

Rapport d'étape au Comité permanent des comptes publics

Contexte

Les revendications particulières sont des revendications que les Premières Nations présentent à l'endroit du gouvernement fédéral en lien avec l'administration des terres et des autres biens des Premières Nations et le respect des traités conclus avant 1975. En 2007, le gouvernement a lancé l'initiative *La Justice, enfin*, une réforme en profondeur du processus de règlement des revendications particulières. Les objectifs de l'initiative consistaient à : améliorer l'impartialité et l'équité du processus; accroître la transparence du processus; augmenter le taux auquel les revendications se règlent; et améliorer l'accès aux services de médiation pour inciter la tenue de règlements négociés. Au cœur de l'initiative figurait la création du Tribunal des revendications particulières, un organisme juridictionnel indépendant doté de l'autorité de rendre des décisions contraignantes au sujet du bien-fondé des revendications et d'accorder des indemnités jusqu'à concurrence de 150 M\$ par revendication.

En novembre 2016, le vérificateur général a publié le *Rapport 6 – Les revendications particulières des Premières Nations – Affaires autochtones et du Nord Canada, des Automne 2016 – Rapports du vérificateur général du Canada*. L'audit conclue que :

- Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) n'a pas géré adéquatement le règlement des revendications particulières des Premières Nations tel qu'il a été défini aux fins de l'audit;
- des compressions budgétaires et l'absence de partage d'information entre AANC et les Premières Nations ont créé des obstacles à l'accès des Premières Nations au processus de règlement des revendications particulières;
- AANC a respecté son engagement qui consistait à évaluer les revendications particulières dans un délai de de trois ans, quoique certaines procédures et pratiques mises en place pour accélérer la négociation des revendications ont nui au règlement de certaines revendications de Premières Nations;
- AANC n'a pas accru l'utilisation des services de médiation et n'a pas utilisé l'information disponible ni la rétroaction reçue pour améliorer la performance du programme;
- L'information sélective présentée par AANC sur le processus des revendications particulières brossait un tableau incomplet des résultats réels. Il était donc difficile pour les parlementaires et les Canadiens d'évaluer correctement le succès global du programme.

Le 25 novembre 2016, la ministre d'Affaires autochtones et du Nord Canada a déposé au Parlement un rapport sur l'examen de la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*. Dans ce rapport, la ministre s'est engagée à établir un processus conjoint avec les Premières Nations pour définir des mesures justes et pratiques afin d'améliorer le processus des revendications particulières.

Le 15 février 2017, des représentants d'AANC ont comparu devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes au sujet du rapport du

vérificateur général sur les revendications particulières des Premières Nations. En mai 2017, le Comité permanent a déposé son rapport, endossant les conclusions du vérificateur général, puis a demandé qu'AANC présente un rapport d'étape au Comité d'ici le 30 avril 2018 répondant aux cinq recommandations qu'il avait formulées en lien avec le rapport du vérificateur général.

Voici le rapport de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) au Comité permanent des comptes publics.

Introduction

Depuis juin 2016, les membres du Groupe de travail technique mixte coprésidé par l'Assemblée des Premières Nations et du gouvernement du Canada sur les revendications particulières (GTTM), qui est composé des représentants de l'Assemblée des Premières Nations, de l'Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique, de la Fédération des nations autochtones souveraines, du Secrétariat de la Nation algonquine, du Conseil tribal de la Nation Nlaka'pamux, de Justice Canada et de RCAANC, se sont réunis régulièrement pour discuter des enjeux et des défis au sein du processus des revendications particulières ainsi que pour développer des solutions.

Le GTTM a d'abord identifié quatre questions prioritaires qui étaient soulignées dans les conclusions du vérificateur général : le financement destiné aux recherches et à l'élaboration des revendications par les Premières Nations; un processus de règlement des revendications dont la valeur est de plus de 150 M\$; le recours à la médiation dans le cadre des négociations afin de faire progresser les règlements négociés; les rapports présentés au public.

Bien que des discussions productives sur certaines de ces questions aient eu lieu, il est devenu évident que des enjeux plus fondamentaux au sein du processus des revendications particulières doivent être abordés. Les détenteurs de droits continuent de déceler un biais inhérent au processus actuel des revendications particulières, étant donné que le Canada accepte les revendications pour fins de négociation et détermine l'indemnisation pour les revendications faites à son encontre. Par conséquent, les discussions avec le GTTM se sont concentrées sur la réforme à court terme du processus pour mettre en œuvre des pratiques qui conduiront à une démarche plus collaborative pour l'élaboration et la résolution des revendications particulières et à un dialogue élargi avec les Premières Nations en vue d'examiner une politique à plus long terme, et des réformes législatives potentielles et du processus dans le but d'éliminer cette perception de partialité.

Les discussions du GTTM ont été alimentées par deux sessions de dialogue avec les Premières Nations de partout au Canada organisées par l'Assemblée des Premières Nations, au cours desquelles les Premières Nations ont identifié comme priorité clé la création conjointe d'un mécanisme indépendant pour évaluer le bien-fondé des revendications et surveiller les processus de négociation.

Recommandations du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes

Recommandation 1 : Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) doit présenter au Comité un rapport dans lequel il décrit dans quelle mesure il a augmenté le nombre de revendications réglées par la négociation, conformément aux objectifs du Plan d'action *La Justice, enfin*.

Pendant l'année financière 2017-2018, un total de 31 revendications particulières a été réglé au moyen d'ententes de règlement négociées. Au cours des dernières années (de 2009-2010 à 2016-2017), 14 revendications étaient réglées en moyenne *par* année.

Cette réussite est en partie attribuable au fait que les Premières Nations et le Canada adoptent des approches plus créatives pour la négociation. Par exemple, de multiples revendications similaires ont été regroupées sous forme de projet global afin d'éviter la duplication des efforts, et l'utilisation élargie d'études et d'expertise parmi les tables a permis de tirer parti de certaines réalisations dans le cadre plusieurs négociations.

Le Canada a également adopté une démarche plus collaborative aux fins des négociations, soit une démarche qui favorise l'écoute active et qui améliore les relations de nation à nation. Le gouvernement du Canada demeure déterminé à poursuivre son travail au sein du GTTM afin d'instaurer une démarche plus participative pour le règlement des revendications particulières. Il est prévu qu'une participation et un dialogue accrue à travers le processus rétablira la confiance à l'égard du processus des revendications particulières en tant qu'alternative au litige, en vue de conclure davantage de règlements négociés.

Recommandation 2 : AANC doit fournir au Comité un rapport dans lequel il décrit les progrès réalisés quant aux pratiques de négociation pour les revendications de faible valeur; à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie visant un recours plus fréquent à la médiation; et à la mise à jour de son site Web conformément à l'ensemble des pratiques de négociation utilisées pour tous les types de revendications particulières.

Revendications de faible valeur

En réponse aux préoccupations des Premières Nations, RCAANC ne fait plus de distinction quant à la façon dont les revendications de faible valeur (revendications évaluées à moins de 3 millions de dollars) sont traitées. Bien que des efforts soient encore déployés pour négocier le règlement des revendications de faible valeur plus rapidement, les Premières Nations, dont les revendications sont de faible valeur, sont maintenant admissibles à du financement de négociation et à du financement qui appuient des études d'experts, y compris des recherches approfondies.

Médiation

Les Premières Nations et le Canada conviennent que le recours plus fréquent à la médiation à travers le processus des revendications particulières peut offrir un support

à la résolution des différends. L'intention est d'avoir recours à la médiation à tous les stades du processus, notamment lors des discussions des lacunes de recherches et lorsque le Canada n'accepte pas une revendication aux fins de négociation. Le vérificateur général a souligné que le Canada avait eu recours à la médiation à une seule occasion entre le lancement de l'initiative *La justice, enfin* et l'audit de performance. Depuis la publication de l'audit de performance, les services de médiation ont pris part à quatre processus.

Information en ligne sur les revendications particulières :

Des mesures visant à mettre à jour l'information en ligne du Ministère sur les revendications particulières ont été prises et se poursuivent. Ce travail se poursuit en consultation et en collaboration avec le GTTM et conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor, dans le cadre de l'initiative de renouvellement du Web à l'échelle du gouvernement. Des mises à jour initiales à l'information en ligne sur les revendications particulières seront effectuées au printemps 2018.

Le Canada continue de travailler avec des membres du GTTM pour améliorer le processus des revendications particulières, notamment en cherchant des façons d'améliorer les rapports publics sur les revendications particulières. Les pages Web actualisées refléteront le processus des revendications particulières actuel, mais incluront l'information supplémentaire sur les changements initiaux du processus notés au sein de ce rapport ainsi que les travaux en cours pour améliorer le processus. Les mises à jour aux pages Web incluront également les modifications pour retirer le contenu obsolète et rendre le contenu existant conforme aux lignes directrices de Canada.ca. Les pages Web connexes seront actualisées au fur et à mesure que le travail conjoint évolue.

Recommandation 3 : AANC doit fournir au Comité un rapport dans lequel il décrit les progrès réalisés quant à l'élaboration d'une méthode de financement des Premières Nations claire et cohérente en vue d'appuyer adéquatement la recherche et la préparation des revendications; à l'élaboration d'une méthode fondée sur des données probantes pour le financement par emprunt afin d'appuyer adéquatement la participation des Premières Nations au processus de négociation; et à l'assurance que les Premières Nations sont mises au courant des faits sur lesquels le ministère de la Justice Canada s'appuiera pour évaluer si les revendications des Premières Nations comportent une obligation légale non exécutée pour le gouvernement du Canada.

La disponibilité et le caractère adéquat du financement visant à appuyer la participation des Premières Nations à toutes les étapes du processus des revendications particulières ont été examinés soigneusement par le GTTM et l'on s'entend pour dire que de plus amples travaux sont nécessaires.

RCAANC modifie son approche à l'égard du règlement des revendications particulières en mettant l'accent sur la participation. Plus précisément, la fréquence et la portée des communications avec les demandeurs des Premières Nations augmentent et visent à

établir une compréhension complète commune de l'histoire et des enjeux juridiques associés à chaque revendication.

RCAANC s'engage de plus en plus auprès des demandeurs individuels tout en travaillant plus largement avec les Premières Nations à réformer le processus de règlement des revendications particulières. Les besoins de ressources et de capacités des Premières Nations et du Canada, ainsi que la viabilité des délais respectifs de trois ans pour l'évaluation et la négociation, sont présentement en révision à la lumière de cette nouvelle approche.

Recommandation 4 : AANC doit fournir au Comité un rapport dans lequel il décrit les progrès réalisés quant à l'élaboration de pratiques visant à recueillir de l'information et des commentaires concernant le processus de règlement des revendications particulières, à en assurer une vérification et à leur donner suite.

Le GTTM a abordé la question à savoir quelle est la meilleure façon de recueillir et donner suite aux préoccupations des Premières Nations concernant le processus des revendications particulières. Les membres du GTTM s'entendent sur le fait que d'autres discussions s'avèrent nécessaires afin d'identifier les réformes des processus qui appuieront le règlement négocié des revendications d'une façon qui suscite la confiance, renforce les relations de nation à nation et favorise le respect et la coopération.

En 2017, des détenteurs de droits ont participé à deux sessions de dialogue organisées par l'Assemblée des Premières Nations. Ces sessions de dialogue ont procuré au GTTM de plus amples précisions sur l'orientation qu'ils souhaitent voir prendre la réforme du processus des revendications particulières. Cette orientation comprend l'objectif à long terme de la création d'un mécanisme indépendant pour évaluer le bien-fondé des revendications et surveiller les processus de négociation.

On s'entend pour dire que l'élaboration d'options concernant un mécanisme indépendant prendra du temps et nécessitera de vastes consultations. Par conséquent, les Premières Nations et le Canada élaborent ensemble une stratégie complète sur le dialogue qui guidera la mise en œuvre d'un processus de discussion visant à cerner et à étudier des modèles de mécanismes indépendants.

Recommandation 5 : AANC doit fournir au Comité un rapport donnant toute l'information nécessaire sur le processus de règlement des revendications particulières pour permettre au gouvernement et aux Canadiens d'évaluer les résultats concrets et confirmer que le Ministère tient à jour sur son site Web l'information relative au processus de règlement des revendications particulières.

Le GTTM a fourni ses commentaires sur l'information contenue sur les pages Web de RCAANC, y compris ses préoccupations au sujet des « dossiers fermés ». Pour accroître la transparence du Canada en matière de rapports sur les résultats dans l'outil de rapport en ligne sur les revendications particulières, ce que l'on qualifiait auparavant

de « dossiers fermés » ne font plus partie de la catégorie « conclues », mais plutôt de la catégorie « autre ». De plus, la définition des termes « conclues », « dossiers fermés » et « autre » fait présentement l'objet d'un examen dans le cadre des travaux conjoints sur les rapports au public.