



Chambre des communes
CANADA

Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord

AANO • NUMÉRO 050 • 1^{re} SESSION • 38^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le jeudi 3 novembre 2005

Président

M. Lloyd St. Amand

Toutes les publications parlementaires sont disponibles sur le
réseau électronique « Parliamentary Internet Parlementaire » à l'adresse suivante :

<http://www.parl.gc.ca>

Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord

Le jeudi 3 novembre 2005

•(0905)

[Traduction]

Le président (M. Lloyd St. Amand (Brant, Lib.)): Bonjour, mesdames et messieurs.

Je constate qu'il est 9 heures et quelques minutes. Notre quorum pour l'audition de témoins est de trois et, comme nous avons dépassé ce chiffre, je pense qu'il convient de déclarer la séance ouverte.

Nous accueillons aujourd'hui MM. Alan Pratt, Peter Hutchins, Charles Harnick et Al Gross.

Messieurs, bonjour et bienvenue au comité.

Vous avez la parole. Peu nous importe dans quel ordre vous prendrez la parole. Nous sommes heureux de vous accueillir. Vos exposés seront évidemment importants pour nous, mais si vous le souhaitez, vous pouvez décider entre vous de la manière dont vous voulez procéder. D'après l'ordre du jour, les témoins seraient M. Pratt, M. Hutchins, M. Harnick et ensuite M. Gross, mais nous ne sommes pas nécessairement tenus de respecter cela.

M. Alan Pratt (avocat, Alan Pratt, Barrister & Solicitor, à titre personnel): Merci.

Je serai le premier à prendre la parole ce matin, monsieur le président, et ce sera un plaisir pour moi.

Je voudrais d'abord remercier le comité de m'avoir invité. C'est un plaisir, un honneur pour moi de prendre la parole devant le comité à titre de simple citoyen canadien — je ne parle pas ici au nom de l'un de mes clients — et aussi à titre de praticien du droit qui se consacre exclusivement aux droits des premières nations. La seule autre fois que j'ai témoigné ici auparavant, c'était à la demande d'un client dont je défendais les intérêts, et je suis donc un peu plus libre aujourd'hui en ce sens que je vais me fonder sur ma propre expérience et mes propres opinions pour vous parler des revendications particulières, à titre de citoyen très intéressé et aussi, grâce à mon expérience, à titre de citoyen bien informé.

J'ai remis au comité un mémoire écrit. Je n'ai pas le temps de le lire et chacun ici est capable de le lire. Je crois savoir qu'il a été traduit. Je demanderais qu'il fasse partie intégrante du compte rendu de ma comparution ici aujourd'hui, si c'est possible. Je ne vais pas le lire, mais je vais essayer d'en donner les faits saillants et de formuler mes recommandations au comité en quelques brèves minutes.

Le président: Monsieur Pratt, le texte fera partie du compte rendu.

M. Alan Pratt: Merci.

Déclaration de M. Alan Pratt:

Observations liminaires

Permettez-moi de déclarer d'entrée de jeu que je suis ravi que le comité permanent ait décidé de réaliser une étude sur les revendications particulières. La question a certes fait couler

beaucoup d'encre dans la foulée de la Loi sur le règlement des revendications particulières.

Je me présente devant le comité en qualité de citoyen et en qualité d'avocat dont l'exercice gravite autour de la préparation et de la négociation de revendications particulières.

Tant sur le plan personnel que sur le plan professionnel, je m'interroge sur l'engagement du gouvernement du Canada à l'endroit des revendications particulières et sur la capacité du Canada à régler ces revendications. Mes préoccupations ne portent pas sur l'engagement personnel des fonctionnaires qui s'emploient au traitement des revendications, mais plutôt sur le problème systémique que constitue le manque de volonté politique d'exercer un véritable changement et l'existence d'un conflit d'intérêts intrinsèque pour le Canada, ce qui a donné lieu à un atterroissement scandaleux.

Par-dessus tout, je m'inquiète du fait que le gouvernement fédéral ne semble pas véritablement comprendre le rôle de ce que le Canada appelle les revendications particulières dans l'objectif global qui consiste à corriger un pan honteux de notre histoire, soit celui de nos rapports avec les peuples autochtones.

En dépit de vingt ans d'efforts de réforme du système de règlement des revendications particulières, nous nous retrouvons aujourd'hui devant le même système qu'autrefois, flanqué d'une réglementation décriée, qui a été examinée par le Parlement, qui a reçu la sanction royale mais qui n'est pas entrée en vigueur. J'ose espérer que le processus d'élaboration commune de politiques prévu par l'Accord politique du 31 mai donnera le coup d'envoi à un autre processus concerté de création d'un nouveau système et de nouvelles institutions.

Entre-temps, les revendications particulières continuent d'être développées, présentées, acceptées, rejetées et réglées.

Ma propre expérience des revendications particulières remonte à 1985, année au cours de laquelle j'ai présenté ma première revendication particulière au Canada. Depuis lors, j'ai identifié des revendications à développer; j'ai ébauché des déclarations; j'ai vu quelques-unes de mes revendications acceptées, quelques-unes rejetées, d'autres rejetées et ultérieurement acceptées et enfin d'autres réglées.

Une part de mes fonctions professionnelles consiste aujourd'hui à négocier activement des revendications particulières un peu partout en Ontario de même qu'en Saskatchewan et en Alberta.

Je vous présente donc aujourd'hui le point de vue d'un avocat spécialiste des revendications. Je suis ici pour suggérer certains gestes qui pourraient — et qui selon moi devraient — être posés sans plus attendre.

« Dossiers en souffrance » mis en contexte: Tout porte à croire que la Loi sur le règlement des revendications particulières demeurerait lettre morte. Le ministre Scott a paraît-il assuré l'Assemblée des Premières nations qu'il ne la mettra pas en vigueur. Nous devons donc nous retrancher sur la politique énoncée dans le document *Dossiers en souffrance*, publié en 1982.

Tout d'abord, je me permets de poser une question très générale: Qu'est-ce qu'est exactement la Politique du Canada sur les revendications particulières? Ma réponse est la suivante:

Premièrement, il s'agit d'une politique décrétée par un fiduciaire, destinée à remédier aux manquements de ce dernier sur le plan des « obligations légales » qu'il avait à l'endroit des premières nations en qualité de fiduciaire.

Deuxièmement, le fiduciaire dans ce cas-ci est la Couronne et la Couronne a toujours une obligation de traiter de façon juste et honorable avec les premières nations. Cependant, il existe un conflit d'intérêts évident lorsqu'il s'agit pour la Couronne d'évaluer ses propres obligations et de s'en acquitter.

Troisièmement, lorsque nous appliquons ou interprétons la Politique, il faut rester conscient que cette dernière a été rédigée à une époque où l'obligation fiduciaire de la Couronne n'avait pas été légalement instituée.

Ce n'est qu'en novembre 1984 que la Cour suprême a conclu dans l'arrêt *Guerin c. La Reine* que la Couronne avait une obligation fiduciaire pour ce qui concernait les négociations entourant les terres de réserve. Depuis lors, les tribunaux ont rendu des décisions déterminantes quant à l'obligation de la Couronne, tant sur le fond que sur la façon dont elle doit agir à l'égard des droits des premières nations.

On constate plusieurs lacunes graves dans la Politique du Canada sur les revendications particulières et dans la démarche actuelle d'évaluation, de négociation et de règlement des revendications particulières, notamment les suivantes: retards et manques de personnel; iniquité du processus d'évaluation; manque de financement pour les négociations; lacunes des règles régissant l'indemnisation et les autres redressements; manque de jurisprudence; tendance à s'enliser dans des débats constitutionnels avec les gouvernements provinciaux (du moins en Ontario); absence d'un organe d'appel impartial et efficace aux différentes étapes du processus.

On estime que ces récriminations sont imputables à deux situations: il existe un conflit d'intérêts évident lorsque le Canada est appelé à traiter le manquement à ses propres obligations; le gouvernement du Canada ne semble manifester aucune volonté d'assumer véritablement ses obligations fiduciaires et d'accorder réparation pour le manquement à ses obligations fiduciaires et à ses autres obligations.

Qu'est-ce qu'une revendication particulière?

Avant d'aller plus loin, il faut comprendre ce que sont les revendications particulières: ce sont des négociations en vue d'une indemnisation ou d'un redressement découlant d'un manquement aux obligations de la Couronne envers les premières nations. Il peut s'agir de la violation d'un traité, d'une appropriation illégale d'une réserve ou de fraude liée aux comptes fiduciaires des premières nations.

Toutes les premières nations ont probablement fait les frais de plusieurs de ces manquements. Ces manquements sont l'héritage de négligence et de ruptures de promesse qui a fait en sorte que les premières nations sont aujourd'hui défavorisées et ne disposent pas

des ressources nécessaires pour constituer des économies prospères et des sociétés épanouies.

Selon moi, il est essentiel de comprendre que l'objectif de redressement d'une politique contemporaine de règlement des revendications particulières doit refléter notre négligence et nos abus de confiance antérieurs de même qu'une acceptation du fait que la Couronne se doit d'agir de façon honorable.

Le règlement d'une revendication particulière ne fait pas que réparer une erreur du passé; il procure à la première nation revendicatrice des ressources qui forment un capital d'amorce d'un nouvel avenir. Les revendications particulières portent aussi sur des aspects qui ont éliminé le tissu social des premières nations.

Le règlement des revendications particulières d'hier devrait aussi servir de catharsis de résolution de griefs découlant d'actes fautifs, de catharsis pour les premières nations et de catharsis pour notre société dans son ensemble, représentée par la Couronne. Les règlements ont une importante valeur économique, puisque les premières nations ont peu de moyens à leur disposition pour négocier des indemnisations foncières et pécuniaires pour les torts du passé.

Ils ont aussi une importante valeur salutaire: ils permettent de faire amende honorable aux anciennes erreurs; ils invitent à la vérité et à la réconciliation de sorte que toutes les parties peuvent aller de l'avant, affranchies d'un fardeau d'amertume.

La Loi sur le règlement des revendications particulières:

Cette loi a été avalisée par le Parlement et a reçu la sanction royale. Toutefois, le ministre des Affaires indiennes a signifié qu'il ne la mettrait pas en vigueur. Cette situation doit être corrigée si nous désirons pouvoir invoquer la règle de droit dans ce secteur.

Quelles sont les implications d'une loi qui a passé sous le crible du processus législatif mais qui demeure entre deux eaux? Une chose est certaine: cette loi, qui n'est ni appliquée ni révoquée, est embarrassante.

La Loi est une mesure législative indésirable, pour des motifs que le présent comité a étudiés de long en large. Mes préoccupations portent sur son bien-fondé juridique et social plutôt que sur sa nature politique. Je suis convaincu que la Loi aurait exaspéré un système de règlement des revendications déjà bancal et je suis d'avis qu'il est peu probable qu'elle ait pu améliorer la situation de quelque façon. Quoi qu'il en soit, elle s'est révélée tout à fait inefficace à remédier aux problèmes qui minent le système actuel de règlement des revendications, problèmes que moi et de nombreuses autres personnes avons mis en lumière et avons tenté de contourner au fil des ans.

La Loi n'a abordé qu'en surface le manque d'impartialité du processus de règlement des revendications. Elle n'a rien proposé pour remédier aux retards inhérents au système, causés par le manque de ressources financières et humaines au gouvernement.

La progression typique des revendications:

Le comité sera indubitablement intéressé d'en savoir plus long sur l'expérience « typique » d'une première nation en ce qui concerne ses revendications particulières.

La première étape consiste à identifier et à développer la revendication. Cet exercice exige l'apport de personnel de recherche juridique et d'avocats. Au cours des dernières années, le financement pour la recherche et la présentation de revendications a considérablement chuté.

Une fois la revendication développée, on cherche habituellement à obtenir un avis juridique afin de cerner les questions de droit. Une présentation de revendication est ensuite préparée avec le concours du personnel de recherche et d'avocats. Il faut compter environ cinq ans pour en arriver à cette étape, dans la mesure où le financement existe. En l'absence de financement, la revendication demeure non identifiée et l'indemnisation en souffrance augmente d'année en année.

À l'heure actuelle, la décision du bien-fondé de toute revendication ne sera rendue au plus tôt que dans les cinq années suivant sa présentation à la Direction générale des revendications particulières. À ma connaissance, en raison du manque de personnel, les nouvelles réclamations ne reçoivent aucune attention pendant au moins deux ans. Lorsqu'on daigne s'atteler à la tâche, ce n'est que pour entreprendre un processus de « confirmation des recherches », ce qui est ni plus ni moins une reprise du travail de développement qu'a accompli la première nation revendicatrice pour étayer son dossier.

Ensuite, la revendication s'engouffre dans ce trou noir communément appelé « ministère de la Justice ». Deux ou trois ans plus tard, on entend dire qu'un « avis juridique » a été prononcé. Celui-ci est soumis à une contre-expertise interne, ce qui peut facilement exiger un an ou plus.

Un « Comité consultatif sur les règlements » du ministère des Affaires indiennes détermine ensuite si le ministère accepte l'avis juridique. Dans la négative, la revendication est carrément rejetée. Toutefois, si tout va comme on l'espère, la première nation reçoit un sommaire des conclusions de l'avis juridique et la revendication est acceptée. Il y a maintenant probablement huit ans que la revendication a été présentée et au moins 12 ou 13 ans que la première nation a amorcé le processus.

Si la première nation a de la chance et que sa revendication est acceptée, elle doit alors attendre qu'un négociateur soit désigné.

Les négociateurs de revendications particulières s'épuisent rapidement. Lorsqu'on leur confie le dossier, ils ne savent rien de la revendication; lorsqu'ils s'y sont bien familiarisés, ils sont prêts pour la retraite ou souffrent d'épuisement professionnel.

Par ailleurs, au cours des deux ou trois prochaines années, la plupart des analystes et négociateurs de revendication chevronnés prendront leur retraite. On s'attend donc à ce que la situation s'aggrave à courte échéance. On a toutefois aussi espoir que du nouveau sang aura un effet tonique.

Selon moi, le gouvernement fédéral devra recourir à un plus grand nombre de négociateurs externes. Le secteur privé regorge de négociateurs ayant une vaste expérience.

Les négociateurs externes sont également en mesure de livrer aux ministères des conseils plus francs que ce que peuvent se permettre d'offrir les négociateurs employés par le gouvernement. Ils apportent avec eux une vision du « vrai » monde, hors de l'enceinte fédérale. Ils doivent se voir offrir un accès aux échelons supérieurs de l'administration publique et aux cabinets des ministres.

Une fois amorcées, les négociations s'échelonnent sur cinq ans ou plus. Donc, en supposant un cheminement sans accroc, il faut prévoir une vingtaine d'années pour régler une revendication particulière « typique ».

Un cheminement aussi direct est toutefois rare. Les revendications qui sont rejetées peuvent être portées en appel devant la Commission des revendications des Indiens, qui ne peut que faire des recommandations. Les conseillers juridiques qui se sont opposés à l'acceptation de la revendication sont maintenant appelés à conseiller

au ministre des Affaires indiennes de rejeter le rapport de la Commission. C'est en fait un véritable exploit que certaines revendications arrivent à être acceptées et un véritable miracle qu'elles arrivent à être réglées.

Ministère de la Justice:

La plupart de mes doléances quant au système de règlement des revendications particulières portent toutefois sur le rôle du ministère de la Justice. À n'en pas douter, l'unité qui offre des conseils à la Direction générale des revendications particulières emploie d'excellents avocats. Malheureusement, ceux-ci sont trop peu nombreux et parmi ceux-ci trop peu comprennent l'ensemble de droit qui s'applique aux manquements de la Couronne à ses obligations.

La Direction générale des revendications particulières met sur le compte du ministère de la Justice la majorité des retards dans le règlement des revendications particulières. La négociation des revendications particulières est embourbée par des restrictions que le ministère de la Justice affirme imposer par le droit. Le ministère continue à affirmer que des indemnisations ne seront accordées que selon les répercussions économiques sans égard pour les répercussions sociales, argument que j'estime discutable sur le plan juridique.

Il insiste également pour qu'il n'y ait aucune admission de responsabilité. De fait, l'acceptation d'une revendication se fait toujours sans admission de responsabilité juridique, à l'instar des ententes portant règlement. Ce genre de « réconciliation » est pour le moins étrange et limitée aux yeux du non-initié.

Enfin, le ministère de la Justice insiste toujours pour que la résolution d'une revendication particulière soit la « certitude » sous forme d'une cession des terres qui font l'objet d'une revendication. Je comprends ce qui pousse le gouvernement fédéral à demander la certitude, mais dans certains cas, ce dénouement ne constitue pas une réconciliation honorable des droits.

Revendications particulières et honneur de la Couronne:

J'affirme depuis nombre d'années que la Politique du Canada sur les revendications particulières doit être mesurée à l'aune de l'honneur de la Couronne. Pour s'acquitter de sa mission, la politique doit assurer un accès à la justice supérieur à celui du système judiciaire. Elle y arrive d'au moins deux façons: en particulier, en éliminant les restrictions et autres défenses techniques, la Politique ouvre la voie à l'examen du bien-fondé des revendications; en accordant des ressources aux négociations (bien que ce soit sous forme de prêts garantis par billet à ordre), la Politique améliore l'accès à une résolution négociée par les premières nations revendicatrices.

La Couronne, les premières nations et les tribunaux conviennent tous que la négociation fondée sur des principes est préférable à l'action en justice, mesure coûteuse au dénouement incertain. Une négociation qui n'est pas fondée sur des principes ou une négociation fondée sur des principes qui penchent en faveur de la partie la plus puissante n'est toutefois pas légitime, spécialement lorsqu'il s'agit de dérogations aux obligations fiduciaires et que le fiduciaire est la partie qui souhaite imposer les principes de négociation. Le processus de règlement des revendications particulières doit prévoir le concours d'une tierce partie. Le conflit d'intérêts qui existe lorsqu'un fiduciaire établit une méthode de règlement des différends à l'égard de ses propres fautes est indéniable.

Je n'écarte pas la possibilité d'un rôle amélioré pour les tribunaux dans la mesure où la Couronne arriverait à renoncer à son attitude « soit le tribunal, soit la table de négociation ». Quelquefois, afin de pouvoir négocier de façon éclairée, il faut obtenir une réponse à une question de droit. La stratégie de la terre brûlée qu'épouse le gouvernement fédéral dans les procédures avec les premières nations peut et doit être changée.

Je ne suis pas réfractaire à l'idée de la création de commissions et de tribunaux susceptibles d'améliorer la situation. La Loi sur le règlement des revendications particulières n'est pas arrivée à constituer des institutions impartiales et efficaces, particulièrement pour ce qui concerne le Tribunal. La Commission aurait été prometteuse si on ne l'avait pas bâillonnée à la case départ.

Obtenir du gouvernement qu'il autorise la création d'un organe véritablement impartial mandaté pour laver l'honneur de la Couronne exigera une véritable volonté de se défaire des vieilles habitudes.

Le gouvernement du Canada a récemment déclaré à la Table ronde Canada-Autochtones et dans l'Accord politique du 31 mai qu'il expédiera aux oubliettes ses façons de faire passistes et ses anciennes pratiques d'établissement de politiques. S'il ne s'agit pas là d'un simple vœu pieux, il y aura alors place pour de nouvelles idées.

Une de ces idées consiste à accepter d'examiner l'incidence non économique des manquements de la Couronne à ses obligations. Parfois, les circonstances d'une revendication particulière ont profondément fragilisé le tissu social d'une première nation, parfois à un point tel qu'une collectivité autrement saine a été réduite à l'asservissement. Ce phénomène n'est pas rare et a des répercussions humaines et économiques coûteuses.

Il se peut alors que le simple fait de présenter de sincères excuses suffise à réconcilier les premières nations et la Couronne. Dans certaines circonstances, une indemnisation supplémentaire permettra à une première nation de mettre sur pied des programmes linguistiques et culturels qui contribueront à atténuer les reculs sociaux et culturels.

Dans d'autres cas, la Couronne devra accepter qu'il est de son devoir de refaire l'acquisition de terres qui ont été appropriées sans toutefois être cédées, même si elles sont occupées, et de ne pas limiter l'indemnisation en cas de réticence de la part du cédant sans proposer quelque autre option.

Il n'existe actuellement aucune place pour ces idées dans le processus de négociation des revendications particulières et les premières nations n'ont aucune tribune vers laquelle se tourner qui leur permettrait d'espérer changer la donne.

Recherche et financement des négociations:

L'une des questions les plus scandaleuses et la plus facile à rectifier pour ce comité et autres parlementaires, est la manière dont la recherche et le financement des revendications particulières ont soit stagné ou diminué.

Le gouvernement du Canada semble avoir déterminé que l'une des façons de tuer des revendications dans l'oeuf est de s'assurer qu'aucun financement n'est accordé pour leur recherche. L'information que j'ai à ce sujet est anecdotique, mais elle est constante dans l'ensemble du pays. Cela fera en sorte que l'escalade des coûts du règlement de ces revendications légitimes continuera dans l'avenir. C'est de « l'économie de bouts de chandelles ».

Le budget annuel consacré à la négociation de revendications particulières (c.-à-d. celles qui passent l'épreuve de la course d'obstacles et qui sont acceptées) est d'environ 9 millions de dollars, ce qui peut sembler une somme d'argent imposante. Mais ce n'est pas

le cas. Il y a présentement 85 revendications en négociations actives. Cela correspond à un montant à peine supérieur à 100 000 \$ par revendication. Mais nombre de ces revendications valent des dizaines de millions de dollars ou plus.

Mais pire encore, la négociation de revendications particulières comprend des éléments auxquels on penserait normalement comme: les coûts d'un négociateur; les coûts des chefs et membres du Conseil et souvent des aînés et des interprètes, pour assister aux négociations; les coûts d'un avocat-conseil; les coûts des conseils d'évaluateurs et d'experts-conseils relativement à des questions d'évaluation, de cartographie et autres; les coûts de communication avec les membres des premières nations, les politiques locaux et le public en général; les coûts liés aux voyages et aux réunions; et ainsi de suite.

Une grande portion du budget est dépensée pour commander à divers types d'experts des études afin de déterminer quel territoire a réellement été affecté et ensuite, ce qui est réellement exigible. Les règlements de revendications particulières ne se réalisent pas par magie. Les montants négociés doivent reposer sur une analyse réelle, ce qui requiert les services de plusieurs types d'experts professionnels.

Un développement positif survenu au cours des dernières années est l'évolution d'une pratique où l'on commande ces études conjointement. Toutefois, il est tout à fait scandaleux que la Direction générale des revendications particulières n'ait pas d'argent pour réaliser des évaluations ou d'autres études permettant de justifier des dépenses importantes de fonds publics dans le cadre du règlement d'une revendication.

Et alors, comment ces études sont-elles payées? Eh bien, la façon dont ça fonctionne, c'est que les parties s'entendent au sujet d'une étude et de qui devrait la réaliser. Les parties conviendront d'un cadre de référence. Tout cela est très sain. En réalisant des études conjointement, les parties ont moins de questions à débattre à la fin.

Mais lorsque vient le temps de payer l'expert-conseil, le gouvernement fédéral dit à la première nation qu'il n'a aucune affectation de fonds pour payer l'expert-conseil. La première nation doit emprunter la somme complète à même le programme de prêts pour la négociation, y compris la portion de la contribution du gouvernement fédéral à la réalisation de ces études.

Et c'est pourquoi une portion très importante (je dirais quelques millions) de la somme de 9 millions de dollars consacrée au financement des négociations est actuellement utilisée pour payer la portion du gouvernement fédéral dans des études concernant la cartographie, l'évaluation et la perte de jouissance. Mais ce n'est pas tout! La première nation, qui a été lésée en premier lieu, doit signer des billets à ordre où elle promet de rembourser tous les prêts de négociation, y compris la part du gouvernement fédéral!

Et alors, le gouvernement fédéral, qui admet avoir violé une obligation fiduciaire, doit convaincre la première nation de s'endetter pour payer la part du gouvernement fédéral servant à déterminer la somme que ce dernier doit. C'est honteux.

Si la Direction générale des revendications particulières avait quelques millions de dollars bien à elle à dépenser, la somme entière de 9 millions de dollars pourrait alors servir aux premières nations pour négocier des revendications particulières. Ce ne serait pas encore assez, mais cela permettrait aux premières nations d'avoir en mains plus de ressources pour négocier que celles dont elles disposent à l'heure actuelle.

Recommandations:

J'ai quelques recommandations particulières à formuler au comité. Certaines d'entre elles impliquent de retourner à la case départ et de poursuivre le processus de réforme de l'ensemble du système de revendications particulières: la Loi sur le règlement des revendications particulières doit être abrogée et sa dépouille inhumée dans le respect; il faut recommencer à travailler sur une nouvelle loi pour faire suite aux recommandations du Groupe de travail mixte premières nations/Canada sur les revendications particulières. Je pense qu'à long terme le ministère qui a enfreint ses obligations ne devrait pas siéger lors du jugement de ses propres violations; il faudrait un nouveau ministère ou secrétariat chargé d'assurer le maintien de l'honneur de la Couronne en ce qui a trait aux traités, aux droits des peuples autochtones et titres ancestraux, et de s'occuper des violations d'obligations importantes survenues par le passé et que nous appelons revendications particulières, et je vous demande donc instamment de considérer une restructuration gouvernementale afin d'éliminer autant que possible les conflits d'intérêts.

Je reconnais que ces changements structureux à long terme ne sont probablement pas à l'heure actuelle le point de mire de l'étude de ce comité. Entre-temps, nous ne pouvons nous permettre d'attendre et j'ai donc préparé une autre liste d'éléments qui pourraient être plus faciles à régler: les problèmes de dotation en personnel à la Direction générale des revendications particulières et à l'unité du ministère de la Justice qui l'appuie et la conseille, doivent être résolus; les tribunaux doivent s'occuper de régler certaines questions d'ordre juridique en acceptant de soumettre des questions de droit aux tribunaux sans s'engager dans des litiges de « terre brûlée » où l'on enfreint le code de procédure civile pour épuiser les ressources des premières nations et saper leur volonté de résister; de nouvelles sommes d'argent doivent être consacrées à la recherche des revendications, sommes qui doivent être fournies aux premières nations; il faut augmenter le budget consacré aux négociations de revendications particulières, premièrement en affectant plus d'argent au budget global et, deuxièmement, en mettant fin à la pratique consistant à utiliser le financement des premières nations pour des obligations fédérales; il faut accorder à la Direction générale des revendications particulières de l'argent bien à elle pour payer sa part des études et également pour embaucher des négociateurs et d'autres conseillers de l'extérieur plus expérimentés et qui ne sont pas limités par l'état d'esprit bureaucratique; il faut étendre la portée des négociations afin de traiter des dommages sociaux et culturels causés par les violations de la Couronne en matière d'obligations et de bonne foi; en dernier lieu, le gouvernement du Canada doit apprendre à s'excuser s'il prend au sérieux le besoin de se réconcilier et de clore le débat.

En ce qui a trait au dernier point énoncé ci-dessus, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a eu sa leçon. Je joins à la présente un texte d'excuses extrait d'un accord conclu en 1997 avec les Ngāi Tahu. À titre de comparaison, toutes les ententes de règlement de revendications particulières contiennent cet article ou quelque chose qui lui ressemble:

Aucune admission de fait ou de responsabilité

Le Canada et [nom de la première nation] conviennent que l'entente de règlement est conclue sans admission de quelque fait ou responsabilité que ce soit à l'égard de la revendication.

Il existe toujours un besoin de discuter des grandes questions. Je pense que nous devons retourner en arrière et tenir compte des études où l'on a fait des recommandations pour améliorer le système des revendications particulières. Cela peut prendre du temps. Entre-temps, je suggère ces simples recommandations et j'aimerais rappeler que justice différée équivaut à justice refusée.

M. Alan Pratt: J'ai beaucoup réfléchi ces derniers jours à la situation de Kashechewan qui n'est évidemment pas unique au Canada. Cela nous rappelle les problèmes de pauvreté, de logement, de santé, de faible niveau de vie, de possibilités économiques limitées, de problèmes sociaux, de violence et de criminalité, les innombrables difficultés que rencontrent les premières nations et d'autres peuples autochtones.

Je dirais donc tout d'abord qu'il y a différentes façons plus ou moins complexes de réparer les dommages causés, mais qu'il y a plus de 20 ans que je réfléchis à la question. Les causes sont simples et peuvent se résumer dans un simple constat, à savoir que la Couronne a omis d'honorer ses obligations découlant des traités et de respecter les droits autochtones issus de traités des peuples autochtones du Canada. C'est ce qui explique Kashechewan et les nombreuses difficultés qu'il nous est si facile de constater et si difficile de rectifier.

Si nous diagnostiquons ainsi la cause et essayons de comprendre ce que cela peut signifier aujourd'hui, sur le plan juridique, dans les politiques et sur le plan éthique, que la Couronne reconnaisse ses erreurs passées et adopte une nouvelle façon de traiter avec les premières nations et autres peuples autochtones, on pourra élaborer un processus de guérison, réconciliation et réparation. C'est le défi que doit relever le Canada.

Demandons-nous aussi ce qu'est la Couronne? La Couronne inclut les parlementaires qui sont ici; les parlementaires qui sont à la Chambre des communes, vos collègues; le Sénat; le premier ministre et son conseil des ministres; et tous les fonctionnaires qui travaillent pour vous et pour nous tous, parce que la Couronne c'est l'État. C'est nous tous.

Le sujet qui nous occupe aujourd'hui est celui des revendications particulières. Ces revendications, je dois vous le rappeler, sont les débris de manquements passés de la Couronne à ses obligations. Les débris et les épaves laissés par une négligence systémique et le refus constant d'honorer les traités, les droits autochtones et les titres autochtones. Dans le cas précis des revendications particulières, nous parlons de fautes commises ou de manquements concernant des terres et de l'argent dans la plupart des cas.

Les revendications particulières, à mon avis — et je passe ma vie à cela depuis 1985 — sont probablement tout simplement la cause la plus importante de pauvreté aujourd'hui parmi les premières nations. Quand on examine le processus de redressement et de règlement des revendications particulières, il s'agit de diagnostiquer des erreurs passées de nature juridique. Il s'agit de transformer ces erreurs passées en capital sous forme de terres, d'indemnisation et peut-être d'autres actifs qui deviendront les semences d'une économie prospère. C'est aussi ou ce devrait être aussi une façon importante de reconnaître les erreurs passées et le fait qu'une nouvelle forme de réconciliation, de réparation et d'harmonie peut être envisagée dans cette relation.

J'ai fourni dans mon document un exemple d'excuses contenues dans un acte de règlement — il s'agit des deux ou trois dernières pages de mon texte — en Nouvelle-Zélande. En me préparant pour cette comparution... j'ai lu ces excuses qui remontent à 1997. Il s'agit de l'Acte de règlement des Ngāi Tahu, règlement avec les Maoris en 1997.

• (0910)

J'ai consulté le site Web du bureau des négociations de traités en Nouvelle-Zélande. J'y ai trouvé de nouvelles ententes conclues récemment dans lesquelles la Couronne, dans un règlement conclu avec le peuple maori aux termes du Traité de Waitangi, a non seulement reconnu dans l'entente la langue maori du fait que d'importantes dispositions de l'entente sont rédigées en maori, mais a aussi énoncé de façon très détaillée l'histoire du peuple maori. Les torts causés par la Couronne sont exposés de manière très détaillée. On a reconnu sans détour les torts causés par la Couronne aux Maoris à cause de la manière dont ceux-ci ont été traités dans le passé.

La Couronne s'est alors excusée sans aucune réserve, en plus d'offrir une compensation financière, des possibilités économiques et d'autres avantages.

Une autre caractéristique de ces ententes est que la Couronne reconnaît que les Maoris acceptent moins que ce qu'ils devraient recevoir si on leur accordait une compensation pleine et entière. On reconnaît dans ces ententes qu'en acceptant moins que ce à quoi ils ont vraiment droit, les Maoris apportent leur contribution à l'avenir de l'État de Nouvelle-Zélande.

Voilà un modèle que nous, au Canada, évitons depuis des années et des décennies. C'est justement le modèle qui doit nous inspirer pour les revendications particulières par lesquelles nous réparons justement des torts causés dans le passé.

Je suis avocat. C'est mon métier. C'est mon univers et c'est la base de mon argumentation. Je défends des points de droit. Quand nous réglons une revendication, nous ne concluons pas simplement un règlement à contre-cœur pour accorder le strict minimum auquel le demandeur a droit selon la loi. Nous devrions plutôt déclarer qu'une nouvelle ère de réconciliation et d'harmonie s'ouvre avec le règlement de l'une de ces revendications.

Mon introduction a traîné en longueur, au point qu'il ne me reste plus de temps.

Dans mon mémoire, je formule des recommandations à l'intention du comité. J'énumère aussi les mesures que l'on prend de nos jours dans le règlement des revendications particulières. Je montre qu'il faut vingt ans en moyenne pour aller du début à la fin du processus, en supposant qu'il y ait de l'argent pour alimenter le processus et en supposant que tout se passe sans heurt. Si tout va bien, cela prend vingt ans.

Je démontre qu'il n'y a pas suffisamment d'argent pour effectuer des recherches au début, pour préciser les revendications. Je démontre que les recherches qui ne sont pas suffisamment précisées à cause du manque d'argent pour la recherche ne disparaissent pas d'elles-mêmes, contrairement à ce qu'aimeraient croire ceux qui tentent d'encadrer ou de gérer les dossiers. Au lieu de cela, leurs coûts augmentent. Avec les intérêts qui s'accumulent, avec le passage du temps, les revendications deviennent plus coûteuses à régler, de sorte qu'il est stupide de réduire au minimum le montant disponible au début pour effectuer des recherches, car cela ne fait qu'augmenter en fin de compte le passif assumé par la Couronne, c'est-à-dire nous tous.

Au niveau des négociations, on dispose d'environ neuf millions de dollars par année pour négocier les rares revendications qui font l'objet d'un processus complet. Ce qui est scandaleux, c'est que sur ces neuf millions que le Parlement a mis de côté pour les négociations des revendications des premières nations, des millions de dollars sont dépensés par les procureurs fédéraux pour effectuer des évaluations et des études afin d'établir la valeur des

revendications particulières. Je dis bien des millions de dollars, tout ça parce que le Parlement n'a pas jugé bon de prévoir un budget consacré à cette fin.

Personne n'aime le système, mais c'est un scandale. Si l'on se demande quelles seraient les recommandations immédiates pour atténuer les difficultés dans les revendications particulières, ce n'est pas à moi qu'il incombe d'obtenir plus d'argent aux gens avec qui je négocie, mais en l'occurrence, si l'on débloquent de l'argent expressément pour les revendications particulières, tout irait beaucoup mieux.

Je vais évidemment répondre aux questions, quand les autres intervenants auront pris la parole, mais je formule dans mon mémoire à la fois des recommandations immédiates et des recommandations à long terme. J'espère que le comité a eu l'occasion d'en prendre connaissance ou en aura l'occasion quand j'aurai terminé mon exposé.

• (0915)

Merci encore une fois de m'avoir donné la parole.

Je pourrais facilement parler pendant des heures sur cette question et je m'excuse si j'ai dépassé le temps qui m'était accordé.

Merci.

Le président: Merci, monsieur Pratt.

Non, vous n'avez nullement abusé.

Si le temps le permet à la fin de la période des questions, chacun d'entre vous aura toutefois de nouveau la parole pour faire une déclaration. Si vous voulez préparer un petit laïus au cas où l'on vous accorderait une minute ou deux à la fin, vous avez beau jeu.

Monsieur Hutchins, vous avez la parole.

M. Peter Hutchins (avocat, Hutchins Grant & Associates, à titre personnel): Merci, monsieur le président, mesdames et messieurs. C'est un honneur pour moi de témoigner devant vous pour aborder la question vitale du processus, lequel est franchement malade et a besoin d'aide. Bien sûr, nous disons cela depuis maintenant de nombreuses années et la santé du patient continue de se détériorer.

À l'instar d'Alan Pratt, je dois dire que dans ma pratique, je m'occupe en particulier des peuples autochtones. Je pratique le droit dans ce domaine depuis plus de 30 ans, représentant des Autochtones dans des poursuites et des négociations. Je reviendrai tout à l'heure sur les actions en justice.

Je dois préciser également qu'on m'a demandé de prendre la parole ce mois-ci devant les membres de la Commission sur les revendications particulières des Indiens et je parlerai précisément des revendications antérieures à la Confédération. Je considère que c'est également un honneur et je trouve que c'est encourageant que les commissaires et la Commission cherchent à obtenir des conseils et soient intéressés à entendre divers points de vue. Outre moi-même, il y aura un représentant du ministère de la Justice à l'occasion de cette discussion avec les commissaires.

Je dois aussi préciser qu'en septembre, j'ai été invité à prendre la parole devant les juges de la Cour fédérale à l'occasion d'un séminaire de l'Institut de la magistrature tenu à Montebello et portant précisément sur la question de savoir comment aborder des poursuites autochtones complexes et comment améliorer la situation. Je vous raconte tout cela parce que dans tout le débat sur le processus des revendications — et même dans le projet de loi qui a été adopté et aussi dans les politiques antérieures —, on semble donner à entendre qu'il n'y a vraiment pas de place pour les actions en justice, qu'il faut trouver une autre méthode et mettre de côté les poursuites devant les tribunaux. Je n'en suis pas entièrement convaincu et je vais vous expliquer pourquoi.

Je voulais donner cet exemple des grands efforts déployés par la Cour fédérale du Canada pour améliorer la situation dans laquelle se retrouvent les plaideurs dans des poursuites autochtones devant les tribunaux. Les tribunaux eux-mêmes s'efforcent d'améliorer les choses et de rendre plus accessible l'institution qui, en ce qui me concerne, demeure vitale dans tout le processus visant à réaliser la réconciliation entre la Couronne et les peuples autochtones.

Nous savons tous que le temps panse les blessures. Dans le cas des revendications particulières, le temps n'a rien guéri du tout. En fait, le temps ne vient que compliquer et exacerber la maladie. Il peut même tuer toute possibilité d'une solution équitable et fondée sur des principes. Le temps tue l'espoir et tue la bonne volonté.

Je voudrais vous donner l'exemple d'un client en Colombie-Britannique. Je suis certain que le comité en connaît bien d'autres. En l'occurrence, il s'agit de la première nation Hagwilget de la Colombie-Britannique. L'affaire remonte à la destruction de leurs pêcheries. Cela a eu lieu en 1959. Des poursuites judiciaires ont été intentées en 1985. La première nation a décidé de recourir au processus des revendications particulières en 1998, a suspendu ses poursuites et déposé son rapport sur l'historique de la cause en 2001.

La première nation s'est fait dire qu'étant donné l'arriéré des causes en Colombie-Britannique pour les revendications particulières, il faudra approximativement 20 ans à partir d'aujourd'hui avant que les juges ne rendent leur verdict. La première nation a alors bien sûr décidé de retourner devant les tribunaux pour essayer d'obtenir réparation.

Il est intéressant de constater que déjà, cette première nation subit une avalanche de procédures préliminaires de la part de la Couronne.

● (0920)

Je soulève cette question parce que nous nous demandons ce qui se passe ici. Le ministère de la Justice n'est pas arrivé à trouver les avocats et les ressources nécessaires pour évaluer une revendication, et on dit au client qu'il faudra 20 ans pour évaluer la revendication. Pourtant, dès que la question revient devant les tribunaux, on dispose de ressources illimitées à consacrer à un procès. Je pense que ce n'est pas vraiment une question d'absence des ressources; c'est plutôt l'utilisation qui en est faite et la façon d'établir les priorités.

Il existe de nombreux autres exemples. Kanesatake est un exemple intéressant, évidemment, et en 1961 le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes des affaires indiennes avait déterminé qu'il s'agissait d'une priorité, de même que les revendications de la Colombie-Britannique. Nous savons tous qu'il ne s'est rien passé à cet égard et nous en avons tous payé le prix en 1990. En fait, la crise de 1990 a entraîné la création de la Commission des revendications des Indiens.

Bien sûr, il existe des problèmes structureux.

Les problèmes systémiques du processus de règlement des revendications sont des problèmes aigus en ce sens que le processus comporte en fait deux niveaux d'obligation de la Couronne. Le premier niveau, c'est l'obligation constitutionnelle qui découle de la Constitution, du paragraphe 91(24) et de l'article 35, qui détermine les relations entre la Couronne et les premières nations ou les Autochtones. Le deuxième niveau, dont Alan a parlé, ce sont les promesses que renferment les traités, les promesses explicites ou implicites qui découlent de la Couronne envers les revendicateurs particuliers.

Pour tout dire, le processus concerne les promesses qui ont été faites et les promesses que l'on a accepté de prendre en considération et qui par la suite ont été brisées ou n'ont pas été remplies. La Cour suprême du Canada, dans le renvoi sur la sécession du Québec, tout en discutant de la contribution des peuples autochtones à l'édification du Canada, a parlé des promesses qui leur ont été faites par les gouvernements qui se sont succédés et la promesse de l'article 35.

J'aimerais aborder un aspect du processus qu'à mon avis le comité devrait examiner et dont d'autres intéressés devraient prendre note. C'est la question d'arbitrage par opposition à l'accommodement. L'une des questions importantes qu'il faudrait se poser est la suivante: le processus de règlement des revendications particulières doit-il mettre l'accent sur l'arbitrage ou l'accommodement et la réconciliation, comme l'a mentionné la Cour suprême?

Je dirais certainement que selon l'arrêt récent de la Cour suprême en ce qui concerne les Haïdas, c'est l'accommodement que nous devrions viser. Vous vous rappellerez que dans l'arrêt Haïda, la Cour s'est penchée sur les questions concernant l'obligation de la Couronne envers les peuples autochtones, les premières nations, avant que les droits aient été établis ou acceptés par la Couronne. Il existe à cet égard une véritable analogie pour ce qui est de la politique des revendications particulières.

La Cour a indiqué que l'ensemble des relations entre Autochtones et la Couronne doivent s'appuyer sur le principe du comportement honorable de la part de la Couronne. Peut-être que plus tard pendant la période de questions, nous pourrions approfondir l'importance de l'arrêt Haïda. Mais l'arrêt Haïda indique de toute évidence qu'il existe des impératifs et des obligations de trouver des solutions et des accommodements sans exiger l'arbitrage des revendications.

Car il faut reconnaître que c'est l'arbitrage des revendications qui cause l'arriéré qui existe dans le cadre de ce processus. Ce n'est pas tant le travail de la Commission sur les revendications particulières des Indiens ni le travail des négociateurs. C'est la difficulté d'obtenir un avis du gouvernement quant à savoir si la Couronne est disposée à entamer des négociations à propos d'une revendication particulière. C'est là où se situe l'arriéré, et c'est là où nous avons à nous en occuper de façon systémique et structurelle.

Pour ce qui est des options de rechange aux procès, le processus de revendication particulière est souvent présenté comme une solution de rechange à des procès qui pourraient poser problème. L'idée, c'est de présenter une option de rechange aux procès. Si telle est l'idée, j'ai alors deux propositions à faire.

Tout d'abord, comme je l'ai dit, il ne faut pas que le processus de règlement des revendications particulières mette l'accent sur l'arbitrage; il doit mettre l'accent sur l'accommodement. Le processus ne doit pas mettre l'accent sur l'arbitrage en fonction du fondement juridique des revendications, et ne doit certainement pas être tenu en otage par l'avis de la Couronne pour ce qui est de la légalité d'une revendication. Le processus doit viser à faire ce qu'il convient de faire.

• (0925)

Deuxièmement, les tribunaux devraient continuer à jouer un rôle important pour ce qui est de rendre service aux parties à deux égards. Tout d'abord, en continuant de fournir des mécanismes de règlement des différends si nécessaire — et les tribunaux n'ont cessé de répéter qu'ils sont prêts et disposés à offrir leur aide dans le cadre de négociations. Vous vous rappellerez ce que le juge en chef a dit dans l'arrêt *Delgamuukw* qui est bien entendu que les négociations sont le meilleur moyen de régler des différends, mais toujours renforcées par les jugements de la présente cour. Ce sont les paroles du juge en chef. Deuxièmement, les tribunaux devront continuer à fournir une orientation générale à la Couronne et aux Autochtones en ce qui concerne le droit, les obligations et le comportement approprié des deux parties. Et cet élément est absolument fondamental.

Je tiens à indiquer au comité que même si nous parlons de la nécessité de ne plus recourir aux poursuites, nous ne devons pas oublier que ces poursuites, certainement au cours des 30 dernières années, ont entraîné un changement important dans les relations qui existent entre la Couronne et les peuples autochtones du Canada. La Cour suprême du Canada nous a donné une remarquable orientation; le problème, c'est souvent la façon dont cette orientation est mise en pratique.

Je terminerai simplement par de brèves recommandations, après quoi nous pourrions approfondir ce sujet au moment des questions.

Par conséquent, le comité devrait déterminer les principes et les orientations émanant de la Cour suprême du Canada sur le comportement approprié de la Couronne et devrait entamer un dialogue avec le gouvernement du Canada sur ces questions. Le comité devrait fermement recommander l'élimination de l'aspect juridictionnel du processus de revendications. Il faudrait éliminer l'examen juridique par la Couronne en tant que seuil et les parties devraient passer aux négociations afin de trouver des solutions concrètes.

La Couronne fédérale devrait reconnaître que c'est la Couronne qui, au bout du compte, est responsable envers les Autochtones en vertu de la Constitution du Canada et ne devrait pas mêler les premières nations et les Autochtones à des différends en matière de compétence dont la Couronne est responsable. Et c'est ce qu'indiquent clairement les éléments écrits et non écrits de la Constitution du Canada.

Enfin, et c'est un aspect important que j'aimerais approfondir — j'aimerais proposer que le comité envisage la possibilité de grouper les revendications en catégories et de recommander que l'on négocie ensemble les revendications qui présentent des caractéristiques similaires. Il pourrait s'agir de catégories par sujet, par période historique, par emplacement géographique ou autre. L'initiative actuelle du gouvernement fédéral en ce qui concerne les revendications concernant les pensionnats nous en offre un modèle possible. Il existe d'autres modèles comme les revendications de la Colombie-Britannique relatives aux terres retranchées, où cette revendication particulière est traitée séparément et plus rapidement.

Le président: Je vous remercie, monsieur Hutchins. Vous avez cinq secondes.

M. Peter Hutchins: Je vous remercie, monsieur le président.

J'aimerais simplement terminer en disant que l'objectif est d'accélérer le processus, d'alléger le fardeau de chaque première nation et d'établir une manière uniforme, cohérente et motivée de traiter ces revendications.

Merci beaucoup. Je me ferai un plaisir de discuter de cette question de façon plus approfondie avec les membres du comité.

• (0930)

Le président: Monsieur Harnick.

M. Charles Harnick (avocat, Counsel Public Affairs Inc., à titre personnel): Merci beaucoup, monsieur le président. C'est un honneur pour moi d'avoir été invité à comparaître ici aujourd'hui, et je vous remercie de m'en avoir offert l'occasion.

Je serai bref. Je dirai dès le départ que je suis un négociateur fédéral et que je souhaite limiter mes commentaires au processus de négociation.

Je sais que vous avez beaucoup entendu parler de ce qui se passe au cours de la période qui précède le moment où l'on accepte que la revendication fasse l'objet d'une négociation. Je ne peux faire que des commentaires de nature anecdotique à ce sujet parce que j'en sais un tout petit peu sur la question et sur le processus qui précède la négociation. On vous en a beaucoup parlé.

Ce dont je veux vous parler, c'est du processus qui se déroule une fois que la revendication a été acceptée et qu'à ce moment-là ce que l'on vise surtout à faire c'est de déterminer les dommages. J'ignore si un témoin a comparu devant le comité pour en parler, mais le processus en ce qui concerne les revendications particulières vise à déterminer les dommages. Il est conçu tout particulièrement pour donner aux parties à la table de négociation la possibilité de travailler ensemble pour déterminer en quoi consistent ces dommages. J'ai l'intention de vous en donner des exemples.

L'un des aspects que l'on négocierait dans le cadre des revendications particulières s'il s'agit d'une question de terre, c'est la nécessité d'évaluer la terre pour en déterminer la valeur marchande courante inchangée. Pour ce faire, il faut deux évaluations. Les parties doivent travailler en collaboration et de préférence s'entendre pour faire l'étude conjointement. C'est certainement la meilleure voie à suivre. À la table de négociation, on passe beaucoup de temps à déterminer le mandat qui sera confié aux évaluateurs afin de les orienter dans leur tâche. De cette façon-là, les aspects uniques de la revendication, et certainement les aspects uniques en ce qui concerne la terre et ce qu'il faut évaluer, doivent faire l'objet d'une entente à la table. Il existe des questions de délimitation, de cartographie, de sensibilité géographique. Les parties travaillent ensemble. Elles ont l'occasion de travailler ensemble pour déterminer conjointement ces attributions et pour déterminer qui devraient être les évaluateurs qui seront chargés de l'évaluation.

Au bout du compte, des rapports sont préparés. Cela prend un certain temps. D'après ma propre expérience, ces rapports pourraient être terminés dans peut-être moins d'un an et dans l'intervalle des rapports préliminaires sont remis aux parties. Les parties les examinent. Elles donnent des instructions aux évaluateurs et le rapport final est généralement prêt dans un an ou deux. Dans l'intervalle, pendant que les évaluateurs font leur travail, les parties s'appliquent à déterminer la perte de jouissance et le manque à gagner. Les questions entourant la perte de jouissance et le manque à gagner concernant la propriété ou les terres depuis que les premières nations se sont vu privées de l'utilisation de la terre, cette vaste catégorie de perte de jouissance avec le temps a vu sa portée s'agrandir. Je soupçonne qu'Alan me corrigera si je me trompe, mais il ne fait aucun doute que la portée des revendications concernant la perte de jouissance s'est élargie et est assez vaste.

La difficulté qui se pose lorsque l'on détermine la perte de jouissance à une table de négociation, c'est qu'il faut faire certaines hypothèses et tâcher de s'entendre à la table quant à ce qui se serait produit si la première nation était demeurée sur la terre. On pourrait remonter à de nombreuses années en arrière. Certaines de ces revendications remontent à la période qui a précédé la Confédération. Comment détermine-t-on quel aurait été le cours de l'histoire? Cela représente un grand défi à une table de négociation et comme je l'ai dit il appartient aux parties de dire soit qu'elles ne peuvent pas s'entendre et feront leurs propres études, ce que je considère regrettable...

● (0935)

Mais les parties à la table de négociation ont une excellente occasion de s'entendre et commander le genre d'études dont elles auront besoin pour évaluer ces dommages. Et par cela, j'entends des études qui détermineraient quelles occupations et quelles activités auraient été exercées sur ces terres. Agriculture? Tourisme? Exploitation forestière? Aurait-ce été une autre occupation ou un ensemble d'activités qui auraient été entreprises sur ces terres?

Ce sont des questions très difficiles, car nous ne savons pas comment l'histoire se serait déroulée et les parties travaillent ensemble pour trouver des réponses à ces questions et pour élaborer cet ensemble de données. Souvent, si les parties réussissent à trouver ces réponses, elles constatent qu'elles ont les moyens et la marge de manoeuvre pour déterminer la valeur de cette perte de jouissance.

Je crois que ce qui caractérise ces études, c'est le fait qu'elles sont faites conjointement et dans un délai raisonnable. Pendant que les évaluateurs font leurs évaluations, on élabore le mandat, on recrute des experts des différents secteurs comme le tourisme, l'agriculture et l'exploitation forestière et on prépare des rapports. Et ceux-ci peuvent être terminés en un an, ou deux, ou peut-être trois. Mais je pense que si le mandat est clair, et que les gens coopèrent, cela permet de faire avancer la revendication.

Je pense que ce qui caractérise aussi une bonne négociation, c'est le fait que les parties se font confiance, qu'elles établissent des rapports positifs et qu'elles partagent véritablement l'information; c'est cela qui fait réussir la négociation.

Il y a un autre aspect que j'aimerais aborder, dans le contexte de la motion dont le comité est saisi, et il s'agit de la Commission sur les revendications des Indiens. Mes rapports avec cette commission ont été très positifs. Les membres de la Commission servent de facilitateurs et d'administrateurs des négociations auxquelles je participe. Ils facilitent la discussion. Ils nous empêchent de nous égarer. Ils déterminent quelles décisions et quels engagements ont été pris. Ils veillent à ce que nous respections les engagements et les décisions prises et ils se chargent du soutien administratif afin que nous puissions continuer à avancer dans la négociation. Ils coordonnent les études. Tous ces rôles sont très importants et nous permettent de continuer à avancer. Ce sont des aspects très importants et je n'ai que de bonnes choses à dire au sujet de la fonction de facilitation et d'administration qu'ils exécutent, d'après ce que j'ai pu en constater moi-même.

Je souhaiterais vous faire une mise en garde: je pense que vous iriez à l'encontre des objectifs de la Commission sur les revendications des Indiens si vous deviez recommander que celle-ci devienne davantage un organisme d'arbitrage ou de médiation auprès des tables de négociation qu'elle dessert. C'est ce que je crois, car je pense que si la Commission assumait ce rôle, les parties cesseraient de travailler ensemble. Chaque fois que les parties auraient à prendre une décision difficile, elles s'en remettraient à

l'arbitrage ou à la médiation et je pense qu'elles perdraient la capacité de travailler ensemble et de partager l'information. Ce genre de décisions prennent du temps, et je pense que les parties passeraient plus de temps à se préparer pour une procédure quasi judiciaire qu'à travailler ensemble pour faire avancer la revendication.

● (0940)

C'est une mise en garde que je vous fais. Je pense que la fonction qu'exerce à l'heure actuelle la Commission sur les revendications des Indiens est très positive. Si elle avait plus d'argent, elle pourrait offrir davantage d'aide pour coordonner les études. C'est difficile pour elle d'en faire plus puisque ses ressources sont limitées, mais je pense que les fonctions de facilitation et d'administration qu'elle exerce sont très positives.

Je vous demande de ne pas préconiser qu'elle devienne un organisme d'arbitrage, car cela détruirait les bonnes relations de travail qui doivent exister à la table des négociations pour que ces revendications aboutissent à un règlement.

Encore une fois, j'apprécie l'occasion que vous m'avez donnée de comparaître, et je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président: Merci, monsieur Harnick.

Monsieur Gross.

M. Al Gross (négociateur, à titre personnel): Merci, monsieur le président, et merci à vous aussi membres du comité.

J'ai fait une carrière complète au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Pendant de nombreuses années, je m'y suis occupé de l'administration des terres des réserves et d'autres obligations légales du gouvernement fédéral, en particulier du règlement des revendications particulières. J'ai fait valoir mes droits à la retraite de la fonction publique fédérale en 1996.

En ce qui concerne les revendications particulières, je fais fonction depuis 1996, de façon ponctuelle, de négociateur chef pour le gouvernement fédéral. Avant 1996, j'intervenais également d'une façon ou d'une autre dans tous les aspects du dossier des revendications particulières. Depuis 1996, j'ai participé à quelques-unes seulement des négociations relatives à leur règlement, c'est-à-dire essentiellement à la dernière phase de tout le processus.

Je comparais aujourd'hui à titre personnel à l'invitation du comité afin de lui faire part de ce que j'ai appris du processus de règlement des revendications particulières. J'ai accepté de comparaître avec plaisir et je ne représente ici ni groupe, ni intérêt quelconque.

Les revendications particulières ne sont pas chose simple. Elles reposent sur des dossiers compliqués et complexes. Dans la plupart des cas, la genèse de ces revendications remonte à de nombreuses années et s'inscrit dans l'histoire même du Canada et la façon dont il s'est développé pour devenir le pays que nous connaissons aujourd'hui. Les recherches effectuées par les premières nations pour étayer une revendication et les recherches effectuées par le ministère pour confirmer les fondements de celle-ci sont à la fois longues et complexes. J'ai la conviction que les deux parties en cause s'emploient à trouver le moyen de travailler plus efficacement et aussi plus rapidement. À mon sens, il s'agit là d'un domaine qui appelle une concentration sans faille.

L'étape suivante, la détermination d'une obligation légale, est l'essence même de la politique concernant les revendications particulières. Il s'agit ici d'un travail qui n'est ni moins long, ni moins complexe que celui qui entoure la première étape. Ici encore, j'ai la conviction que les parties se sont employées à accélérer le processus conduisant au dépôt des avis juridiques nécessaires. À mon avis, il faudrait affecter à ce travail davantage d'avocats spécialisés et prévoir les moyens nécessaires pour pouvoir les conserver.

Le rôle principal que je joue dans le processus de règlement des revendications particulières est celui de négociateur en chef pour le gouvernement fédéral. Même si je n'ai jamais calculé le nombre de règlements fructueux dans lesquels je suis intervenu, il y en a plus de 50. Une négociation ne peut réussir que si toutes les parties s'entendent, si elles savent de façon précise quel est l'objet de la négociation et si elles parviennent à se faire mutuellement confiance.

Par ailleurs, le très long processus d'étude nécessaire pour aboutir à une indemnisation acceptable à la fois pour la population et les membres de la première nation intéressés doit être parfaitement ciblé et judicieusement administré. Étant donné la complexité de ce genre de dossiers souvent vieux d'un siècle ou moins et qui font obligatoirement intervenir les gouvernements provinciaux, cela est déjà en soi une difficulté. À mon avis, les conditions obligées pour la réussite de ce genre d'entreprise sont, entre autres, des mandats de négociation qui soient clairs dès le départ, des gens d'expérience à la table de négociation, l'intervention de la Commission sur les revendications particulières des Indiens pour faciliter le traitement de certains dossiers, le recours à des modèles de règlements issus des règlements précédents, de même qu'un programme de financement bien ciblé qui donne aux équipes de négociation des premières nations les ressources nécessaires.

Il importe de poursuivre et d'intensifier les efforts pour améliorer encore ces éléments ainsi que les autres critères en cause.

Voilà ce que j'avais à dire. Merci beaucoup.

Le président: Merci, monsieur Gross.

Nous allons maintenant commencer notre premier tour de questions.

Monsieur Harrison, la parole est à vous.

M. Jeremy Harrison (Desnethé—Missinippi—Rivière Churchill, PCC): Merci, monsieur le président.

Je voudrais commencer par remercier infiniment nos témoins d'aujourd'hui. Nous avons en effet ici certains des plus éminents praticiens en la matière, et je pense que ce qu'ils nous ont appris est extrêmement précieux et en ce qui me concerne, je n'ai aucun doute à ce sujet.

J'ai déjà raconté ceci au comité, mais je voudrais remercier M. Pratt pour ce qu'il a dit au sujet de l'impact économique, de la véritable pauvreté et aussi du fait que ces revendications traînent parfois en longueur. La Première nation Flying Dust a une revendication qu'elle défend depuis plus de 20 ans. Il s'agit d'une emprise ferroviaire revendiquée par cette première nation dans la partie nord de la réserve de Meadow Lake, à un endroit propice au développement économique, à un développement économique qui ne se fait pas en raison de l'incertitude causée par l'existence d'une revendication. Si la revendication en question avait été réglée, le développement se serait fait, non pas à l'ouest de la ville mais plutôt sur les terres de la première nation en question, ce qui aurait été à l'avantage à la fois de la collectivité et de la première nation. Le fait

que l'examen de ces revendications traîne tant en longueur a des conséquences économiques très réelles.

M. Hutchins a dit quelque chose au sujet des poursuites. L'actuel chef du conseil tribal de Meadow Lake, qui était à l'époque le chef de la réserve de Flying Dust, m'a raconté que si le litige avait pu être vidé, la décision aurait manifestement été déjà prise. Ce dossier a plus de 20 ans, mais même si elle a collaboré avec le gouvernement, cette première nation n'est pas plus avancée pour autant.

M. Pratt nous a dit que, lorsque tout allait bien, il fallait parfois 20 ans pour que le processus arrive à son terme. Peut-être les avocats ici présents pourraient-ils nous dire dans quels genres de pièges les premières nations ont pu tomber pendant ce genre de processus et aussi quel genre de retard ces difficultés ont produit pour leur cause.

● (0945)

M. Alan Pratt: La première difficulté est bien sûr le fait qu'il faut circonscrire la revendication. Lorsque je suis arrivé dans ce domaine il y a plus de 20 ans de cela, je n'y prêtai guère attention. Les clients venaient me voir, ils me remettaient un rapport de recherche et me disaient voici les faits, et moi je leur répondais Oh mon Dieu, quel fouillis. Mais nous partions de là, nous ajoutions l'un ou l'autre élément de droit et cela suffisait.

Mais au fil du temps, je me suis rendu compte qu'une revendication ne se circonscrit pas toute seule. Il faut un travail de recherche historique qui soit effectué dans le but de comprendre quelles étaient les obligations légales et quels sont ceux de ces droits conférés par la loi qui auraient peut-être été enfreints. La première difficulté consiste donc à décider s'il s'agit bien d'une revendication.

Une des choses qui me tracasse le plus, c'est d'entendre mes amis qui travaillent dans le monde de la recherche me dire à l'occasion qu'ils n'ont pas les moyens financiers nécessaires de sorte qu'il y a des revendications qui existent, des revendications valables, des revendications qui vont finir, d'ici 100 ans, par représenter un coût ou une dépense pour l'État, mais qui ne sont pas identifiées et qui ne sont pas intégrées au système. Voilà donc pour commencer.

En second lieu, il y a le fait que dès lors qu'une revendication a fait l'objet des travaux de recherche nécessaires, la difficulté pour des gens comme Peter et moi — et nous avons tous les deux l'expérience de la chose — c'est que les premières nations ne savent pas toujours à qui s'adresser pour obtenir un avis approprié. Elles s'y prennent un peu au petit bonheur.

Admettons qu'une première nation ait reçu un avis solide et qu'elle ait un texte solide à présenter; à ce moment-là, la difficulté suivante est le ministère de la Justice. Laissez-moi me faire l'écho de certaines des choses que mes collègues ici présents ont dites à propos de l'utilité de la collaboration dans ce genre de dossier. J'ai fait le maximum pour me montrer coopératif. Si le dossier me concerne, il faut que je dise d'emblée au ministère des Affaires indiennes: « Laissez-moi parler à un avocat et laissez-moi expliquer quels sont, selon nous, les tenants et les aboutissants de la revendication; laissez-moi vous expliquer quels sont, à notre avis, les problèmes et quels sont les avis qu'il faut obtenir ». Je me souviens d'un dossier dans lequel j'avais fait cela à cinq reprises. J'avais rencontré à cinq reprises cinq avocats du ministère; je les avais breffés l'un après l'autre mais, après quelques mois, chacun d'eux avait décroché un meilleur boulot dans un autre ministère. Cela, c'est un énorme problème.

Le Canada a rejeté un certain nombre de mes revendications et il y en a trois qui me viennent à l'esprit. Je m'étais adressé à la Commission des revendications, un organisme très précieux et qui n'existait pas avant 1991, pour lancer un processus d'enquête, et suite aux discussions préliminaires à l'enquête, j'avais obtenu l'engagement de la Direction des revendications particulières qu'elle déposerait un nouvel avis juridique sitôt que nous aurions discuté du dossier, et dans l'un de ces trois cas la revendication avait été acceptée. Deux d'entre elles ont été réglées et je suis en train de négocier le règlement de la troisième avec M. Harnick.

Voilà donc une autre difficulté. Non seulement il y a une liste importante au ministère de la Justice, mais il y a aussi des mouvements de personnel et également, dans ce même ministère, au service qui travaille sur les revendications particulières, une absence terrible de compétences et de mémoire institutionnelle, de sorte qu'il n'y a aucune solution de continuité.

J'en conviens avec mes collègues, une collaboration s'impose même si nous sommes limités aux éléments de droit, ce qui ne devrait pas être le cas à mon avis. Je ne pense pas qu'il y ait quoi que ce soit qui justifie cela, mais si effectivement nous sommes limités à cela, employons-nous au moins à identifier et à circonscrire les dossiers du mieux que nous le pouvons.

Ensuite, il y a bien entendu le niveau des négociations, et même pour arriver à commencer à faire négocier une revendication qui a été acceptée, il faut beaucoup de temps pour faire nommer un négociateur. J'ai signalé dans mon texte que lors de mes entretiens officieux avec les gens du service des revendications particulières, qui sont souvent des amis à moi, j'ai appris qu'un grand nombre, sinon la majorité, des gens les plus expérimentés allaient prendre leur retraite d'ici deux ou trois ans. Il va donc y avoir une absence terrible de mémoire institutionnelle, de compétences collectives et aussi de sagesse. Il arrive parfois qu'on doive attendre très longtemps avant qu'un négociateur soit nommé, et puis bien sûr, au beau milieu des négociations...

Je suis d'accord avec ce qu'a dit M. Harnick au sujet de l'utilité de la collaboration et des études menées conjointement. C'est un processus dont j'ai fait la louange dans mon texte. Je suis tout à fait d'accord avec cela. Je suis également d'accord avec Peter pour dire que les tribunaux devraient être là pour faciliter le processus. Très souvent, nous avons à traiter d'un dossier dans lequel un point de droit provoque une divergence d'opinions tout à fait logique. Cela arrive très souvent. Mais nous n'avons pas le loisir de décréter un temps mort pour obtenir un jugement et travailler ensemble sur la façon de présenter les faits et le dossier devant les tribunaux, obtenir la réponse, puis reprendre les négociations, alors que c'est ce que nous devrions pouvoir faire.

• (0950)

Dans mon mémoire, je décris la politique de la terre brûlée qu'applique le gouvernement fédéral aux revendications autochtones. Comme Peter le disait, il va tout jeter pour essayer de nous bloquer. Il appliquera de manière abusive les règles de procédure civile. Il nous écrasera, pour que nous ne nous lancions pas de bon cœur dans un processus de revendications particulières, comme meilleure solution. Nous sommes obligés de nous y astreindre car l'autre option est tellement pire, tellement plus chère, tellement plus incertaine. Puis, après 20 ans, on se dira peut-être eh bien, on aurait dû s'adresser aux tribunaux car la solution qui aurait dû être la plus simple est tellement pire.

Ainsi, quoi qu'on choisisse, on choisit mal, si j'ose dire.

J'ai peut-être encore une fois pris trop de temps.

Le président: Monsieur Harrison, vous avez environ une minute.

M. Jeremy Harrison: Peut-être que M. Hutchins pourrait répondre à son tour.

M. Peter Hutchins: Je ne prendrai pas plus de 30 secondes, puisque j'ai largement dépassé le temps qui m'était accordé au début. Je souhaiterais soulever quatre points.

Premièrement, j'ai pu constater de première main le problème que pose le mandat des négociateurs. Nous passons des heures, des jours, des semaines à discuter du mandat du négociateur. Bien sûr, dans le cas d'une revendication particulière, le mandat n'inclut pas des éléments comme les droits de récolte, la présentation d'excuses, ni même les terres ou souvent l'octroi de terres. Ce sont des questions d'importance vitale pour les Premières nations. Alors, le mandat des négociateurs fédéraux est la première question à régler.

Deuxièmement, il y a l'examen judiciaire. Il est arrivé qu'une des revendications dont je m'occupais disparaisse pour un examen judiciaire pendant des années, sans la moindre participation de la part du demandeur. Je pense que le demandeur ou son avocat devrait pouvoir participer à l'évaluation juridique de la revendication.

Troisièmement, il y a le temps que prend la processus et la perte de preuves. C'est un élément clé de la situation de la bande de Hagwilget. Il y a des aînés qui ne seront plus de ce monde dans 20 ans et c'est une décision très difficile pour la bande, pour la première nation. Doivent-ils aller devant les tribunaux maintenant pendant que la preuve existe encore, ou doivent-ils attendre au risque de perdre la preuve?

Enfin, j'aimerais répéter, comme le disait Alan, que la politique sur les revendications particulières devrait être perçue comme un complément au litige et devrait fonctionner de pair avec le mécanisme de règlement des différends que les tribunaux nous ont donné.

Merci beaucoup.

Le président: Merci, monsieur Harrison.

Monsieur Cleary, s'il vous plaît.

[Français]

M. Bernard Cleary (Louis-Saint-Laurent, BQ): Messieurs, je vous remercie de vos interventions, qui ont été extrêmement éclairantes.

À titre de négociateur autochtone, j'ai été appelé à négocier plusieurs revendications particulières. Selon moi, un des problèmes — vous l'abordez — a toujours été l'amorce de la négociation. Vous parlez de mandat. À mon avis, c'est le point de départ des négociations. C'est donc extrêmement important. Vous savez comme moi qu'une revendication orientée vers le manquement d'un geste administratif est différente d'une autre orientée vers un manquement au rôle de fiduciaire. Nul besoin de vous dire qu'on a tendance à nous orienter très souvent vers le manquement administratif.

Au tout début, lorsqu'on entame le processus, les débats avec les groupes autochtones sont insuffisants. L'idée du mandat est la plus importante, en ce qui concerne la négociation. Or, très souvent, les négociateurs ne participent pas à l'élaboration du mandat. Par conséquent, une fois que le mandat est fixé, on n'a plus d'autre choix que d'en respecter les limites. J'aimerais connaître votre opinion à ce sujet.

J'aimerais vous poser une autre question, cette fois à propos de l'arbitrage. Je suis de ceux qui croient que l'arbitrage accélérerait le processus énormément. Beaucoup de revendications particulières se régleraient s'il y avait un système d'arbitrage solide et, de préférence, exécutoire qui permettrait vraiment la tenue d'une forme de débat, de façon à hâter les règlements et à ne pas faire traîner le processus indéfiniment.

En outre, cela découlerait du fait que toutes les instances sont sous la responsabilité du gouvernement du Canada. Qu'on fasse affaire avec le ministère de la Justice ou celui des Affaires indiennes et du Nord canadien, il s'agit du gouvernement du Canada. De même, quand on fait affaire avec la commission, c'est à partir d'un mandat fixé par le gouvernement du Canada.

Je vous pose ces questions. Je ne sais pas qui voudra y répondre.

• (0955)

M. Peter Hutchins: Merci, monsieur Cleary. En ce qui a trait au mandat, je suis d'accord avec vous que c'est l'étape cruciale: c'est ce qui détermine les décisions qui suivent. Le problème se situe à deux niveaux.

D'abord, il se situe au niveau du processus, c'est-à-dire quelles sont les directives du ou des négociateurs? C'est à ce niveau que le comité peut être appelé à faire des recommandations afin d'améliorer les mandats donnés ou l'étendu du processus des revendications particulières, pour vraiment toucher les sujets qui affectent et intéressent les premières nations dans le processus. Le mandat doit être déterminé dès le début et s'il y a des directives quant au processus et aux principaux intervenants, on sauvera beaucoup de temps à la table de négociation.

Deuxièmement, bien que je ne sois pas contre l'arbitrage, il arrive quelquefois que cela implique autant de travail, de temps et de préparation que le litige. Alors, la question est de savoir s'il est préférable d'opter pour un processus d'arbitrage, qui est souvent très confidentiel et qui vise vraiment une question précise, mais qui ne donne peut-être pas le même résultat que dans les autres revendications où on y a eu recours.

Devant les tribunaux, il y a toutes sortes de problèmes actuels. Cependant, j'ai mentionné les efforts de la Cour fédérale en vue d'améliorer la situation et de rendre le processus devant les tribunaux plus accessible et plus équitable. Je crois que l'avantage du système juridique est qu'on établit une jurisprudence, on établit les principes, les précédents que les autres premières nations peuvent ensuite utiliser.

Alors, quand il s'agit de choisir entre l'arbitrage et les tribunaux, c'est l'aspect qui me tracasse un peu. On peut consacrer autant de temps et d'argent à un processus fermé, privé et confidentiel. Est-ce que cela contribue vraiment à l'amélioration de notre situation structurelle quant aux revendications qui touchent non seulement une première nation mais toutes les premières nations dans l'ensemble du Canada qui ont les mêmes problèmes? Ce sont mes commentaires.

• (1000)

[Traduction]

Le président: Est-ce que quelqu'un d'autre souhaite ajouter quelque chose en une minute ou moins? Monsieur Harnick.

M. Charles Harnick: J'aimerais simplement ajouter très rapidement qu'à la table des négociations, la première chose à faire est d'élaborer un protocole de négociations qui découle du mandat. Toutes les parties sont présentes pour discuter du mandat et ont la possibilité de poser des questions au sujet du mandat et de se

renseigner. Ensuite, on élabore un protocole de négociations qui établit les règles de la négociation. Je pense que c'est un aspect très important de la revendication.

Je souhaiterais faire une observation au sujet de l'arbitrage ou du contentieux. Si vous parlez de contentieux ou d'arbitrage dans le contexte des négociations, dès qu'on s'engage dans cette voie, il y a forcément un gagnant et un perdant. Si les questions à négocier sont renvoyées à un arbitre ou à un tribunal, on court alors le risque de paralyser les négociations qu'on essaie de faire avancer, car alors les parties d'efforcent d'être les gagnants et cessent de négocier. D'après mon expérience, elles commencent à se préparer pour l'arbitrage, plutôt que d'essayer de régler les questions qui peuvent l'être à la table des négociations.

Il faut donc être très prudent avant d'avoir recours aux procédures judiciaires et à l'arbitrage dans le cadre d'une négociation. Et il appartient toujours aux parties de décider si elles souhaitent négocier ou s'adresser aux tribunaux, mais une fois qu'on a opté pour la négociation, on risque de la paralyser en s'adressant à un arbitre ou à un tribunal.

Le président: Merci, monsieur Harnick.

Monsieur Valley.

M. Roger Valley (Kenora, Lib.): Merci, monsieur le président.

Merci, messieurs, d'être venus aujourd'hui.

J'essaie, à chaque réunion, de ne pas tomber dans le panneau et de ne pas faire de remarques sur les avocats mais j'ai trouvé vos propos amusants, monsieur Pratt. Je ne sais pas si vous vous êtes rendu compte à quel point vous trouvez pénible de travailler avec des avocats. La situation est sérieuse mais j'ai trouvé cela amusant.

Vous avez parlé d'une chose que je connais assez bien. J'ai eu la chance de rencontrer les parlementaires de Nouvelle-Zélande. Vous avez parlé de la question des Maori et des mesures qu'on avait prises là-bas, renseignements que nous nous proposons de lire plus tard.

Jusqu'à quel point le succès du Parlement néo-zélandais — et manifestement vous en convenez — étant donné les mesures qu'on a prises là-bas, est-il dû à l'excellent leadership actuel, et sans doute passé, de la part des élus maori?

M. Alan Pratt: Je suis ravi et flatté que vous pensiez que je peux répondre à cette question, monsieur Valley. Excusez-moi, mais je ne sais pas comment y répondre. Je vais aller en Nouvelle-Zélande dans quelques semaines. J'espère pouvoir m'entretenir avec des gens qui m'aideront à mieux comprendre la situation.

Au milieu des années 90, j'ai eu le privilège d'être pressenti par la Commission royale sur les peuples autochtones pour travailler avec elle, et j'ai participé à la rédaction d'une partie du rapport final. À cette occasion, je me suis renseigné sur le fonctionnement du tribunal Waitangi. Dans certaines décisions, le tribunal néo-zélandais décrète que le traité contient une notion de partenariat très parallèle à l'analyse juridique que nous faisons nous-mêmes des traités, je pense.

La Nouvelle-Zélande a l'avantage de compter, de façon générale, une population plus réduite et plus homogène, la population maori constituant un pourcentage plus important de l'ensemble, et un seul traité seulement s'applique à tout le pays. Ainsi, on peut tirer une série de principes plus cohérents à partir de la Loi sur le traité de Waitangi. J'ai l'impression que les Autochtones là-bas pouvaient compter sur des dirigeants solides et déterminés, et que cela facilitait la tâche à la Couronne puisqu'il y avait moins de variation dans les sortes de droits et les problèmes qui se présentaient.

Ce que je voulais dire, c'est que la Couronne du chef de la Nouvelle-Zélande — et j'ai ici le texte d'un des derniers règlements, que je déposerai volontiers au comité — est la même Reine que la nôtre et qui présente des excuses. Il s'agit de la Reine Elizabeth II qui agit dans le même type de structure constitutionnelle. Sur le plan constitutionnel, rien n'empêche la Couronne de présenter des excuses pour les torts causés. Quand c'est justifié, la Couronne peut épargner beaucoup d'argent et créer beaucoup de bons sentiments en présentant des excuses claires, sans ambiguïté, inconditionnelles.

La question du leadership est très importante pour moi. Nous avons besoin de leadership au Canada. Les dirigeants autochtones au Canada ont la tâche bien plus difficile car il y a de nombreux traités, il y a bien des régions qui n'en ont pas, il y en a d'autres où les traités sont modernes et d'autres encore qui voudraient en conclure. Je voulais tout simplement dire qu'il n'y a aucune raison, ni juridique, ni politique, ni de convention constitutionnelle qui empêche la Couronne de s'excuser.

• (1005)

M. Roger Valley: Merci. J'aime bien que vous disiez que nous pouvons tirer des leçons de ce qui se passe ailleurs dans le monde et de ce que d'autres dirigeants font.

Vous avez dit... et M. Harrison l'a repris dans l'anecdote d'il y a 20 ans concernant les groupes dont il s'occupe. Je me demande combien de temps il faut de l'autre côté...

Monsieur Pratt, dans votre argument vous signalez notamment la difficulté de changer d'avocats. Comment vous-même et M. Hutchins réagiriez-vous si vous deviez accepter une cause sachant qu'il faudra 20 ans pour qu'elle aboutisse? Comment gagner sa vie ainsi? Il faut progresser, il faut travailler, il faut faire aboutir les choses. À l'inverse, comment maintenir le cap dans une telle affaire?

M. Alan Pratt: J'ai 54 ans, monsieur Valley. Les nouvelles revendications dont je m'occupe aujourd'hui, je n'en verrai pas l'issue. Je le sais. Dix ans avant que je commence à songer à la retraite, j'essaie d'imaginer si je peux m'attendre à fermer certains de mes dossiers. C'est une excellente question. Personne ne me l'avait encore posée.

Il est difficile de continuer à faire confiance au système, de supporter le fardeau des espoirs de mes clients des Premières nations — espoirs qui ne sont pas dénués de doutes — car mes clients pensent que je peux les aider à obtenir justice, alors que je sais parfaitement qu'il se peut que je ne puisse pas le faire de mon vivant ni du leur. C'est un aspect très pénible de ce travail.

M. Roger Valley: Monsieur Hutchins?

M. Peter Hutchins: Je vais certainement pas révéler aux membres du comité à quelle étape où j'en suis dans ma carrière. Je dirais cependant que manifestement il y a là une difficulté. Comme Alan l'a dit, c'est un des aspects pénibles dont il faut parler avec les clients, qu'il s'agisse de poursuites judiciaires ou du processus de règlement des revendications: on se demande quand il y aura résolution?

J'ai soulevé un point tout à l'heure et il vaut la peine d'y revenir. Là où les choses sont très difficiles, là où c'est triste et déchirant, c'est la perte des connaissances que détiennent les aînés dans ces collectivités. J'ai des clients qui s'inquiètent vivement de la disparition des aînés, car cela signifie perdre leur savoir. Comment donc composer avec cela? Dans une des affaires dont je m'occupe, nous avons notamment recours intensément au témoignage. Que le procès soit éminent ou non, que nous soyons prêts à entamer le processus même de revendications, nous avons le devoir d'aider les premières nations et les communautés autochtones à recueillir leur histoire orale, leurs traditions orales, les savoir de leurs aînés et à les préserver.

Pour encourager nos clients et les premières nations, nous leur disons que, quoi qu'il arrive, le fait même de recueillir l'histoire de la collectivité est suprêmement utile. Peu importe que les témoignages servent au tribunal, dans un processus de revendications particulières ou tout simplement pour la gouverne des générations à venir, au moins cela aura été fait. C'est une façon de contourner l'épouvantable problème des retards, au tribunal ou pendant le processus de revendications particulières.

• (1010)

Le président: Monsieur Harrison.

M. Jeremy Harrison: Merci, monsieur le président.

Je suis très inquiet de ce roulement, du fait qu'il faille traiter avec cinq avocats — le fait de devoir informer cinq avocats du ministère de la Justice — et que la mémoire institutionnelle se perde. Quand les fonctionnaires responsables sont venus témoigner, il y a deux jours, nous n'avons pas entendu parler de cet aspect auquel il faudrait s'attarder à mon avis. J'aurais aimé que le secrétaire parlementaire entende cela et je suis sûr que les membres du parti ministériel vont le signaler, à elle et au ministre.

Je voudrais en savoir plus en ce qui concerne le mécanisme permettant d'obtenir un avis juridique quand il y a une différence d'opinion au cours des discussions. Comment procède-t-on habituellement. Qu'arrive-t-il quand il y a une divergence fondamentale d'opinions?

M. Alan Pratt: Merci de cette question, monsieur Harrison.

Le gouvernement du Canada, évidemment, ne révèle pas ces avis juridiques aux Premières nations. Il s'agit de renseignements protégés. Toutefois, les choses ont évolué un peu et à bien des égards le processus s'est amélioré un tant soit peu.

Disons qu'une revendication est retenue. La première nation recevra une lettre du ministre annonçant que la revendication est acceptée. Une deuxième lettre sera envoyée par le sous-ministre adjoint — Michel Roy est actuellement auteur de ces lettres et je pense qu'il est venu témoigner ici la semaine dernière — et cette lettre expliquera ce sur quoi on s'est fondé pour retenir la revendication. C'est ce que j'appellerais une paraphrase ou un condensé des conclusions des avocats. C'est fondé sur des avis juridiques mais on ne fournit pas les éléments de l'analyse juridique. On dit à la première nation que si elle veut négocier, il lui faut faire adopter une résolution par le conseil de bande qui doit donner son assentiment à partir des conclusions fournies dans la lettre de M. Roy.

S'il y a un problème, il est possible d'obtenir des éclaircissements. Il est possible de s'adresser à la Commission des revendications des Indiens si la première nation n'accepte pas les raisons sur lesquelles on s'est fondé pour accepter la revendication. À l'inverse, si la lettre refuse la revendication, il y a la possibilité de s'adresser à la Commission des revendications des Indiens.

J'ai eu le privilège d'être un des premiers avocats à présenter une demande à la Commission des revendications des Indiens grâce au processus d'enquête et pour la première fois, j'ai pu voir en personne un avocat du ministère de la Justice donner en public et pour la gouverne du monde la position juridique du Canada. Ne serait ce que pour cette raison, c'était un moment fort.

Par ailleurs, la commission me pose des problèmes car elle n'a que le pouvoir de faire des recommandations et elle doit rendre des comptes actuellement au ministère des Affaires indiennes, ce qui soulève le conflit d'intérêts magistral qui est au coeur de nos difficultés.

Il n'y a pas de processus acceptable, monsieur Harrison. Voilà la réponse.

Permettez-moi d'ajouter une dernière chose. Je sais que je m'emballer un peu.

Une fois les négociations entamées, c'est pareil. Si M. Harnick et moi-même sommes à la même table et qu'il y a un désaccord — si son avocat et moi-même ne sommes pas d'accord sur le principe d'indemnisation qui s'applique, — nous ne pouvons pas faire de halte, le temps d'obtenir un avis, une médiation ou un arbitrage. Nous devrions pouvoir le faire. Je ne suis pas d'accord avec M. Harnick là-dessus. Je pense que nous devrions pouvoir compter là-dessus.

• (1015)

M. Jeremy Harrison: Je sais et je pense que vous avez là un bon argument.

Que faudrait-il faire pour changer cela? Comment pourrait-on obtenir un avis juridique auprès d'un tribunal sur une question particulière, ce qui, je suppose, permettrait d'accélérer énormément le processus, s'il s'agissait d'un point majeur de discordance dans les discussions? Qu'en pensez-vous?

M. Peter Hutchins: Je ne pense pas que nous ayons à démanteler le processus pour en arriver là. Essentiellement, s'il y a un éventuel processus d'adjudication, un processus, ou une étape dans la démarche entre le moment où une revendication est retenue et, si l'on veut, le moment où on estime qu'elle est fondée en droit, le processus engagé alors doit être ouvert — j'en conviens avec Alan — comme c'est le cas devant un tribunal.

Bien sûr, les clients alors ont le droit de consulter un avocat dont les opinions leur sont données sous le sceau de la confidentialité mais il ne s'agit pas de cela ici. La Couronne, en l'occurrence, le gouvernement du Canada, adopte une position juridique à propos d'une revendication mais c'est selon son gré qu'il la révélera ou non. À mon avis, cette position ne devrait pas demeurer confidentielle. Il ne s'agit pas ici de la relation privilégiée entre un avocat et son client. C'est la position juridique d'une des parties qui devrait être révélée et débattue.

Le président: Monsieur Harnick, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Charles Harnick: Qu'on me comprenne bien. Je ne dis pas que la suggestion formulée par Alan et Peter, à savoir que nous essayons de résoudre un point de droit en l'absence de jurisprudence incontestable... c'est une idée qu'il vaut certainement la peine d'envisager mais je pense que ce n'est pas la même chose que

d'arbitrer des situations factuelles en cours de négociations. Face à un point de droit, deux avocats ne s'entendent pas mais tous deux reconnaîtraient sans doute que c'est là un point sur lesquels les tribunaux devraient trancher.

Je ne veux pas qu'on croit que je suis contre. La situation est très différente de l'arbitrage d'un différend à propos de faits pendant une négociation.

Le président: Le temps de M. Harrison est écoulé.

Du parti ministériel, M. Smith et ensuite M. Ménard.

M. David Smith (Pontiac, Lib.): Ma première question s'adresse à M. Pratt

Le principal but de l'étude ici est de tâcher de voir pourquoi ces collectivités mettent tant de temps à présenter leurs revendications et à avoir la résolution. Vous avez travaillé avec la Commission des revendications particulières des Indiens, avec certains clients, à l'occasion de certaines revendications. Pouvez-vous me donner un bref tableau d'ensemble? Si vous nous donniez la responsabilité de trouver des solutions afin d'accélérer les choses, quelles seraient les mesures précises que vous prendriez? Que proposeriez-vous?

M. Alan Pratt: Voilà encore une splendide question qu'on ne m'a jamais posée.

Je pense qu'il y a des mesures à prendre à court terme comme à long terme. Quant à moi, je commencerais par faire la planification des mesures à long terme. Cela signifierait notamment, dans la mesure du possible, de supprimer les conflits d'intérêts actuels. Il s'agirait de mettre en oeuvre des initiatives qui semblaient avoir été envisagées dans le récent accord politique et le processus de table ronde que le premier ministre a présidé afin de cerner l'enjeu fondamental du non-respect des droits et des devoirs fiduciaires.

À court terme, il est important que la Loi sur la résolution des revendications particulières soit abrogée et mise au feu. Je pense qu'elle nous a créé un nouveau problème car désormais nous devons respecter la primauté du droit. Cette loi est en suspens. Elle est très impopulaire. Personnellement, je pense qu'elle est inapplicable. C'est une très piètre solution aux problèmes, voire une non-solution à nombre d'entre-eux. Cette loi fait partie de la législation canadienne mais le fait quelle soit en suspens pose des problèmes au sein de la bureaucratie. Elle y crée de l'incertitude. On ne sait pas ce que réserve l'avenir. Elle crée des difficultés pour la Commission des revendications des Indiens. La commission ne sait pas ce qui l'attend. Elle crée des problèmes pour les Premières nations. Il faut donc se débarrasser de l'incertitude créée par cette loi et je recommande qu'elle soit abrogée, première des choses.

Deuxièmement, il faut que l'on finance la recherche et les négociations. Certaines sommes devraient être versées au gouvernement, au ministère. Le gouvernement devrait disposer de bons avocats. Il devrait être capable d'attirer de bons négociateurs. Il devrait pouvoir retenir les services de gens comme MM. Gross et Harnick qui ne sont pas fonctionnaires, qui ont de l'expérience et qui font preuve d'une certaine objectivité. Je pense que c'est une mesure importante à prendre immédiatement car si on dépensait un petit peu, ce serait très bénéfique.

Si on me confie cette tâche, je pense que je tâcherais de mettre en oeuvre les recommandations du groupe de travail sur les revendications particulières. Je chercherais à édifier des structures susceptibles de favoriser les négociations. Je ne voudrais pas me débarrasser du principe de collaboration dont M. Harnick a parlé. J'y suis tout acquis.

Je pense qu'il faut modifier l'attitude de la Couronne qui consacre des ressources illimitées pour plaider de manière abusive contre les ayants droit de ces devoirs fiduciaires; au contraire, on devrait consacrer des ressources à trouver une solution honorable à ces revendications de préférence de manière amicale.

Si vous vous reportez aux deux dernières pages de mon document, vous y trouverez le bref résumé que je viens de faire. Pour ma part, si j'étais aux commandes, je, m'attellerais à la tâche. Je ne suis pas mais vous l'êtes et je vous souhaite bon courage.

• (1020)

M. David Smith: Merci, monsieur Pratt.

Monsieur Gross, étant donné que vous avez été fonctionnaire fédéral, je dirais même haut fonctionnaire, et négociateur, et d'après les observations formulées ici aujourd'hui, que faudrait-il faire pour accélérer le traitement de ces revendications?

M. Al Gross: Monsieur Smith, j'ai indiqué dans mes remarques liminaires que ça faisait dix ans que je me consacrais exclusivement aux négociations donc ma réponse devra être interprétée dans ce contexte.

Il faudra s'intéresser davantage à la préparation des revendications par les Premières nations et à l'examen des revendications par les autorités canadiennes, et y consacrer davantage de ressources. C'est à partir du moment où on entame véritablement les négociations, et c'est à cette étape que la collaboration a été très bonne, qu'il est plus facile de définir le mandat dont on a parlé. Si le mandat a été bien défini au préalable, les négociations aboutiront et il sera possible d'établir de bons rapports afin de donner suite aux revendications.

Je ne pourrais pas vous donner de réponses plus approfondies parce que je sais qu'on a beaucoup travaillé pour accélérer le processus. Je dirais tout simplement que c'est au niveau de la recherche et de la contre vérification des dossiers, et chez les Premières nations et les ministères concernés, qu'il faudra renforcer les ressources.

On a également soulevé la question de la mémoire institutionnelle au sein du système judiciaire. C'est une question que j'ai moi aussi abordée. J'estime que le domaine qui nous intéresse est complexe et que pour y travailler, il faut posséder des compétences spéciales. Il y a des personnes très compétentes qui travaillent dans ce domaine, mais dans bien des cas quand elles maîtrisent leur travail et qu'elles deviennent vraiment productives, elles montent en grade. Pour ce qui est des Premières nations, c'est vrai pour la sphère juridique comme pour la sphère ministérielle. Par conséquent, j'inciterais le comité à proposer des initiatives ou des programmes qui permettraient de maintenir les personnes qualifiées en poste.

L'autre observation que j'ai faite porte sur la participation aux négociations et c'est à cette question que j'ai consacré la plupart de mon temps. J'ai parlé du fait qu'il était possible d'utiliser d'anciens modèles de règlements. Dans le cadre des négociations, l'un des aspects qui demandent beaucoup de temps — certains membres du groupe, dont M. Harnick, y ont fait référence — c'est le processus d'étude qui permet de rendre acceptable un règlement aux yeux du public et pour les membres des Premières nations, qui doivent voter

en faveur du règlement pour qu'il soit définitif. Ce processus d'étude dure longtemps et coûte cher.

Plusieurs dossiers ont maintenant été réglés grâce à de longues études détaillées et sérieuses. Je pense donc que l'on pourrait tirer profit de ces informations pour concevoir des modèles de règlements. On pense notamment à l'agriculture, à la perte de la jouissance traditionnelle, au tourisme, etc. Il faudrait concevoir un modèle qui nous permettrait d'obtenir un résultat en y insérant des variables propres aux revendications exprimées. Ensuite les experts des Premières nations et du gouvernement canadien pourraient étudier le modèle et son application afin de conseiller leurs clients respectifs quant aux caractères équitables et raisonnables de l'approche adoptée. En procédant de la sorte, le processus de négociation serait écourté de beaucoup.

Voilà mon avis.

• (1025)

Le président: Merci, monsieur Gross.

Monsieur Ménard, allez-y.

[Français]

M. Serge Ménard (Marc-Aurèle-Fortin, BQ): Monsieur le président, je suis probablement celui qui a le moins d'expérience à l'égard de ces problèmes, bien que j'en aie eu un peu à titre de ministre de la Sécurité publique du Québec, alors que je craignais beaucoup devoir faire face à une autre crise d'Oka. J'ai pu entretenir d'excellentes relations avec les chefs indiens, afin de passer moi-même à travers ma propre crise — celle du « pot » à Oka — de manière assez élégante.

Il y a moins de trois semaines que je siège à ce comité. Je commence donc à comprendre ce que sont les revendications particulières, grâce à l'aide de M. Cleary, dont je suis en train de lire, d'ailleurs, qui m'éclaire beaucoup.

J'ai été absolument scandalisé d'apprendre les délais encourus dans le cas des revendications. Je suis avocat et j'ai toujours été convaincu que les délais sont la gangrène de tout système juridique. Les Américains disent: « *justice delayed, justice denied* ». Vous me faites comprendre encore plus de choses ce matin: par exemple, la preuve disparaît.

Une phrase de sagesse qu'un de mes collègues m'avait dite il y a plusieurs années me revient à l'esprit continuellement lorsque je pense à vos difficultés: « Si les gouvernements sont parfois aveugles, ils ne sont jamais sourds ». Je ne sais pas ce que cela vous inspire, mais si j'étais Indien, je sais à peu près ce que cela m'inspirerait. Je les trouve d'une impatience infinie.

Maintenant, je voudrais faire quelque chose. Je crois avoir des confrères ici qui, au-delà des partis politiques, voudraient faire quelque chose. J'ai l'impression que nous avons identifié un point que nous pourrions peut-être améliorer. Il semble bien que le délai principal, le noeud, le bouchon le plus important, se situe au ministère de la Justice à l'étape où on lui demande une opinion. Ensuite, il me semble qu'il y a quand même un processus qui peut être amélioré quant à la négociation des compensations qui doivent être accordées.

J'ai demandé à Mme Duquette, je crois, du ministère de la Justice, combien d'avocats il faudrait. Elle en a 22. Après réflexion, elle m'a répondu qu'il en faudrait entre 50 et 60. Je réalise ce matin qu'il leur faut de l'expérience et de la formation. Cependant, est-ce un bon point, que l'on pourrait améliorer à court terme? Je comprends très bien ce que vous avez dit, monsieur Pratt, et j'en tiens compte.

Si nous travaillons là-dessus tout de suite, est-ce que nous allons dans la bonne direction?

M. Peter Hutchins: Monsieur Ménard, je répondrai d'abord à votre question. M. Pratt et moi avons identifié le problème d'évaluation par le ministère de la Justice. S'il y avait davantage d'avocats et de ressources, cela pourrait améliorer la situation.

J'aimerais quand même revenir à l'une des recommandations que j'ai formulées au cours de mes remarques préliminaires et qui répondra en même temps à la question de M. Smith. L'un des problèmes est que le processus tient compte des revendications individuelles. Ainsi, chaque première nation doit apporter ses preuves, et le ministère de la Justice doit étudier chacune des revendications de chacune des premières nations.

N'y a-t-il pas moyen de regrouper les revendications par catégories ou par classes? Par exemple, on pourrait regrouper toutes les revendications des premières nations qui ont perdu leurs terres en raison des chemins de fer, ou encore toutes celles des premières nations de Colombie-Britannique dont la portion des terres a été réduite à la suite d'une commission royale d'enquête.

Certains enjeux sont communs partout au Canada. Plutôt que d'avoir 250 ou 500 revendications particulières dans un processus qui requiert une évaluation du ministère de la Justice, peut-être pourrait-on avoir 50 revendications globales, regroupées par classes, et ainsi régler la question des opinions juridiques sur les questions qui touchent plusieurs premières nations.

Je suggère fortement que le comité considère cette approche. Cela pourrait enlever un fardeau énorme aux premières nations individuelles. De plus, cela pourrait présenter l'avantage de permettre de regrouper les ressources et d'arriver à une espèce de jurisprudence en matière de normes et de précédents, qui peuvent guider d'autres personnes, d'autres premières nations qui entameraient ce processus.

•(1030)

[Traduction]

Le président: Merci, monsieur Hutchins.

Merci, monsieur Ménard. Votre temps est complètement écoulé.

Je sais que M. Harnick est très pressé. Mais comme je l'ai indiqué, je voudrais que vous ayez tous l'occasion de prendre la parole.

Monsieur Harnick, si vous désirez prendre la parole avant de partir pendant une minute ou deux, nous en serions ravis. Mais nous ne voulons pas vous y obliger.

M. Charles Harnick: Merci encore de m'avoir invité. Je suis désolé de devoir vous quitter quelques minutes avant la fin. Je dois dire que j'ai trouvé le débat et la discussion intéressants et pertinents et souhaite aux membres du comité bon courage. La question sur laquelle vous vous penchez est très importante et le fait que vous vous y intéressez est en fait très positif.

Merci.

Le président: Merci beaucoup de votre présence.

Mme Karetak-Lindell.

Mme Nancy Karetak-Lindell (Nunavut, Lib.): Je vais répéter certaines des questions que j'ai posées aux derniers témoins. Je

m'intéresse particulièrement aux affaires qui datent d'avant la Confédération parce que, comme vous le savez, l'histoire de toutes les Premières nations du Canada est orale et non écrite chronologiquement. Je pense que c'est en partie pour cette raison qu'on a du mal à faire accepter ces données historiques, parce qu'elles sont orales et non écrites.

Je pense que ça explique en partie le problème. Vous avez très bien cerné la difficulté : c'est une question de temps, c'est une course contre le temps. C'est un phénomène que je constate dans mes communautés. En effet, quand les aînés décèdent leurs connaissances disparaissent avec eux. Pensez-vous que le fait que l'histoire soit orale pose un problème? Pensez-vous que les témoins sont moins crédibles lorsqu'il s'agit de la deuxième ou troisième génération? Le phénomène est sans doute plus marqué pour les affaires qui datent d'il y a plus longtemps. Comme vous l'avez dit, il y en a qui date d'avant la Confédération.

Ma deuxième question porte sur une observation faite par M. Pratt : la récente table ronde et les commentaires publics du premier ministre. Cela a-t-il eu un impact sur le ton des discussions, au niveau des négociateurs...? C'est dommage que M. Harnick soit parti parce que je suppose qu'il est l'avocat du gouvernement, mais je voulais savoir si vous aviez remarqué si l'approche du gouvernement fédéral ou le mandat des négociateurs avait changé?

•(1035)

M. Alan Pratt: Je veux bien répondre.

Pour ce qui est de votre deuxième point, c'est une question qui a été soulevée à plusieurs tables de négociations, y compris celles portant sur les revendications spécifiques : les discussions de la table ronde portant sur une nouvelle approche et plus particulièrement l'accord politique ont-elles un impact immédiat. Les négociateurs prétendent toujours que l'impact se fera sentir un jour, mais pas pour l'instant, parce que les politiques n'ont pas encore été conçues et que les instructions relatives au mandat n'ont pas changé, mais on ne perd pas espoir de bénéficier un jour de meilleurs instruments.

Pour ce qui est des revendications préalables à la Confédération, j'ai décidé, à la dernière minute, de ne pas en parler dans mon document, mais c'est une question très importante et je laisserai à Peter et aux autres le soin de vous parler du caractère oral de l'histoire.

J'attirerais votre attention sur les articles 111 et 112 de la Loi constitutionnelle de 1867. En vertu de l'article 111, le gouvernement du Canada assume les dettes et les obligations des provinces à la date de la Confédération. Pour ce qui est des négociations avec le gouvernement fédéral, c'est à ça que ça se résume. S'il y a une revendication qui date d'avant la Confédération, c'est le gouvernement fédéral qui en assume la responsabilité. Par contre, à l'article 112, on précise que les provinces sont responsables conjointement envers le gouvernement fédéral des dettes dépassant 62,5 millions de dollars 1867. C'est ainsi que le gouvernement fédéral et les provinces, se renvoient la balle en déclarant qu'au bout du compte c'est l'autre qui est entièrement responsable des revendications qui datent d'avant la Confédération. C'est un différend qui suit son cours très lentement devant les tribunaux.

Entre-temps, nous avons remarqué que les Premières nations s'engagent à négocier pour s'entendre dire par le gouvernement fédéral que leur revendication a été acceptée, a fait l'objet de négociations, mais qu'il est possible qu'on ne puisse pas parvenir à un règlement parce qu'au bout du compte, à la fin des négociations, les conseillers juridiques du gouvernement risquent de dire qu'il faut que le dossier soit renvoyé à la province concernée. C'est un grave problème. Ce sont les gouvernements provinciaux et fédéral qui ont la responsabilité de résoudre ce problème. En effet, c'est leur responsabilité de s'assurer que la Confédération fonctionne et que l'on s'acquitte de ces dettes. Ce problème ne devrait pas se manifester lors de négociations portant sur des revendications précises. Et c'est pourtant ce qui se passe. Ce n'est pas à ce niveau-là qu'on devrait discuter de cette question.

M. Peter Hutchins: En ce qui concerne la question de l'histoire orale, c'est un bon exemple de l'orientation que peuvent donner les tribunaux, ce qu'ils ont d'ailleurs fait, et nous devrions les écouter. Pendant de nombreuses années, les gouvernements n'acceptaient pas l'histoire orale, certainement pas au même titre que l'histoire écrite. On avait besoin de documents écrits pour établir en fait des arguments crédibles.

Les tribunaux ont déclaré, d'abord avec l'arrêt Delgamuukw et même avant, avec l'arrêt Taylor et Williams, mais dans l'arrêt Delgamuukw et l'arrêt Mitchell, la Cour suprême a indiqué très clairement qu'il fallait accorder une importance égale à l'histoire orale. Il s'agit d'une orientation qui s'applique non seulement dans les tribunaux, mais à mon avis, dans la politique qui régit les revendications particulières et les revendications globales, la couronne est tenue, comme le sont tous les citoyens du Canada, de respecter cette orientation.

L'histoire orale est un aspect absolument essentiel de la plupart des revendications, et pas uniquement celles qui remontent à la période qui précède la Confédération, comme vous le savez, mais à la plupart des revendications. L'une des difficultés, c'est de convaincre la couronne de l'accepter. L'autre difficulté, c'est de recueillir cette histoire orale et de la recueillir d'une façon qui sera utile non seulement à la collectivité mais aux tribunaux ou à ceux qui décident de la politique des revendications. En fait, votre comité pourrait envisager des moyens pour que l'histoire orale — les témoignages de vive voix recueillis par les collectivités — soit utilisée, et autorisée dans le processus de traitement des revendications et que l'on ne gaspille pas du temps et des ressources supplémentaires à débattre si l'enregistrement a été fait correctement et à débattre de l'identité des témoins, mais vraiment à fournir certaines lignes directrices quant à la façon de recueillir ces témoignages de vive voix et enjoindre ceux qui participent au

processus de revendications d'accepter, d'utiliser, d'écouter les témoignages de vive voix et d'en tirer des enseignements.

• (1040)

Le président: Techniquement c'est maintenant au tour de M. Harrison, mais comme il n'a pas d'autres questions, nous allons retourner au côté ministériel.

Si vous souhaitez continuer, monsieur Gross, pour répondre aux questions de Mme Karetak-Lindell, vous avez cinq minutes de plus. Il n'est pas nécessaire que vous preniez toutes les cinq minutes, mais le gouvernement dispose des prochaines cinq minutes pour poser des questions.

M. Al Gross: Je ne prendrai pas les cinq minutes. Je voulais simplement confirmer, comme l'a dit mon collègue Alan, qu'en ce qui concerne des initiatives centrales comme les tables rondes, les tables auxquelles j'ai travaillé ont suscité l'espoir que l'on disposera à l'avenir de meilleurs outils de travail.

Le président: Je vous remercie.

Monsieur Valley.

M. Roger Valley: Je vous remercie, monsieur le président.

Nous avons appris certaines choses très intéressantes. Nous pensions que vingt ans, c'était long, et maintenant vous venez de nous expliquer que la province et le gouvernement fédéral se querellent au sujet de cette question depuis 138 ans. C'est incroyable. Il y a donc des délais assez longs.

J'ai quelques questions pour M. Gross. Vous avez mentionné que tout le monde tâche de réduire les délais. Mais la situation s'améliore-t-elle? Est-ce qu'on améliore les délais, compte tenu du nombre de cas dont on est saisi?

M. Al Gross: Je ne peux pas parler du nombre de cas dont on est saisi, parce que je ne le sais pas. Je ne peux parler que de l'impact à la table.

Comme je l'ai signalé, je crois que l'on a amélioré la collaboration en ce qui concerne une partie du travail permettant de présenter et d'accepter une revendication. Je constate qu'il est plus facile à la table de s'entendre sur les principaux éléments qui font l'objet de la négociation et sur la façon dont nous allons procéder. Cette compréhension semble exister. Si elle existe, il est possible d'arriver à un règlement.

Je considère qu'il y a une amélioration dans la façon dont les choses se passent, mais quant à savoir si cette amélioration est suffisante pour influencer sur l'arriéré, je l'ignore.

M. Roger Valley: Vous avez mentionné autre chose dans vos remarques préliminaires, soit certaines des difficultés auxquelles vous faites face lorsque vous travaillez avec des délais extrêmement longs. Vous avez dit que certaines de ces réclamations remontent à la période antérieure à la Confédération ou à une certaine d'années et vous avez aussi parlé du gouvernement provincial.

D'après votre expérience comme négociateur, qu'est-ce qui pose le plus de difficultés? Est-ce la durée des revendications ou est-ce le fait de travailler avec d'autres provinces?

M. Al Gross: Il est probablement plus difficile de travailler avec d'autres gouvernements si ceux-ci n'ont jamais eu à traiter avec le gouvernement fédéral et les Premières nations pour régler une revendication.

Par exemple, nous venons de régler une revendication dans une province qui n'avait jamais eu à appliquer un règlement prévoyant l'octroi de terres fédérales et d'argent pour que les Premières nations puissent racheter les terres perdues visées par la revendication. La question des fonds nécessaires pour l'achat de terres sur une longue période était nouvelle pour cette province. Cela a pris beaucoup de temps. Cela nous a probablement retardé plusieurs mois, voire quelques années, car il fallait élaborer une nouvelle politique à chaque étape.

Maintenant que c'est terminé, je pense que cette expérience servira à faciliter la négociation de futures revendications. Une fois qu'une province a participé au règlement de quelques revendications, il est probablement plus facile de faire affaire avec elle.

M. Roger Valley: Merci.

J'aimerais revenir à la question abordée par Mme Karetak-Lindell.

Je m'adresse à M. Hutchins et M. Pratt. À bien des égards, les discussions autour de la table de négociation sont influencées par le fait que dans le passé le gouvernement fédéral adoptait une position de gestion des risques. Il me semble que quoi que nous fassions, il s'agit toujours de déterminer le risque. J'espère que nous pourrions changer d'attitude.

Je suppose que vous avez tous les deux quelque chose à dire à ce sujet. Je n'arrive pas à imaginer les efforts et les ressources que nous déployons pour essayer de gérer les risques alors que nous devrions envisager les possibilités.

• (1045)

M. Alan Pratt: Je suis entièrement d'accord, monsieur Valley.

Bien sûr, l'une des difficultés pour moi, en tant qu'avocat, c'est le droit et les avocats. Vous l'avez mentionné, et vous avez trouvé ça drôle. Moi je ne trouve pas toujours cela drôle.

Je pense qu'une approche légaliste nuit souvent, et qu'il y a des avantages et des inconvénients à considérer les revendications uniquement en tant que responsabilité légale. D'une part, cela nous donne un cadre pour déterminer la responsabilité, puisqu'il y a des règles établies par les tribunaux. D'autre part, du point de vue du Canada, il y a au gouvernement fédéral une attitude profondément enracinée qui assimile ces revendications à des attaques contre le gouvernement fédéral qui doit se défendre ou les gérer, ou comme vous le disiez, dont les risques doivent être pesés. Je pense que cela nous empêche de voir le processus pour ce qu'il devrait être, un moyen pour la Couronne d'honorer ses engagements en se fondant sur les principes de la table ronde.

Au lieu de voir dans le processus des revendications particulières un meilleur moyen de régler la revendication, comme le ferait une compagnie d'assurances... La direction générale des revendications particulières est un groupe d'experts en assurance, qui essaie de gérer le risque et de s'en tirer au meilleur compte. Je pense qu'il faut un nouveau paradigme — je ne devrais peut-être pas utiliser ce terme qui est devenu un cliché, mais je pense vraiment qu'il nous faut une nouvelle approche.

En réponse à la question de M. Ménard, c'est vrai que je n'aurais aucun mal à trouver d'autres emplois pour des avocats si on pouvait en former de nouveaux. Étant moi-même avocat, comment pourrais-je dire non? Mais cela souligne l'aspect légaliste de la question, qui consiste à déterminer s'il existe ou non une responsabilité légale. Il faut parfois répondre à ces questions. C'est nécessairement le point de départ dans le règlement d'une revendication. Mais d'après moi, ça ne devrait pas être résumé uniquement à cela.

Le président: Merci, monsieur Pratt.

C'est M. Cleary qui posera les dernières questions. Puis, lorsqu'il aura terminé, vous pourrez chacun prendre deux minutes pour conclure, si vous le souhaitez. Je vous préviens que je devrai vous interrompre après deux minutes, en raison des contraintes de temps.

Monsieur Cleary, s'il vous plaît.

[Français]

M. Bernard Cleary: On a dit tout à l'heure que l'un des éléments majeurs consiste à tenter d'alléger le plus possible le processus. On a suggéré des choses, par exemple le regroupement des revendications. Cependant, j'aimerais savoir si vous avez réfléchi un peu plus loin. Il y a peut-être des éléments qui sont aujourd'hui inutiles. Je pense aux démonstrations à n'en plus finir, alors qu'en réalité, des centaines de démonstrations semblables ont été faites dans le cadre d'études et de discussions.

Ne serait-ce pas là une façon d'alléger le processus de façon à le rendre encore plus simple et à permettre d'arriver à ce que le processus ne touche que l'essentiel, soit la négociation autour de toute cette question et la solution rapide du problème? C'est la question que je souhaite vous poser, parce que cela pourrait, selon moi, être très utile.

M. Peter Hutchins: Un des problèmes, à mes yeux, est justement la concentration sur la procédure, sur le processus. J'ai déjà pris part à des négociations où on passe 80 p. 100 du temps à discuter où on en est dans le processus, quel est le processus, à quelle phase du processus on en est. Je me souviens de la situation qui prévalait au Québec en 1974-1975, lors de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois. Je mentionne souvent cet exemple. Je sais qu'il y a des problèmes reliés à cette convention, mais cette dernière a été négocié en l'espace de deux ans: une année pour l'entente de principe et une année pour la traité.

Ces jours-ci, il a fallu 14 ans pour régler avec les Nisga'a. Il y a des groupes au Québec qui attendent un règlement depuis 30 ans. Le problème est justement que le processus est trop structuré.

Je suis donc tout à fait d'accord avec vous, monsieur Cleary, qu'il faut peut-être éliminer des aspects de la procédure et se concentrer sur les questions pratiques. Quelle est la solution pour les gens? En 1975, il y avait une volonté politique de trouver des solutions et de les mettre par écrit.

• (1050)

[Traduction]

Le président: Monsieur Pratt.

M. Alan Pratt: Permettez-moi de prendre également quelques secondes. Je suis d'accord avec ce que disait Peter Hutchins tout à l'heure — et je ne sais pas comment cela fonctionnerait — au sujet de la création de catégories de revendications ayant des points communs. Je pense que c'est très important. Je suis d'accord avec M. Gross lorsqu'il dit que nous avons acquis une certaine expérience que nous pourrions mettre à profit car nous avons évalué beaucoup d'acres de terre et nous avons fait beaucoup d'études.

Ce qui nous empêche de le faire et de profiter de l'expérience acquise c'est, comme le disait Peter, que les négociations se font à huis clos et sont confidentielles. Lorsque mes clients et le gouvernement fédéral commandent un rapport ou une étude d'évaluation, nous nous entendons pour qu'il soit confidentiel, protégé par le privilège juridique et exclu de la divulgation, de sorte que nous ne pouvons pas vraiment profiter pleinement de ce que nous apprenons. C'est à cause de la nature du processus de négociation: il se déroule à huis clos et il est confidentiel.

Je conviens avec M. Hutchins qu'une plus grande ouverture est nécessaire. Nous devons commencer à créer des précédents et une jurisprudence pour que ceux qui viendront après nous n'aient pas à apprendre comme nous avons dû le faire, ce qui nous a pris 20 ans d'effort, mais qu'ils puissent profiter d'une façon publique, ouverte et claire de faire les choses et d'un ensemble de connaissances qui pourra leur être utile dès le début du processus.

Je pense que c'est très important. La nature secrète des négociations nous est imposée par la culture juridique dans laquelle nous fonctionnons. Nous réglons un différend juridique, et le processus est entouré de la confidentialité, du privilège et de la protection juridiques.

Si nous modifions le modèle pour le rendre plus public et plus ouvert, je pense que nous pourrions tous profiter des études passées, du travail déjà fait, et s'il y a cinq revendications qui portent sur des points communs, nous pourrions régler ces points qui n'auraient alors pas besoin de faire l'objet de cinq négociations différentes.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Pratt, et merci à vous, monsieur Cleary.

Je serais heureux d'accorder à chacun d'entre vous le temps de conclure et je m'excuse sincèrement de vous bousculer ainsi. Je suis moi aussi avocat. À tout prix, soyons justes — juste envers les témoins, juste envers ceux qui veulent poser des questions — et nous essayons dans toute la mesure du possible de répartir le temps de manière assez équitable.

Dans cet esprit d'équité, comme M. Gross a été le dernier à faire son exposé préliminaire, il souhaitera peut-être être le premier à conclure.

M. Al Gross: Merci, monsieur le président.

Je n'ai rien à dire en conclusion sauf que c'est un honneur d'avoir pu venir vous faire part de mon expérience, que j'apprécie cet honneur et que je vous souhaite bonne chance dans vos travaux. Comme M. Harnick l'a dit en partant, c'est un travail important et je vous souhaite bonne chance.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Gross.

Monsieur Hutchins.

M. Peter Hutchins: Merci, monsieur le président.

En conclusion, j'aimerais d'abord remercier le comité de nous avoir donné cette occasion de nous exprimer. J'aimerais aussi répéter les recommandations que j'ai faites au début, qui d'après moi méritent d'être étudiées par le comité.

Premièrement, il faut identifier les principes juridiques mis au point par la Cour suprême du Canada, lesquels pourraient être utiles dans la politique sur les revendications particulières. On pourrait presque en faire un code qui s'appliquerait aux intervenants.

Deuxièmement, l'examen juridique de la Couronne, en tant que phase préliminaire, devrait être éliminé, pour toutes les raisons citées par mon ami, M. Alan Pratt. Les parties devraient procéder à des

négociations sur des questions concrètes pratiques, et arriver à une solution.

Troisièmement, le gouvernement fédéral devrait reconnaître qu'en vertu de la Constitution du Canada, la Couronne qui a la responsabilité finale pour les revendications datant d'avant et après la Confédération, et il devrait cesser d'obliger les Premières nations ou les groupes de demandeurs d'être partie à des disputes constitutionnelles.

Quatrièmement, j'aimerais répéter la suggestion que j'ai déjà faite, et que M. Pratt appuie — et je l'en remercie — soit d'envisager de regrouper les revendications et de créer des catégories de revendications, éliminant de cette façon le fardeau sur les Premières nations qui ont des revendications particulières. Franchement, cela constituerait un très bon début et serait très utile.

Je remercie beaucoup les membres du comité.

• (1055)

Le président: Merci, monsieur Hutchins.

Monsieur Pratt.

M. Alan Pratt: Monsieur le président je vous remercie, ainsi que les membres du comité.

Encore une fois, je suis honoré et reconnaissant d'avoir eu cette occasion de comparaître ici. J'espère ne pas répéter ce que j'ai déjà dit au début de la réunion, ou dans mes réponses un peu longues à vos très bonnes questions.

En tant que citoyen canadien, je suis très heureux que le comité ait décidé d'examiner cette question. J'estime que ces dernières années, le comité a acquis beaucoup d'expérience et beaucoup de connaissances en apprenant les problèmes propres au système des revendications particulières. En tant que citoyen canadien, que je gagne ma vie en servant les Premières nations ou non, j'espère sincèrement que le gouvernement du Canada commencera à comprendre que si nous voulons des relations saines avec les Premières nations à l'avenir, il faudra traiter avec elles de façon honorable.

Le système actuel compte des gens de bonne foi et de bonne volonté. Je ne veux pas qu'on pense un seul instant, que je critique l'engagement personnel des fonctionnaires du système. Néanmoins, le système comprend beaucoup de lacunes, et de plus est axé sur un conflit d'intérêts. À cause de ce conflit d'intérêt, le système est sous-financé, sous-équipé, et le personnel n'a pas bon moral. D'après moi, tout cela représente une mauvaise approche pour réformer le système des revendications particulières, que l'on retrouve dans la Loi sur le règlement des revendications particulières.

Je suis donc très heureux de voir le comité examiner la question, et je l'en remercie au nom de tous mes clients. Je sais que vous vous intéressez profondément à la question et que vous la prenez très au sérieux. Je vous remercie et je vous en félicite.

Je vous remercie encore une fois de m'avoir invité aujourd'hui.

Le président: Merci, monsieur Pratt.

Au nom du comité, j'aimerais encore une fois vous remercier de vos commentaires percutants et cohérents qui font preuve de votre vaste expérience. Merci d'être venu ce matin.

La prochaine réunion du comité aura lieu à 15 h 30, le mardi 15 novembre. Vous recevrez un avis.

La séance est levée.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

Aussi disponible sur le réseau électronique « Parliamentary Internet Parlementaire » à l'adresse suivante :

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire at the following address:

<http://www.parl.gc.ca>

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.