à l'égard des processus et des pouvoirs du Tribunal, des activités de recherche et de planification en vue de l'intégration des lois et processus juridiques autochtones, et l'offre d'un accès équitable à l'information. Nous décrirons nos recommandations plus en détail une fois que nous aurons présenté brièvement le contexte dans lequel elles ont été formulées.

Encadré 2. RECOMMANDATIONS

1. Créer un processus indépendant de règlement des revendications particulières.
2. Mettre en place un financement durable au titre de la recherche.
3. Appuyer la fonction et les pouvoirs du Tribunal des revendications particulières.
4. Travailler avec les nations autochtones dans le cadre d'activités de recherche et de planification visant à établir des cadres en vue de l'intégration des lois et des traditions juridiques autochtones aux processus de règlement des revendications particulières.
5. Travailler avec les nations autochtones dans le but de créer un processus permettant de régler les revendications de grande envergure.
6. Favoriser l'obtention d'un accès plein et équitable à l'information en appuyant le groupe de travail au chapitre de l'accès aux documents.
7. Favoriser l'obtention d'un accès plein et équitable à l'information en retirant le projet de

¹ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, « Introduction », *Négociations ou affrontements : Le Canada a un choix à faire — Rapport final du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur l'étude spéciale sur le processus fédéral de règlement des revendications particulières*, page iv, 2006, <https://sencanada.ca/content/sen/Committee/391/abor/rep/rep05dec06-f.pdf>.

loi C-58 et en entreprenant de vastes consultations significatives auprès des nations autochtones en ce qui touche la réforme de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

À propos du BC Specific Claims Working Group

Le BC Specific Claims Working Group (BCSCWG) est un groupe de chefs autochtones et de techniciens en matière de revendications particulières qui a été constitué par résolution de l'Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique en 2013 et chargé de promouvoir la résolution juste et équitable des revendications particulières en Colombie-Britannique et de faire avancer les revendications particulières en tant qu'enjeu politique national. Dans le cadre de notre travail, nous mettons l'accent sur l'unicité de la colonisation en Colombie-Britannique et la nécessité d'établir un processus qui tient compte des difficultés particulières liées au règlement des revendications dans cette province.

En juillet 2017, le BCSCWG a soumis un mémoire au groupe de travail technique mixte de l'Assemblée des Premières Nations (APN) et d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) [GTTM APN-AANC], lequel mémoire faisait état de 18 recommandations (voir l'annexe 1). Ces recommandations s'inspiraient directement de déclarations faites par des nations et organisations autochtones de la Colombie-Britannique au cours d'une « séance de dialogue » de deux jours que l'APN a tenue en juin 2017 (ainsi que dans un bref sondage créé par le BCSCWG avant cet événement). Nous continuons d'appuyer et de promouvoir ces recommandations, mais, aux présentes, nous tenons à souligner sept recommandations que nous considérons comme prioritaires en raison de leur importance primordiale et de leur applicabilité immédiate.

ÉLÉMENT DE CONTEXTE 1 : UNICITÉ DE LA SITUATION EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

Les processus de colonisation en Colombie-Britannique sont uniques : la plupart des nations de la Colombie-Britannique n'ont jamais signé de traités historiques, principalement parce que l'État refusait de financer des procédures de conclusion de traités ou l'achat de terres. Plutôt, durant la période coloniale et après l'entrée de la Colombie-Britannique dans la Confédération en 1871, les gouvernements ont établi quantité d'ordonnances, de lois, de procédures et de commissions relativement à la création de réserves. Ce processus de création de réserves (conjugué à d'autres facteurs complexes, notamment le grand nombre de collectivités et de réserves, la petite taille des réserves, les chevauchements fréquents entre les corridors de transport et les réserves de même que les multiples saisies illégales de terres à des fins de développement) a donné lieu à de lourdes pertes qu'il faut maintenant réparer. Les terres des réserves indiennes en Colombie-Britannique correspondent à moins de 0,4 % du territoire de la province². Les revendications particulières des nations de la Colombie-Britannique représentent maintenant la moitié du total national.

² L'assise territoriale totale de la Colombie-Britannique est de 96 646 000 hectares; en date de 2010, la superficie totale des réserves s'élevait à 360 000 hectares. Voir Province de la Colombie-Britannique, *Crown Land: Indicators and Statistics Report 2010*, 2011, https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/farming-natural-resources-and-industry/natural-resource-use/land-water-use/crown-land/crown_land_indicators__statistics_report.pdf [EN ANGLAIS SEULEMENT].

Ainsi, les obstacles à la pleine participation auxquels se heurtent les nations partout au Canada (tels qu'ils sont décrits dans le rapport de novembre 2016 du Bureau du vérificateur général³) ont un effet disproportionné sur les requérants de la Colombie-Britannique. De fait, les nations autochtones de la Colombie-Britannique doivent faire face à d'énormes difficultés lorsqu'elles cherchent à faire régler une revendication particulière, particulièrement par l'entremise de négociations. Les statistiques ci-après font foi de ces difficultés :

- **Le grand nombre de revendications rejetées ou ayant fait l'objet d'une fermeture de dossier.** Les revendications provenant de la Colombie-Britannique représentent 53 % des revendications pour lesquelles le Canada n'a relevé aucune « obligation légale » et 40 % des revendications ayant fait l'objet d'une fermeture de dossier.
- **Le grand nombre de revendications affectées au processus pour les « revendications de faible valeur ».** Les nations autochtones de la Colombie-Britannique soutiennent depuis longtemps que les revendications ayant fait l'objet d'une fermeture de dossier comprennent les revendications pour lesquelles le Canada n'a accepté qu'une allégation ou quelques-unes d'entre elles et a rejeté les autres (ces revendications étant assorties d'une décharge de responsabilités). Ces « acceptations partielles » ont pour effet de réduire la valeur imposée des revendications à un point tel que bon nombre de celles-ci sont casées dans le processus pour les « revendications de faible valeur », lequel se caractérise par une inégalité profonde et l'unilatéralisme. Si une revendication est considérée comme étant « de faible valeur », le Canada n'entreprend pas de négociations et ne fournit pas un financement pour des négociations. Le rapport final du Bureau du vérificateur général (BVG) citait un juge du Tribunal, qui qualifiait l'approche appliquée par AANC au chapitre des revendications de faible valeur de « paternaliste, intéressée, arbitraire et irrespectueuse des Premières Nations ».

Le grand nombre de revendications soumises au Tribunal (et à un contrôle judiciaire). Les revendications provenant de la Colombie-Britannique représentent 34 % des revendications qu'a entendues le Tribunal. Qui plus est, six des 10 décisions du Tribunal qui ont été soumises à un contrôle judiciaire à la demande du Canada provenaient de la Colombie-Britannique.

ÉLÉMENT DE CONTEXTE 2 : LA DNUDPA ET LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

Les revendications particulières s'inscrivent dans les questions touchant aux droits de la personne. Dans toutes les discussions portant sur le processus de règlement des revendications particulières, les nations autochtones de la Colombie-Britannique invoquent les instruments internationaux qui affirment leurs droits fondamentaux en tant que personnes autochtones, particulièrement la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) et la déclaration sur les droits des peuples autochtones de l'Organisation des États américains, ainsi que les recommandations formulées par des commissions au pays, comme les « appels à l'action » de la Commission de vérité et réconciliation (lesquels demandent aussi au Canada « d'adopter et de mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans le cadre de la réconciliation »).

L'article 28 de la DNUDPA établit que les peuples autochtones ont droit à réparation lorsque leurs terres ont été prises, exploitées ou dégradées « sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause »; les revendications particulières devraient constituer un mécanisme important

³ Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport 6 — Les revendications particulières des Premières Nations — Affaires autochtones et du Nord Canada*, 2016, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201611_06_f_41835.html.

pour ce type de réparation. La DNUDPA reconnaît le droit à l'autodétermination des peuples autochtones et affirme que ces derniers doivent disposer des pouvoirs nécessaires pour traiter d'égal à égal avec les États. Ainsi, les nations autochtones doivent être des partenaires à part entière dans les processus de réforme législative et de surveillance continue.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 : Créer un processus indépendant de règlement des revendications particulières

Le Canada doit créer un processus indépendant et impartial de règlement des revendications historiques. Cela fait des dizaines d'années que les nations autochtones cherchent à faire instaurer ce processus. Des gouvernements ont eux aussi demandé sa mise en place à maintes reprises : depuis 1948, 18 initiatives entreprises ou demandées par le gouvernement ont donné lieu à une recommandation en ce sens⁴.

Une de ces initiatives consistait en la formation d'un groupe de travail mixte composé de représentants de l'Assemblée des Premières Nations (APN) et d'AANC; ce groupe de travail a présenté un « plan très détaillé et ciblé qui permettrait de répondre au besoin, ressenti depuis longtemps, d'établir un organe indépendant de règlement des revendications » [TRADUCTION] tout en tentant de concevoir « un processus au moyen duquel la perception d'un conflit d'intérêts serait éliminée⁵ » [TRADUCTION]. Ce groupe de travail de 1998 a recommandé une stratégie à deux volets : « une commission qui faciliterait les négociations ainsi qu'un tribunal qui résoudrait les litiges⁶ » [TRADUCTION]. Le tribunal a été créé (et doit être appuyé; voir la recommandation 3), mais le besoin d'établir une commission indépendante est toujours aussi inassouvi et urgent⁷.

Bien que la création du Tribunal soit une étape positive, celui-ci constitue un processus *secondaire* en ce qui concerne le règlement des revendications particulières. Il joue le rôle d'organe de recours : si le Canada rejette une revendication, la nation autochtone peut porter l'affaire devant le Tribunal. L'évaluation primaire de la validité d'une revendication autochtone à l'égard du gouvernement du Canada revient toujours au Canada, à l'instar de toutes les décisions administratives et en matière de financement. Le conflit d'intérêts du Canada subsiste.

La forme exacte que prendra la commission indépendante doit être déterminée par l'entremise d'un processus conjoint en concertation avec les nations autochtones, mais il existe des organes similaires dans

⁴ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, « Annexe C : Initiatives antérieures visant l'établissement d'une commission indépendante des revendications », 2006. Le rapport mentionne également ce qui suit : « L'établissement d'un organisme indépendant chargé de régler les revendications particulières par le biais d'un effort concerté des Premières Nations et du Canada est la solution à long terme que préconisent la plupart des témoins. », p. v.

⁵ Rolland Pangowish, coprésident du Groupe de travail mixte, lettre à l'intention des chefs Phil Fontaine et Bill Erasmus, 25 novembre 1998. *Rapport du Groupe de travail mixte Premières Nations-Canada sur la réforme de la politique sur les revendications particulières*.

⁶ *Rapport du Groupe de travail mixte Premières Nations-Canada sur la réforme de la politique sur les revendications particulières*, 1998, p. 8.

⁷ Une « commission des revendications des Indiens » était en place de 1991 à 2009. Bien que cet organe ait joui de l'indépendance que les nations autochtones avaient recommandée pendant longtemps, ses recommandations à l'intention du gouvernement n'étaient pas contraignantes. La Commission a été dissoute en 2009 et n'a pas été remplacée.

d'autres pays, comme le Waitangi Tribunal⁸ de la Nouvelle-Zélande, qui, conjugués à la grande expertise développée par les nations et organisations autochtones au fil des décennies sur les éléments essentiels d'un tel organe, pourraient inspirer un nouveau modèle ici au Canada.

Près de 20 ans après le Groupe de travail APN-AANC de 1998, les mêmes partenaires entreprennent un autre examen conjoint du processus de règlement des revendications particulières. Il semble logique que le GTTM APN-AANC actuel parviendra à la même conclusion que les nombreuses initiatives qui l'ont précédé : la seule façon de régler les revendications de manière juste et équitable est de supprimer le conflit d'intérêts du Canada en créant un processus pleinement indépendant pour l'évaluation, la négociation et le règlement des revendications. Les nations autochtones conviennent qu'il s'agit de la seule voie à suivre⁹.

Le Canada peut appuyer cette transition vers un processus indépendant de trois façons importantes :

1. Appuyer le processus du GTTM actuel, et y participer, de bonne foi afin d'éliminer les conflits d'intérêt de chaque aspect du processus, y compris l'évaluation et la négociation;
2. Prévoir des processus conjoints d'examen et de réforme à long terme afin d'assurer l'équité, l'impartialité et la transparence;
3. Soutenir directement les nations autochtones et les organisations régionales afin qu'elles puissent participer directement à la mise au point d'un processus d'évaluation et de négociation des revendications qui est équitable, juste et transparent.

RECOMMANDATION 2 : Mettre en place un financement durable au titre de la recherche

Le Canada doit fournir un financement qui est durable et stable d'une année à l'autre afin d'assurer une continuité dans la préparation des revendications. L'accès des nations autochtones au processus de règlement des revendications particulières est tributaire de la capacité de celles-ci à pleinement préparer et faire valoir des revendications et à effectuer les recherches qui s'imposent à cet égard. Le financement de la recherche est donc essentiel à l'accès à la justice. En outre, les approches en matière de financement doivent cadrer avec la DNUDPA et le principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause; autrement dit, les États sont tenus de fournir aux nations autochtones l'accès aux ressources nécessaires pour favoriser leur pleine et égale participation aux processus de règlement des revendications.

Le GTTM s'emploie actuellement à formuler ses recommandations sur le financement destiné aux nations et organisations autochtones prenant part au processus de règlement des revendications; le Canada doit garantir les niveaux de financement actuels jusqu'à ce que les recommandations du GTTM puissent être appliquées¹⁰. Par surcroît, le Canada doit s'engager à offrir, à long terme, un soutien durable et suffisant au

⁸ Pour obtenir de l'information sur l'histoire et le mandat du Waitangi Tribunal, voir <https://waitangitribunal.govt.nz/about-waitangi-tribunal> [EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁹ Voir le mémoire du BC Specific Claims Working Group au GTTM APN-AANC intitulé *Negotiation or Confrontation: It's Canada's Choice* (joint au présent mémoire). Dans ce rapport, le BCSCWG rassemble les remarques des nations autochtones qui ont participé en juin 2017 à une séance de dialogue que l'APN a organisée dans le cadre de la mobilisation relative au processus du GTTM. L'instauration d'un processus indépendant était le changement le plus souhaité par les participants à la séance de dialogue.

¹⁰ Entre 2013 et 2016, le gouvernement conservateur a réduit le financement offert aux nations et organismes de recherche autochtones de 40 %. Ces réductions ont handicapé des organismes de recherche à l'échelle du pays — faute d'une voie claire à suivre, des centaines de revendications ont dû être mises en veilleuse. Certains organismes étaient tellement

chapitre de la préparation des revendications par les nations autochtones et les équipes de recherche sur les revendications et au titre des recherches connexes.

RECOMMANDATION 3 : Appuyer la fonction et les pouvoirs du Tribunal des revendications particulières

Les nations autochtones de la Colombie-Britannique soutiennent le Tribunal des revendications particulières en tant qu'organe ayant l'indépendance et les objectifs de réconciliation requis pour régler les revendications. Le Tribunal a reconnu le bien-fondé de plusieurs revendications que le Canada a rejetées. Il pourrait jouer un rôle de premier plan dans une stratégie de nation à nation sur le règlement des revendications particulières, mais, pour ce faire, il doit posséder les pouvoirs, les ressources, le personnel, l'assurance d'indépendance et le mandat élargi en matière de médiation et d'évaluation nécessaires pour assumer ce rôle. Le Canada doit appuyer le Tribunal plutôt que l'entraver. Il pourrait, entre autres, prendre les mesures suivantes :

1. Fournir un financement adéquat au Tribunal afin de pallier les lacunes en matière de personnel et de ressources;
2. Fournir des ressources adéquates aux nations autochtones pour les aider à préparer leurs revendications en vue de les soumettre au Tribunal;
3. Participer aux audiences du Tribunal de bonne foi plutôt que traiter les revendications dans une optique obstructionniste et accusatoire;
4. Respecter l'autorité spécialisée du Tribunal en cessant de demander le contrôle judiciaire des décisions du Tribunal (voir l'encadré 3);
5. Octroyer un financement au titre de la participation des nations autochtones à tout processus de contrôle judiciaire.

Nous recommandons également la création de tribunaux régionaux qui seront davantage accessibles et adaptés aux collectivités. Le Tribunal se fonde sur des connaissances spécialisées pour évaluer les tendances complexes se dégageant des faits historiques sur lesquelles reposent les revendications particulières. Bon nombre de nations et de représentants autochtones de la Colombie-Britannique étaient d'avis que la création de tribunaux régionaux favoriserait le développement de ces connaissances spécialisées et que ces organes seraient plus accessibles aux collectivités de manière à susciter la confiance (à noter que d'autres représentants se sont toutefois dits préoccupés, par suite de leur expérience quant au sous-financement des programmes de la Colombie-Britannique, de la possibilité que les tribunaux régionaux soient marginalisés et qu'ils manquent de ressources).

Encadré 3. La revendication en matière d'exploitation forestière de la Première Nation Huu-ay-aht

En 2014, le Tribunal des revendications particulières a conclu que le Canada avait « complètement manqué » à son obligation de consulter la Première Nation Huu-ay-aht au sujet des modalités d'un permis d'exploitation forestière délivré en 1942. Ce permis faisait état d'une disposition accordant à la compagnie forestière une période de 21 ans renouvelable.

Lorsque la Nation Huu-ay-aht a pris connaissance du permis en 1948, elle a demandé au Canada d'annuler l'entente puisqu'elle ne profiterait pas pleinement des ventes de bois; toutefois, le Canada a permis que l'exploitation forestière se poursuive pendant 21 années supplémentaires, soit jusqu'en 1969.

dépourvus de ressources qu'ils n'ont pas été à même de présenter ne serait-ce qu'une seule revendication. Le financement a été rétabli aux niveaux de 2009 pour l'exercice financier 2017-2018, mais c'est une décision qui se veut ponctuelle.

Durant les audiences du Tribunal, le Canada a soutenu que la Nation Huu-ay-aht devrait toucher une indemnité inférieure puisque la communauté était très démunie au moment où le Canada vendait illégalement du bois de ses terres et que, partant, elle aurait engagé ces fonds pour se procurer des « biens non durables » comme de la nourriture et des médicaments plutôt que de les investir. Dans sa décision relative à l'indemnité, le juge W.L. Whalen du Tribunal a rejeté cet argument et a mis l'accent sur l'équité du processus : « l'indemnisation en equity doit permettre non seulement de garantir l'équité, mais aussi de rendre une justice plus complète, qui repose sur la conscience et comporte une qualité morale ».

En janvier 2017, le Canada, refusant de reconnaître le caractère contraignant de la décision du Tribunal, a demandé que celle-ci fasse l'objet d'un contrôle judiciaire. Enfin, en septembre 2017, les ministres Bennett et Wilson-Raybould ont retiré la demande de contrôle judiciaire, déclarant que « la Nation Huu-ay-aht a attendu beaucoup trop longtemps les réparations du gouvernement du Canada en raison des erreurs du passé ». Il a fallu attendre près de 70 ans après que la Nation a contesté l'entente d'exploitation forestière pour que la revendication soit réglée.

RECOMMANDATION 4 : Travailler avec les nations autochtones dans le cadre d'activités de recherche et de planification visant à établir des cadres en vue de l'intégration des lois et des traditions juridiques autochtones aux processus de règlement des revendications particulières

Le processus de règlement des revendications particulières doit refléter les lois autochtones de la nation qui présente la revendication. Les nations autochtones de la Colombie-Britannique ont fortement insisté sur ce point lors de la séance de dialogue de l'APN de juin 2017, dans le cadre de laquelle les participants ont affirmé sans équivoque que les processus d'évaluation et de négociation étaient partiels et inéquitables puisqu'ils ne prenaient pas en compte et n'intégraient pas les principes et protocoles juridiques autochtones. Similairement, la Commission de vérité et réconciliation demande « la reconnaissance des lois et des traditions juridiques autochtones et leur intégration dans la négociation et la mise en œuvre des traités, des revendications territoriales et de toute autre entente constructive ».

Lors de la séance de dialogue, les représentants des nations de la Colombie-Britannique ont également souligné la nécessité d'établir des modèles de négociation qui délaissent les modèles standards créés par AANC, lesquels reposent sur des principes coloniaux dont l'objectif est la désintégration de la souveraineté autochtone, et qui sont fondés sur des protocoles élaborés avec les nations autochtones en tant que partenaires à part entière, de sorte qu'ils intégreront harmonieusement les priorités, enseignements et principes juridiques autochtones.

Les efforts visant à corriger les erreurs du passé ne devraient pas reproduire les déséquilibres sur le plan de l'autorité qui étaient justement à l'origine desdites erreurs. L'intégration systématique des traditions juridiques autochtones rendra, avec le temps, le processus de règlement des revendications plus solide, juste et résilient. Or, il n'existe pas actuellement de recherches juridiques sur la manière d'intégrer les lois autochtones aux revendications particulières. Le Canada devrait appuyer les projets pilotes régionaux sur les systèmes juridiques autochtones en matière de mesures réparatoires et de résolution de conflits, et ce, dans le cadre d'un plan global visant à appliquer les résultats à plus grande échelle en vue d'implanter un cadre flexible mais constructif pour l'intégration générale des lois et traditions juridiques autochtones.

RECOMMANDATION 5 : Travailler avec les nations autochtones dans le but de créer un processus permettant de régler les revendications de grande envergure

Le Canada doit collaborer avec les nations autochtones à la création d'un processus de règlement des revendications de grande envergure qui est juste, efficace et transparent. Dans le passé, le Canada a exigé que les nations autochtones qui présentent une revendication à la Direction générale des revendications particulières annexent à celle-ci une résolution du conseil de bande précisant que la valeur de la revendication n'excédera pas 150 millions de dollars, et ce, préalablement à tout processus de négociation ou d'évaluation commune. Cette limite de 150 millions de dollars a été fixée unilatéralement par le Canada. À l'heure actuelle, une revendication d'une valeur supérieure à 150 millions de dollars ne peut pas être soumise au Tribunal et fait plutôt l'objet de délibérations secrètes du gouvernement dont sont exclues les nations autochtones et qui, habituellement, se soldent par la présentation d'une offre très modeste.

En 2007, le Canada et l'APN ont signé un accord politique dans lequel ils se sont notamment engagés à créer conjointement un processus permettant de régler les revendications de grande envergure. Or, le Canada s'est retiré du processus, laissant en suspens la question des revendications de grande envergure. De nombreuses nations autochtones ne disposent pas des ressources nécessaires pour porter ces revendications devant un tribunal, partant, ces injustices continuent de se faire sentir.

Bien qu'une grande partie des revendications provenant de la Colombie-Britannique soient de petite envergure, cet enjeu est néanmoins très pertinent pour les nations autochtones de la province. Mentionnons comme exemple le fait que le Canada s'est retiré des négociations engagées avec la bande indienne Okanagan au sujet d'une revendication en matière de pâturage communal. Plusieurs nations de la Colombie-Britannique ont souligné que leurs revendications de grande valeur demeureront inactives jusqu'à l'instauration d'un processus juste et acceptable et que, entre-temps, leurs terres sont détruites par des activités illégales d'extraction et de mise en valeur de ressources, dont les répercussions ne seront jamais prises en compte aux fins de l'évaluation des revendications.

RECOMMANDATION 6 : Favoriser l'obtention d'un accès plein et équitable à l'information en appuyant le groupe de travail au chapitre de l'accès aux documents

Le Canada se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, car il a le pouvoir d'accorder ou de refuser l'accès aux renseignements dont les nations autochtones ont besoin pour documenter leurs revendications. Des données probantes montrent que le Canada resserre son contrôle à l'égard des documents qui sous-tendent les revendications, les plaintes et les litiges des nations autochtones¹¹.

Les nations autochtones doivent jouir d'un accès plein et rapide à tous les documents dont elles ont besoin pour présenter leurs revendications. La parité en matière d'accès à l'information est une condition préalable de tout processus équitable de nation à nation. Au cours de l'été 2017, les directeurs nationaux de la recherche sur les revendications ont formé un groupe de travail auquel siègent des membres du personnel d'AANC (de bureaux régionaux et de l'administration centrale) afin de s'attaquer aux obstacles auxquels se heurtent les nations autochtones lorsqu'elles tentent d'accéder à des documents. Nous recommandons que le Canada appuie les travaux de ce groupe de travail.

¹¹ Directeurs nationaux de la recherche sur les revendications, *Joint Submission to the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics and First Nations Experience with Access to Information*, 2016. Document disponible sur demande auprès de l'Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique.

RECOMMANDATION 7 : Favoriser l’obtention d’un accès plein et équitable à l’information en retirant le projet de loi C-58 et en entreprenant de vastes consultations significatives auprès des nations autochtones en ce qui touche la réforme de l’accès à l’information et de la protection des renseignements personnels

Le mémoire du 16 octobre 2017 des directeurs nationaux de la recherche sur les revendications à l’intention du comité permanent étudiant le projet de loi C-58 fait état de graves préoccupations concernant le défaut du Canada de consulter les nations autochtones avant la rédaction du projet de loi, et les directeurs parviennent à la conclusion selon laquelle le projet de loi C-58 « minera fortement la capacité des Premières Nations à documenter leurs revendications [...] et entravera sérieusement l’accès des Premières Nations à la justice lorsque celles-ci cherchent à faire régler leurs revendications¹² » [TRADUCTION]. Nous appuyons pleinement et faisons nôtre la principale recommandation des directeurs de la recherche portant que le Canada devrait respecter ses engagements au chapitre de la réconciliation et de l’application de la DNUDPA et retirer le projet de loi C-58 de même que tenir de vastes consultations significatives auprès des nations autochtones à propos de la réforme législative à mettre en œuvre quant à l’accès à l’information.

SOMMAIRE : ÉLIMINER LES CONFLITS D’INTÉRÊTS PAR UN PARTENARIAT DE NATION À NATION

L’histoire unique de la colonisation en Colombie-Britannique a donné lieu à quantité de griefs historiques qui exigent des réparations. Le processus de règlement des revendications particulières devrait constituer le mécanisme permettant d’obtenir réparation; hélas, comme le rapport de vérification de 2016 du BVG l’a décrit en détail, ce processus a été mal géré de sorte qu’il a érigé des obstacles s’opposant aux nations autochtones cherchant à faire valoir leurs revendications. Cette mauvaise gestion s’articule autour d’une certaine tendance : au cœur de tous ces obstacles se trouve un conflit d’intérêts systémique dans lequel le Canada joue les rôles d’évaluateur et de juge à l’égard des revendications présentées à son encontre. Voilà pourquoi la plupart des revendications provenant de la Colombie-Britannique ne se règlent pas, particulièrement au moyen de négociations. Manifestement, une réforme s’impose.

Le BCSCWG se range derrière les nations autochtones et les nombreuses initiatives antérieures qui ont recommandé la création d’un processus indépendant de règlement des revendications particulières. Jusqu’à ce qu’un tel processus soit mis en place, les revendications particulières continueront d’être traitées dans un contexte d’inégalité et de méfiance et n’aboutiront pas à des règlements satisfaisants en Colombie-Britannique et à l’échelle du Canada. Ce n’est qu’en s’attaquant au conflit d’intérêts institutionnalisé du Canada que nous pourrions réformer le processus de règlement des revendications particulières de manière à aplanir substantiellement les inégalités systémiques que tant de personnes (et, tout récemment, le BVG) ont soulignées.

Nous recommandons également que le Canada appuie la pleine et égale participation des nations autochtones aux processus de règlement des revendications en établissant un financement durable au titre de la recherche, en soutenant le travail du Tribunal, en prenant des mesures concrètes pour entamer

¹² Directeurs nationaux de la recherche sur les revendications, *Impaired Access: Submission to the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics Regarding Bill C58 “An Act to Amend the Access to Information Act and the Privacy Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts*, 2017. Le mémoire reflète l’opinion que partagent 21 équipes de recherche sur les revendications à l’échelle du Canada; plus de 20 nations autochtones et conseils tribaux, ainsi que plusieurs organisations autochtones et aux vues similaires, y ont donné leur assentiment.

l'intégration des lois et traditions juridiques autochtones et en assurant un accès intégral et équitable aux renseignements nécessaires pour documenter les revendications.

Les nations autochtones, à titre de détentrices de droits légitimes, doivent être des partenaires à part entière dans chaque aspect de tout processus de réforme. Une telle égalité se situe au cœur de la DNUDPA et de toute véritable relation de nation à nation. Seuls la création d'un processus indépendant et l'établissement de partenariats de nation à nation sur un pied d'égalité permettront enfin de remédier aux injustices du passé.

COORDONNÉES

BC Specific Claims Working Group

500 – 342, Water Street

Vancouver (Colombie-Britannique) V6B 1B6

Courriel (technique) : Jody Woods, jwoods@ubcic.bc.ca

Courriel (politique) : Kukpi7 Judy Wilson, judy@ubcic.bc.ca

ANNEXE 1 : RECOMMANDATIONS DU BCSCWG À L'INTENTION DE L'APN, JUIN 2017

MESURE	ÉLÉMENTS CLÉS
1. Concevoir conjointement un processus indépendant reposant sur un cadre de nation à nation	<p>Conception conjointe reposant sur un cadre de nation à nation qui supprime les conflits d'intérêts institutionnalisés</p> <p>Surveillance commune et examens conjoints sur une base régulière</p>
2. Appuyer la pleine et égale participation des nations autochtones dans chaque aspect du processus de règlement des revendications particulières	<p>Financement complet, juste et administré indépendamment</p> <p>Financement fiable et stable au titre de la préparation des revendications et du soutien à cet égard</p> <p>Capacité des collectivités quant à la préparation et à la surveillance des revendications</p> <p>Transparence</p> <p>Accès juste et équitable à l'information</p>
3. Élaborer et appliquer des stratégies de négociation et de médiation qui respectent et intègrent la souveraineté et les lois des nations autochtones	<p>Reconnaissance et inclusion des lois des nations autochtones, et la création de protocoles</p> <p>Un processus de règlement des revendications de grande envergure</p> <p>Un processus pour les revendications que le Canada a rejetées lorsqu'AANC traitait les arriérés</p> <p>Un processus permettant de régler de manière juste les revendications ayant fait l'objet d'une fermeture de dossier</p> <p>Visites dans les collectivités et établissement de relations</p>
4. Appuyer le plein éventail de fonctions du Tribunal des revendications particulières	<p>Fournir les ressources nécessaires au bon fonctionnement des processus du Tribunal</p> <p>Participer de bonne foi aux audiences du Tribunal</p> <p>Respecter l'autorité du Tribunal</p> <p>Établir des tribunaux/commissions régionaux qui seront plus accessibles et adaptés aux collectivités</p>
5. Mettre en œuvre de réelles mesures réparatoires et de restitution plutôt que tenter de limiter la responsabilité, en traitant d'égal à égal avec les nations autochtones pour déterminer les recours	<p>Se concentrer sur la réconciliation</p> <p>Participation des nations autochtones à la détermination des recours à titre de partenaires à part entière</p> <p>Possibilité d'inclure des éléments non monétaires dans les négociations</p> <p>Règlements justes et raisonnables</p>