

**PROJET DE LOI C-30 : LOI SUR LE TRIBUNAL
DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES**

Mary C. Hurley
Division du droit et du gouvernement

Le 14 janvier 2008
Révisé le 26 juin 2008



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-30

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	27 novembre 2007
Deuxième lecture :	10 décembre 2007
Rapport du comité :	5 mai 2008
Étape du rapport :	12 mai 2008
Troisième lecture :	13 mai 2008

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	13 mai 2008
Deuxième lecture :	27 mai 2008
Rapport du comité :	3 juin 2008
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	12 juin 2008

Sanction royale : 18 juin 2008

Lois du Canada 2008, ch. 22

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Michel Bédard

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
A. Avant 1973.....	2
1. Les rapports parlementaires	2
2. Les lois fédérales.....	2
3. Le livre blanc	3
B. De 1973 à 1990.....	3
1. L'arrêt <i>Calder</i>	3
2. Le Bureau des revendications des autochtones.....	3
3. La nouvelle politique sur les revendications particulières.....	4
C. De 1991 à 2002	5
1. Une nouvelle réforme	5
2. La Commission des revendications des Indiens	6
3. La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA)	7
4. Les groupes de travail mixtes APN-gouvernement	7
5. La réponse du gouvernement.....	8
D. Le projet de loi C-6 : Loi sur le règlement des revendications particulières.....	8
E. Depuis 2003	9
1. Les comités parlementaires.....	9
2. Le Plan d'action relatif aux revendications particulières.....	10
DESCRIPTION ET ANALYSE.....	11
A. Préambule et dispositions introductives (art. 2 à 5).....	12
B. Tribunal des revendications particulières (art. 6 à 38).....	13
1. Constitution du Tribunal (art. 6 à 9)	13
2. Attributions du Tribunal (art. 11 à 13).....	14

	Page
3. Processus relatif aux revendications particulières (art. 14 à 16).....	15
a. Revendications admissibles (art. 14)	15
b. Revendications non admissibles (art. 15; art. connexe 37).....	17
c. Dépôt des revendications (art. 16; dispositions transitoires connexes 42 et 43)	18
4. Audiences et décisions du Tribunal (art. 17 à 38)	20
a. Dispositions générales (art. 17 et 18; dispositions connexes 26 et 27).....	20
b. Décisions sur le bien-fondé et l'indemnité (art. 19 et 20).....	20
1) Bien-fondé (art. 19; disposition connexe 29).....	20
2) Indemnité (art. 20; disposition connexe 36)	21
3) Disposition illégale des terres de réserve (art. 21).....	22
c. Autres questions de procédure (art. 22 à 33)	22
d. Effet des décisions (art. 34 et 35).....	23
C. Dispositions générales (art. 39 à 41; annexe)	24
D. Modifications corrélatives, abrogation et entrée en vigueur (art. 44 à 53).....	25
COMMENTAIRE.....	26

ANNEXE – DONNÉES SUR LES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-30 : LOI SUR LE TRIBUNAL
DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES*

Le projet de loi C-30 : Loi sur le Tribunal des revendications particulières a franchi l'étape de la première lecture à la Chambre des communes le 27 novembre 2007 et a été renvoyé au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord après la deuxième lecture le 10 décembre. Il modifie le régime actuel de règlement des revendications particulières en constituant un tribunal composé de juges de juridiction supérieure qui ont compétence pour rendre des décisions exécutoires sur le bien-fondé des revendications et sur les indemnités à verser, jusqu'à concurrence de 150 millions de dollars par revendication. Il s'agit du deuxième projet de loi présenté au cours des cinq dernières années pour proposer le type de réforme qui est envisagé depuis longtemps par les Autochtones, le gouvernement, les autres parties intéressées et les observateurs. Le projet de loi a fait l'objet d'un examen approfondi au cours de 12 réunions tenues entre le 6 février et le 16 avril 2008 par le Comité permanent de la Chambre, qui l'a adopté avec deux amendements de l'opposition le 30 avril. Le 13 mai, il a été adopté sans autre modification par la Chambre et déposé au Sénat, **où il a été adopté le 12 juin, et il a reçu la sanction royale le 18 juin.**

CONTEXTE

Depuis le début des années 1970, les politiques fédérales établissent deux grandes catégories de « revendications » autochtones et les mesures à prendre pour les régler. Les revendications globales visent des titres ancestraux non éteints relatifs à des terres et à des ressources. Les revendications particulières, quant à elles, sont des griefs adressés au Canada pour avoir omis d'exécuter des obligations envers des groupes de Premières nations (appelés « bandes » dans la *Loi sur les Indiens*) sous certaines rubriques. Nous esquissons ci-après le contexte de la réforme du régime de règlement des revendications particulières proposée par le projet de loi C-30⁽¹⁾.

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) On peut se procurer tous les documents cités auprès de l'auteur ou du Service d'information et de recherche parlementaires.

A. Avant 1973

1. Les rapports parlementaires

Pendant une bonne partie du XX^e siècle, le gouvernement ne s'est presque pas occupé des allégations selon lesquelles le Canada n'exécutait pas certaines de ses obligations envers les Premières nations. De 1927 à 1951, la *Loi sur les Indiens* interdisait aux bandes d'utiliser leur argent pour financer la présentation de revendications contre le gouvernement. En 1947, un comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes, constitué pour étudier la *Loi sur les Indiens* et d'autres questions autochtones, a recommandé notamment la création immédiate d'une « commission de revendications » « pour faire enquête [...] sur les clauses de tous les traités conclus avec les Indiens [...] et pour évaluer et régler de façon juste et équitable toutes revendications ou tous griefs qui en découlent »⁽²⁾. Le comité mixte des affaires indiennes de 1959 à 1961 a aussi préconisé la création d'une commission des revendications autochtones pour entendre les questions territoriales de la Colombie-Britannique et d'Oka, de même que d'autres affaires⁽³⁾.

2. Les lois fédérales

En 1963 et en 1965, le gouvernement libéral, reprenant un projet de mesure législative du gouvernement conservateur qui l'avait précédé, a présenté un projet de loi prévoyant le règlement des revendications des Indiens (projets de loi C-130 et C-123). Le texte de loi aurait, entre autres, établi une commission composée de cinq membres habilitée à rendre des décisions exécutoires concernant cinq grandes catégories de revendications⁽⁴⁾ et ayant le pouvoir d'accorder des indemnités pécuniaires – sans plafond prévu par la loi – et de verser une aide financière aux revendicateurs pour la préparation de leur dossier. Le projet de loi C-123 est mort au *Feuilleton* à l'automne 1965 et n'a jamais été présenté à nouveau.

(2) Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, n° 41, 9 juillet 1947, recommandation 2. Ce n'est pas une coïncidence si, en 1946, le Congrès américain a édicté une loi établissant une commission sur les revendications des Indiens, chargée de régler un large éventail de revendications contre les États-Unis.

(3) Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'étudier la *Loi sur les Indiens*, *Procès-verbaux*, n° 16, 30 mai au 7 juillet 1961.

(4) C'est-à-dire les revendications se rapportant à des titres ancestraux non éteints; à l'aliénation des terres d'une réserve sans dédommagement ou avec un dédommagement insuffisant; à l'inexécution d'obligations prévues dans des accords, y compris des traités; à la mauvaise gestion des fonds en fiducie; et à l'omission de la Couronne d'agir équitablement et honorablement envers les Indiens.

3. Le livre blanc

En 1969, le gouvernement libéral a fait paraître un livre blanc controversé sur la politique indienne, qu'il a retiré par la suite⁽⁵⁾. Ce livre blanc proposait l'abrogation de la *Loi sur les Indiens* et la fin du statut juridique distinct d'Indien, tout en reconnaissant l'existence de certaines obligations restreintes du gouvernement envers les Indiens. Un commissaire aux revendications indiennes a alors été nommé pour étudier les revendications et faire des recommandations sur le règlement de griefs particuliers. Ce poste a existé de 1969 à 1977. Les Premières nations ont contesté son mandat trop restreint et, à leur avis, peu utile.

B. De 1973 à 1990

1. L'arrêt *Calder*

Dans l'arrêt *Calder c. Procureur général de la Colombie-Britannique*⁽⁶⁾ qu'elle a rendu en 1973, la Cour suprême du Canada a confirmé que l'occupation de longue date du territoire par les Autochtones a fait naître des droits sur le territoire qui ont continué d'exister après l'établissement des Européens. Cet arrêt a amené le gouvernement fédéral non seulement à instituer pour la première fois une procédure pour négocier le règlement des revendications territoriales globales, mais aussi à créer de nouvelles procédures pour régler les revendications particulières⁽⁷⁾.

2. Le Bureau des revendications des autochtones

En 1974, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) s'est doté du Bureau des revendications des autochtones (BRA) et lui a confié un double rôle : étudier les revendications autochtones concernant la non-exécution des obligations légales du gouvernement et représenter le gouvernement dans les négociations avec les Premières nations. En 1979, une étude réalisée pour le BRA a fait part d'une situation courante, où un organisme gouvernemental exerce des fonctions incompatibles relativement aux revendications autochtones, et a conclu que l'impartialité, l'apparence d'impartialité et l'irrévocabilité plaident vigoureusement pour la constitution d'un organisme indépendant, extérieur à la structure ministérielle, chargé du règlement des revendications particulières⁽⁸⁾.

(5) *La politique indienne du gouvernement du Canada*, 1969.

(6) [1973] R.C.S. 313.

(7) Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, « Déclaration de l'honorable Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, sur les revendications des Indiens et des Inuits », communiqué, 8 août 1973.

(8) Gérard La Forest, *Report on Administrative Processes for the Resolution of Specific Indian Claims*, Ottawa, MAINC, 1979, inédit, p. 17 et 64.

3. La nouvelle politique sur les revendications particulières

En 1982, reconnaissant que sa politique en matière de revendications particulières laissait à désirer⁽⁹⁾, le gouvernement fédéral a publié *Dossier en souffrance – Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières*⁽¹⁰⁾. Cette politique obligeait les revendicateurs à prouver l'existence d'une des quatre « obligations légales » en souffrance⁽¹¹⁾ ou d'un des deux problèmes se rapportant aux réserves⁽¹²⁾. La procédure d'évaluation des revendications comprenait un examen par le BRA, un avis juridique du ministère fédéral de la Justice, l'approbation ou le rejet de la revendication par le Ministre, puis la négociation du règlement définitif des revendications acceptées. Enfin, *Dossier en souffrance* énonçait les directives pour la présentation des revendications et les critères généraux régissant l'indemnisation, qui ne comportait aucun plafond pécuniaire.

Les Premières nations et d'autres groupes ont dénoncé ces mesures et leur mise en application. Ils s'opposaient avant tout au fait que le gouvernement fédéral continuait d'être partie à la procédure de règlement des revendications, ce qui avait l'apparence d'un conflit d'intérêts intrinsèque. En 1983, le rapport Penner sur l'autonomie politique des Indiens a abordé la question des revendications, y compris le modèle de 1982, et a recommandé fermement d'établir une nouvelle politique sur le règlement des revendications, le processus devant être confirmé par une loi après avoir été négocié par le gouvernement fédéral et des représentants des Premières nations. Le rapport proposait que la loi adoptée prévoie à la fois une partie neutre qui faciliterait la négociation d'un règlement et une procédure quasi judiciaire pour les cas où la négociation échouerait⁽¹³⁾.

(9) Entre 1970 et la fin de 1981, seulement 12 des 250 revendications déposées ont été réglées.

(10) Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1982. En 1981, le gouvernement fédéral avait publié *En toute justice : Une politique des revendications des autochtones*.

(11) C'était : le non-respect d'un traité ou d'un accord; un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou d'une autre loi relative aux Indiens; un manquement à une obligation découlant de l'administration des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens; l'aliénation illégale de terres de réserve.

(12) C'était : le défaut d'indemnisation pour des terres de réserve endommagées ou prises par le gouvernement; toute fraude manifeste commise dans l'acquisition ou l'aliénation de terres de réserve par des employés ou mandataires du gouvernement fédéral.

(13) *Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens de la Chambre des communes, Procès-verbal*, fascicule n° 40, 12 et 20 octobre 1983, p. 126.

Dans un rapport présenté en 1990, le Comité permanent des affaires autochtones de la Chambre des communes a signalé, sans faire de recommandations précises, que « le mécontentement demeure très grand » au sujet des politiques sur les revendications, que le traitement des revendications est d'une « extrême lenteur » et que « selon l'une des critiques souvent réitérées, le processus de règlement [...] devrait être administré ou surveillé par un ou plusieurs organismes sans lien avec les ministères des Affaires indiennes et de la Justice »⁽¹⁴⁾.

C. De 1991 à 2002

1. Une nouvelle réforme

En 1986, la revendication particulière des Mohawks de Kanasatake a été rejetée. En 1990, une partie du territoire revendiqué a été au cœur d'un différend avec la municipalité voisine d'Oka. La crise de l'été 1990 a relancé le mouvement pour une réforme du régime de règlement des revendications et a permis d'évaluer la réceptivité du gouvernement.

Le Comité des chefs sur les revendications de l'Assemblée des Premières Nations (APN) a réalisé en décembre 1990, à la demande du ministre des Affaires indiennes (le ministre), une étude dans laquelle il recommandait de réformer fondamentalement la politique générale sur les revendications⁽¹⁵⁾, notamment en formant un groupe de travail mixte APN-MAINC qui serait chargé d'établir un mécanisme indépendant de règlement des revendications⁽¹⁶⁾. Au nombre des initiatives annoncées ultérieurement, en avril 1991⁽¹⁷⁾, par le Premier ministre d'alors, Brian Mulroney, figurait la création d'un groupe de travail mixte chargé de réviser la politique de règlement des revendications *particulières* et, comme mesure provisoire, la création d'une commission des revendications particulières des Autochtones qui servirait de mécanisme indépendant de règlement des différends.

(14) *Questions en suspens : Programme d'action pour tous les Canadiens dans les années 1990, Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 20, 31 janvier au 21 février 1990, p. 3.

(15) L'Assemblée des Premières Nations, et les Premières nations en général, ne souscrivent pas traditionnellement à la distinction que fait le gouvernement fédéral entre revendications globales et revendications particulières dans sa politique, la jugeant arbitraire et dénuée de fondement en droit.

(16) Assemblée des Premières Nations, Comité des chefs sur les revendications, *Les revendications territoriales – Présentation des Premières Nations*, Ottawa, 14 décembre 1990.

(17) Le gouvernement a proposé le règlement accéléré des revendications inférieures à 500 000 \$; l'abolition de l'exclusion des revendications antérieures à la Confédération; l'augmentation de la valeur des règlements que le ministre a le pouvoir d'autoriser; et l'affectation de ressources additionnelles au mécanisme de règlement des revendications particulières.

2. La Commission des revendications des Indiens

La Commission des revendications des Indiens (CRI) a été constituée par décret⁽¹⁸⁾ sous le régime de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, à titre d'organisme consultatif indépendant et temporaire, six commissaires étant chargés d'étudier les revendications particulières rejetées par le gouvernement et de rendre des décisions non exécutoires⁽¹⁹⁾. Dans les années qui ont suivi, ce mandat restreint et l'impression que le gouvernement ne donnait pas suite aux recommandations de la CRI ont frustré tant les commissaires que les revendicateurs.

Dans son rapport annuel de 2000-2001⁽²⁰⁾, la CRI a fait observer que le règlement des revendications particulières demeurait « désagréablement lent » et « dans une impasse ». Les commissaires réclamaient une augmentation des ressources et des fonds fédéraux pour améliorer la situation et réitéraient leur opinion de longue date sur la « nécessité pressante de créer un organisme indépendant d'examen des revendications » qui « éliminerait l'engorgement [...] et [ferait avancer le règlement de] centaines de revendications territoriales actuelles et futures des Premières Nations »⁽²¹⁾.

Le Rapport 2001-2002 de la CRI⁽²²⁾ exhortait le gouvernement à l'action : « La mise sur pied d'un organisme indépendant d'examen des revendications s'impose de toute urgence afin d'assurer la justice et l'équité du régime des revendications territoriales particulières. La création d'un tel organisme serait dans le meilleur intérêt non seulement des Premières Nations, mais aussi de l'ensemble des Canadiens. »

(18) C.P. 1991-1329, modifié par C.P. 1992-1730.

(19) La CRI peut aussi ouvrir une enquête lorsque le gouvernement a accepté de négocier, mais que les critères d'indemnisation sont contestés. En vertu de son double mandat, elle peut, à la demande des parties, fournir des services de médiation pour les aider à régler leurs différends d'un commun accord à n'importe quel moment du processus.

(20) Commission des revendications des Indiens, *Rapport annuel 2000-2001*, ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 2001. Cette publication et d'autres de la CRI peuvent être consultées à (<http://www.indianclaims.ca/publications/default-fr.asp>).

(21) En 2001, les coprésidents de la CRI ont affirmé au Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles de la Chambre des communes que la situation des revendications particulières approchait de la crise et montrait bien qu'il fallait un tribunal des revendications indépendant, permanent et investi de tous les pouvoirs, *Témoignages*, n^o 18, 29 mai 2001.

(22) Commission des revendications des Indiens, *Rapport annuel 2001-2002*, ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 2002.

3. La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA)

Dans son rapport final publié en 1996, la CRPA a souligné qu'il fallait modifier la structure de règlement des revendications territoriales des Autochtones. Elle recommandait notamment l'adoption d'une loi fédérale constituant un tribunal indépendant des traités et des terres autochtones pour remplacer la CRI et, relativement aux revendications particulières, pour réexaminer l'aide financière fédérale aux revendicateurs, contrôler les négociations, rendre des ordonnances exécutoires et statuer sur les revendications qui lui sont présentées, en accordant une réparation s'il y a lieu⁽²³⁾.

4. Les groupes de travail mixtes APN-gouvernement

En 1992, le Canada et l'APN ont convenu d'examiner simultanément la politique des revendications particulières et le mécanisme de règlement en vue de présenter des recommandations de réforme. Le Groupe de travail n'est pas arrivé à un consensus sur toutes les questions avant l'échéance de son mandat en 1993, mais il y est arrivé en ce qui concerne la nécessité d'implanter un mécanisme indépendant, comme l'ont montré les projets de recommandation sur l'adoption d'une loi créant un organe indépendant pour le règlement des revendications.

En 1996, un second groupe de travail mixte Premières Nations-Canada (GTM) a commencé à étudier la structure et la compétence d'un tel organisme. Le rapport de 1998 du GTM⁽²⁴⁾ comportait un projet de loi type visant à modifier le mécanisme de règlement des revendications particulières, dont certaines dispositions clés consistaient à :

- neutraliser le conflit d'intérêts du Canada par la création d'un mécanisme législatif indépendant qui relèverait directement du Parlement et des Premières nations;
- établir à la fois une commission qui faciliterait les négociations et un tribunal qui résoudrait les litiges en cas d'échec des négociations;
- conférer au tribunal le pouvoir de rendre des décisions exécutoires sur le bien-fondé des revendications, les critères d'indemnisation et le montant de l'indemnité, sous réserve :
 - du budget quinquennal alloué au fonds de règlement;

(23) *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2, *Une relation à redéfinir*, deuxième partie, ch. 4, « Les terres et les ressources », p. 660 et ss., recommandations 2.4.29 à 2.4.33.

(24) Assemblée des Premières Nations et Direction générale des revendications particulières, MAINC, *Rapport du Groupe de travail mixte Premières Nations-Canada sur la réforme de la politique sur les revendications particulières* (Rapport du GTM), Ottawa, 1998, p. 9 et 10.

- définir les problèmes qui sont du ressort de la commission;
- accorder un financement indépendant aux Premières nations pour la recherche et les négociations;
- effectuer au bout de cinq ans un examen conjoint, y compris l'étude des questions non résolues telles que les obligations en droit découlant des droits ancestraux.

En vertu du projet de loi type du GTM, seules les personnes recommandées à la fois par l'APN et le ministre avaient la possibilité d'être nommées à l'un des deux organismes proposés.

5. La réponse du gouvernement

La création d'une forme d'organe indépendant pour le règlement des revendications, doté de pouvoirs plus étendus, faisait partie du programme du gouvernement libéral depuis le Livre rouge de la campagne électorale de 1993⁽²⁵⁾. En mai 2000, après avoir étudié une proposition du gouvernement fédéral comportant certaines caractéristiques du modèle proposé par le GTM en 1998, le comité exécutif de l'APN a manifesté de l'inquiétude en constatant des différences marquées, notamment le plafonnement à 5 millions de dollars des indemnités accordées par le tribunal⁽²⁶⁾ et les nominations décidées par le fédéral au lieu d'une prise de décision conjointe. Des discussions mixtes d'ordre technique sur la proposition fédérale ont eu lieu pendant la période qui a suivi.

D. Le projet de loi C-6 : Loi sur le règlement des revendications particulières⁽²⁷⁾

Le projet de loi C-6 : Loi sur le règlement des revendications particulières a été présenté à la Chambre des communes en octobre 2002⁽²⁸⁾. Il visait à modifier le mécanisme de règlement des revendications particulières en vigueur en constituant un nouvel organe administratif composé d'une commission qui faciliterait la négociation des revendications et le

(25) Parti libéral du Canada, *Pour la création d'emplois, pour la relance économique – Le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, 1993, p. 103. Voir aussi *Bâtir notre avenir ensemble : Préparer le Canada pour le XXI^e siècle*, Ottawa, 1997, p. 76; *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, 1998.

(26) En mai 2001, la résolution 10/2001 de la Confédération des nations indiennes de l'APN a encouragé le ministre à s'assurer de l'indépendance véritable du nouvel organisme en supprimant le plafond des indemnités pécuniaires et à faire en sorte que les ressources fournies soient suffisantes.

(27) Le résumé législatif LS-431F, intitulé *Projet de loi C-6 : Loi sur le règlement des revendications particulières*, et l'historique complet du projet de loi C-6 peuvent être consultés sur le site Web LEGISinfo (<http://www.parl.gc.ca/LEGISINFO/index.asp?Language=F&Session=11&query=3139&List=toc>).

(28) Le projet de loi avait d'abord été déposé au cours de la 1^{re} session de la 37^e législature, en tant que projet de loi C-60, mais il est mort au *Feuilleton* à la prorogation du Parlement en septembre 2002.

règlement des différends et d'un tribunal ayant le pouvoir de rendre des décisions exécutoires sur le bien-fondé des revendications et sur l'octroi d'indemnités, jusqu'à concurrence de 10 millions de dollars par revendication. Il conférerait au gouvernement la compétence exclusive en matière de nomination.

Le ministre de l'époque avait affirmé que le mécanisme simplifié proposé pour le règlement des revendications améliorerait le développement économique des Premières nations et que la commission et le tribunal seraient des organes neutres et indépendants⁽²⁹⁾, mais l'APN et d'autres intéressés trouvaient problématiques plusieurs aspects du projet de loi⁽³⁰⁾. En juillet 2002, l'Assemblée générale annuelle de l'APN a adopté une résolution d'opposition au projet de loi parce qu'elle était d'avis, entre autres, qu'il ne rendrait pas le mécanisme plus juste, plus efficace ou plus transparent, qu'il divergeait grandement des propositions du GTM et qu'il créerait un mécanisme de règlement pire que le régime en vigueur⁽³¹⁾. Les membres des Premières nations issus des différentes régions du pays qui ont témoigné aux audiences des comités de la Chambre et du Sénat ont unanimement exprimé des préoccupations semblables⁽³²⁾.

Adopté par la Chambre et le Sénat en mars et en octobre 2003 respectivement, le projet de loi C-6 a reçu la sanction royale en novembre 2003. Bien qu'éditée en bonne et due forme⁽³³⁾, cette loi n'est jamais entrée en vigueur.

E. Depuis 2003

1. Les comités parlementaires

À l'automne 2005, le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes a entrepris une étude sur le mécanisme de règlement des revendications particulières⁽³⁴⁾, au cours de laquelle les représentants du MAINC et du ministère de la Justice, le commissaire aux revendications des

(29) Chambre des communes, *Débats*, 18 juin 2002.

(30) Ces aspects du projet de loi étaient entre autres le manque d'indépendance qui pourrait découler du processus de nomination, le montant de l'indemnité maximale et l'absence d'engagement financier renforcé à l'égard du règlement des revendications particulières.

(31) Résolution n° 8 de l'AGA, juillet 2002.

(32) Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles de la Chambre des communes, *Témoignages*, réunions 7 et 8, 27 et 28 novembre 2002; Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Témoignages*, fascicules 13 à 18, 30 avril au 11 juin 2003.

(33) L.C. 2003, ch. 23.

(34) Pour consulter le texte de la motion adoptée par le Comité sur l'étude des revendications particulières, voir Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, *Procès-verbal*, réunion n° 43, 4 octobre 2005 (<http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?SourceId=129448>).

Indiens, les négociateurs et le conseiller juridique représentant les revendicateurs des Premières nations ont exprimé des préoccupations très diverses. Les témoins déploraient particulièrement les retards excessifs tout au long du processus, ainsi que le nombre croissant de revendications non résolues, le manque général de ressources et les rôles conflictuels du gouvernement dans le processus⁽³⁵⁾. Plusieurs témoins ont fait valoir qu'il importait de ne pas dévier de l'objectif du régime de règlement des revendications particulières, qui est de régler les griefs des Premières nations présentés contre la Couronne fédérale pour manquement à ses obligations légales.

Le Comité n'a pas terminé son étude à cause de la dissolution du Parlement en novembre 2005. Toutefois, en mai 2006, le Sénat a autorisé le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones à entreprendre une vaste étude sur la politique et le mécanisme de règlement des revendications particulières. De juin à novembre 2006, des membres des Premières nations et d'autres témoins de toutes les régions, se faisant l'écho des témoignages entendus par le Comité de la Chambre, ont mis en relief les lacunes sérieuses du régime existant et leur énorme frustration à son égard. Dans son rapport final, le Comité a fait état de leurs préoccupations, signalant que la plupart des témoins préconisaient « [l']établissement d'un organisme indépendant chargé de régler les revendications particulières au moyen d'un effort concerté des Premières nations et du Canada », ainsi que l'amélioration des procédures du MAINC et du ministère de la Justice et l'augmentation des ressources affectées au règlement des revendications particulières⁽³⁶⁾. Le Comité a donc recommandé entre autres d'accroître les fonds servant au règlement des revendications; de créer conjointement un organisme indépendant habilité à régler les revendications; d'abroger le projet de loi C-6; d'affecter des ressources financières et humaines additionnelles au MAINC et au ministère de la Justice en vue d'améliorer le mécanisme de règlement, de même qu'aux groupes de revendicateurs pour les aider dans leurs recherches sur les revendications.

2. Le Plan d'action relatif aux revendications particulières

Le 12 juin 2007, le Premier ministre, accompagné du chef national de l'APN, a annoncé un plan d'action visant à réformer le régime de règlement des revendications particulières et à régler le nombre croissant de revendications en suspens. Faisant écho aux

(35) Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, *Témoignages*, réunions 48 à 51, 27 octobre et 1^{er}, 3 et 15 novembre 2005.

(36) *Négociations ou affrontements : Le Canada a un choix à faire*, rapport final du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones – Étude spéciale sur le processus fédéral de règlement des revendications particulières, décembre 2006 (<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/abor-f/rep-f/rep05dec06-f.pdf>).

recommandations du Comité sénatorial, le Plan d'action proposait pour l'essentiel de créer un tribunal « au sein duquel des juges impartiaux régleront les revendications lorsque les négociations sont dans une impasse »; de « mettre de côté 250 millions de dollars par an pour la prochaine décennie afin de financer le règlement des revendications »; d'améliorer le traitement des revendications; et d'améliorer le mécanisme actuel de règlement des différends de la Commission des revendications des Indiens. Le Plan prévoyait la tenue de discussions entre les représentants des gouvernements et les dirigeants des Premières nations, qui feraient suite aux travaux conjoints antérieurs et viseraient à établir un projet de loi en vue d'une adoption rapide et à modifier le rôle de la Commission⁽³⁷⁾.

Par conséquent, le projet de loi C-30 est le résultat des efforts du groupe de travail Canada-APN formé pour étudier la proposition gouvernementale de nouveau projet de loi sur les revendications particulières⁽³⁸⁾. Le projet de loi a été déposé le 27 novembre 2007 en même temps qu'était rendu public un accord politique entre le MAINC et l'APN, qui avait pour but de favoriser d'autres discussions sur des points non traités par le projet de loi⁽³⁹⁾.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi sur le Tribunal des revendications particulières (projet de loi C-30) se compose d'un préambule, de 53 articles et d'une annexe. Le présent document passe en revue ses principales dispositions en les comparant, dans les cas pertinents avec des points semblables ou divergents de la *Loi sur le règlement des revendications particulières* de 2003 (projet de loi C-6), du rapport de 1998 du GTM et de son projet de loi type dans les cas pertinents. Les dispositions qui sont apparentées peuvent être analysées ensemble plutôt que dans l'ordre numérique, d'où la possibilité d'un certain chevauchement.

(37) Cabinet du premier ministre, « Le Premier ministre Harper annonce des réformes majeures visant à combler le retard dans le traitement des revendications particulières », 12 juin 2007. Le texte intégral de l'annonce se trouve à (<http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?category=1&id=1695>). Le Plan d'action peut être consulté à (<http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/pln-fra.pdf>).

(38) Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, « Le nouveau gouvernement du Canada et l'Assemblée des Premières Nations forment un groupe de travail sur les revendications particulières », communiqué, Ottawa, 25 juillet 2007.

(39) Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, « Accord politique entre le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et le chef national de l'Assemblée des Premières Nations concernant la réforme des revendications particulières », Ottawa, 27 novembre 2007. En vertu de l'Accord, le travail conjoint visant l'amélioration du règlement des revendications particulières, au moyen de discussions sur des points comme l'octroi de fonds aux revendicateurs, le traitement des revendications et les ressources, sera effectué « sous la direction conjointe du ministre et du chef national, qui formeront un comité permanent de liaison et de surveillance chargé des revendications particulières ». Le libellé de l'Accord se trouve à (<http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/agr-sgnd-fra.asp>) ou (<http://www.afn.ca/misc/SC-PA.pdf>).

A. Préambule et dispositions introductives (art. 2 à 5)

Le préambule est une mesure d'interprétation qui sert à situer le texte de loi en contexte et à donner sa raison d'être. Dans le projet de loi C-30, le préambule, qui précède les dispositions introductives, affirme entre autres la nécessité de constituer un tribunal indépendant capable de statuer sur les revendications dans les meilleurs délais et le droit des Premières nations d'avoir accès à ce tribunal. Il présente aussi le projet de loi comme le fruit d'une collaboration entre le gouvernement et l'APN.

Selon les définitions du projet de loi (art. 2),

- « Première nation » s'entend d'une bande au sens de la *Loi sur les Indiens* (al. a)), d'un groupe de personnes qui, bien que faisant partie d'un nombre limité d'anciennes bandes, a maintenu, en vertu d'un accord sur des revendications territoriales globales, son droit de présenter une revendication particulière (al. b)), ou d'un groupe de personnes qui, bien qu'il ne soit plus une bande en raison d'une loi ou d'un accord relatif à l'autonomie gouvernementale figurant à l'annexe, n'a pas abandonné son droit de présenter une revendication particulière (al. c))⁽⁴⁰⁾.
- Une « partie » à une revendication particulière s'entend du « revendicateur », c'est-à-dire, par définition, d'une Première nation, de la Couronne fédérale ou de toute province ou Première nation à qui la qualité de partie est accordée aux termes du projet de loi⁽⁴¹⁾.

Le projet de loi C-30 a pour objet de constituer le Tribunal des revendications particulières (le Tribunal), chargé de statuer sur le bien-fondé des revendications et sur les indemnités afférentes (art. 3). Il précise que la loi l'emporte en cas d'incompatibilité ou de conflit avec une autre loi fédérale (art. 4) et qu'elle « n'a d'effet sur les droits de la première nation que si celle-ci choisit de saisir le Tribunal d'une revendication particulière » et que dans la mesure qui y est expressément prévue (art. 5). La disposition de l'article 4 est courante dans les lois qui ratifient des accords sur les revendications territoriales globales garantis par la Constitution; la raison d'être de son utilisation dans ce contexte n'est pas claire. L'article 5 ne définit pas le terme « droits ». Il établit une distinction implicite entre la présentation d'une revendication auprès du ministre, qui n'est pas une instance décisionnelle, et auprès du Tribunal, par définition une instance décisionnelle à qui une Première nation peut choisir ou non de s'en remettre si elle répond aux exigences énoncées dans le projet de loi.

(40) Parmi les lois et accords énumérés à l'annexe figurent, à la partie 1, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, la *Loi sur le gouvernement du territoire provisoire de Kanesatake*, la *Loi sur l'Accord définitif niska'a*, la *Loi sur l'autonomie gouvernementale des premières nations du Yukon* et la *Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho* et, à la partie 2, onze accords relatifs à l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Yukon. Voir le par. 15(1), rubrique B.2, Revendications non admissibles.

(41) Voir les art. 23 et 24 du projet de loi.

À l’instar du projet de loi C-6, le projet de loi C-30 ne renferme pas de disposition de « non-dérogation » selon laquelle la loi ne porte pas atteinte aux droits ancestraux, comme le recommandait le GTM dans son projet de loi type.

B. Tribunal des revendications particulières (art. 6 à 38)

1. Constitution du Tribunal (art. 6 à 9)

L’article 6 constitue le Tribunal des revendications particulières, formé d’au plus six membres à temps plein – ou d’une combinaison de membres à temps plein et à temps partiel qui consacrent un temps équivalent – choisis à partir d’une liste de six à dix-huit juges de juridiction supérieure. Les membres sont nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois (art. 7). La règle voulant que le Tribunal se compose de juges « relevant de l’article 96 »⁽⁴²⁾ diffère nettement de la règle d’admissibilité du projet de loi C-6, qui exigeait seulement que la majorité des membres nommés à l’organisme quasi judiciaire soient inscrits au barreau d’une province.

Le gouverneur en conseil établit la liste des juges et nomme aussi les membres du Tribunal à partir de cette liste. L’absence de processus de nomination conjoint est devenue l’une des principales raisons pour lesquelles les porte-parole des Premières nations s’opposaient au projet de loi C-6 en 2003; ce mode de nomination diffère aussi de celui proposé dans le projet de loi type du GTM de 1998, qui rendait la nomination tributaire d’une recommandation conjointe de l’APN et du ministre⁽⁴³⁾. L’Accord politique entre le MAINC et l’APN prescrit que « [l]e chef national participera au processus de recommandation des membres du Tribunal ». Il ne définit pas la nature ou l’étendue de la participation, ce qui soulève la question de savoir pourquoi on a adopté cette formule au lieu d’intégrer dans la loi la participation des Premières nations au processus de nomination. En 2003, le projet de loi C-6 exigeait que le ministre permette aux revendicateurs de présenter des observations sur les nominations, mais pas qu’il réponde à ces observations.

(42) L’art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* autorise le gouverneur en conseil à nommer les juges des cours supérieures dans chaque province. Les assemblées législatives sont responsables de l’organisation des tribunaux provinciaux aux termes du par. 92(14) de cette loi.

(43) Le projet de loi type du GTM, contrairement au projet de loi C-30, exigeait aussi que la représentation régionale soit prise en compte dans le processus de nomination.

Le projet de loi C-30 ne précise pas comment le président du Tribunal est choisi parmi les membres nommés. Il indique toutefois que le président contrôle les activités du Tribunal et de ses membres et qu'il exerce le pouvoir exclusif, à la demande d'une partie, d'ordonner la façon de traiter certaines revendications. Il peut ainsi ordonner que des revendications particulières qui ont certains points de fait ou de droit en commun soient entendues ensemble; que des revendications distinctes soient visées par une seule indemnité maximale; que des revendications soient *tranchées* ensemble, soit pour éviter des décisions incompatibles, soit parce qu'elles sont visées par une seule indemnité maximale (art. 8). Bien que le texte ne le mentionne pas expressément, il semble que, dans n'importe lequel de ces cas, les revendications en cause peuvent être présentées par le même revendicateur ou par différents revendicateurs⁽⁴⁴⁾.

2. Attributions du Tribunal (art. 11 à 13)

Le Tribunal a pour fonction première de tenir des audiences, à un seul membre, en vue de statuer sur le bien-fondé des revendications particulières et sur les indemnités afférentes (art. 11). Un comité constitué de membres « peut » établir des règles pour régir les procédures et les activités du Tribunal – et peut mettre sur pied un comité de personnes intéressées ayant pour rôle de le conseiller sur l'établissement des règles (par. 12(2))⁽⁴⁵⁾ – en ce qui concerne, par exemple, l'envoi d'avis, la présentation d'arguments, l'assignation des témoins, la production de documents, la présentation des éléments de preuve, « la fixation de délais » et les dépens (par. 12(1)). Ces éléments sont essentiellement les mêmes que ceux prévus dans le projet de loi C-6 et dans le projet de loi type du GTM, sauf pour un ajout notable, la gestion de cas, qui est habituellement régie par des procédures dans les juridictions supérieures. Fait à noter, le projet de loi type du GTM prévoyait que les règles visant la fixation de délais portent expressément sur « les délais d'audition et de prise de décisions », alors que le projet de loi C-30 ne précise pas les activités pouvant être régies par les règles du Tribunal à ce sujet. Le projet de loi ne fixe aucun délai non plus pour l'exercice des fonctions du Tribunal, en particulier celles énoncées par le GTM.

(44) Alors que le projet de loi C-30 confère à un seul décideur *judiciaire* le pouvoir d'ordonner ce genre de mesures, le projet de loi C-6 attribuait le pouvoir d'ordonner des audiences ou des décisions conjointes à une formation du Tribunal dont la composition n'était pas précisée et confiait la responsabilité de rendre des décisions sur l'indemnité maximale conjointe à des formations de trois à cinq membres.

(45) L'Accord politique de novembre 2007 prévoit une présentation conjointe du MAINC et de l'APN sur les règles du Tribunal à l'intention du comité consultatif.

Au sujet des pouvoirs du Tribunal, le projet de loi C-30 les décrit en termes généraux comme les attributions d'une cour supérieure pour les témoins, les documents, l'exécution des décisions « ainsi que pour toutes autres questions liées à l'exercice de sa compétence ». Alors que les pouvoirs des formations prévues dans le projet de loi C-6 étaient définis de façon exhaustive, les pouvoirs conférés au Tribunal par le projet de loi C-30, étant ceux d'une juridiction supérieure, sont assurément plus étendus que les exemples énumérés à l'article 13, à savoir : trancher des points de droit ou de fait (al. a)), recevoir les éléments de preuve (al. b)), adjuger les dépens (al. d)) et, ce qui est propre aux revendications particulières, tenir compte de la diversité culturelle dans l'application des règles (al. c)). L'article 13 précise également que les dépens adjugés à un revendicateur sont réduits de la somme que celui-ci a reçue de la Couronne pour pouvoir saisir le Tribunal de sa revendication.

3. Processus relatif aux revendications particulières (art. 14 à 16)

a. Revendications admissibles (art. 14)

Aux termes du projet de loi C-30, une Première nation peut saisir le Tribunal d'une revendication « en vue d'être indemnisée des pertes » résultant de l'un ou l'autre des six motifs énoncés, qui touchent la violation ou l'inexécution d'une obligation légale ou des transactions viciées concernant les terres d'une réserve. Les revendications admissibles énoncées à l'article 14 sont généralement les mêmes que celles établies en 1982 dans *Dossier en souffrance*⁽⁴⁶⁾ et énumérées dans le projet de loi C-6 et le projet de loi type du GTM, mais il existe des exceptions.

Le projet de loi C-30 rétrécit le champ des revendications admissibles fondées sur la violation ou l'inexécution d'obligations fiduciaires, qui étaient plus largement reconnues, à la fois dans le projet de loi C-6 et dans le projet de loi type du GTM, comme faisant partie des obligations légales dont la violation ou l'inexécution pourrait être en cause dans plus d'une catégorie de revendications particulières⁽⁴⁷⁾. Le projet de loi précise que non seulement

(46) Voir les notes 11 et 12.

(47) Un « fiduciaire » est une personne responsable de la garde en fiducie ou une personne qui occupe une situation de confiance par rapport à un tiers. Un « rapport de fiduciaire » existe lorsqu'une personne en situation de confiance a « des droits et des pouvoirs qu'elle est tenue d'exercer pour le compte d'autrui ». La Cour suprême du Canada a statué que, dans le contexte propre aux relations entre la Couronne et les Autochtones, l'obligation fiduciaire de la Couronne est unique en soi. Pour en savoir plus sur le sujet, voir *Le rapport de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones*, PRB 00-09, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, révisé par l'auteure en décembre 2002.

l'administration de terres d'une réserve, mais aussi la fourniture de ces terres peut donner lieu à la violation d'une obligation légale, « notamment un engagement unilatéral donnant lieu à une obligation fiduciaire légale » (al. 14(1)c)). Le Comité des affaires autochtones de la Chambre des communes a amendé la disposition pour faire en sorte que le motif comprenne aussi les circonstances historiques qui ont pu se produire dans certaines régions concernant la *non-fourniture* de terres d'une réserve. La raison pour laquelle cette question est la seule obligation légale de nature potentiellement fiduciaire reconnue explicitement par l'article 14 n'est pas claire⁽⁴⁸⁾. Dans le projet de loi type du GTM, la violation d'une obligation légale découlant d'un engagement unilatéral de la part de la Couronne n'était qu'un des cas pouvant donner lieu à des obligations fiduciaires.

Le projet de loi C-30 reconnaît expressément la situation concrète voulant que des revendications légitimes puissent être fondées sur le caractère *inadéquat* de la compensation reçue pour la prise ou l'endommagement de terres d'une réserve par la Couronne en vertu d'un pouvoir légal, plutôt que sur l'absence de compensation (al. 14(1)e)).

Il apporte des modifications aux motifs traditionnels, comme le projet de loi C-6. À l'avenir, une revendication fondée sur l'inexécution d'une obligation légale créée par un traité ou un accord devra être « liée à la fourniture d'une terre ou de tout autre élément d'actif » (al. 14(1)a)⁽⁴⁹⁾. Bien que la plupart des revendications particulières liées à des traités que mentionne la documentation du MAINC concernent des terres, cet ajout pourrait avoir pour conséquence de faire obstacle à l'avenir aux revendications particulières fondées sur des clauses de traité qui sont sans rapport avec les terres et tout autre « élément d'actif »⁽⁵⁰⁾. De plus, compte tenu de la location fréquente des terres des Premières nations, la location illégale de terres d'une réserve est ajoutée au motif lié à la disposition illégale de ces terres (al. 14(1)d)).

(48) Peut-être que le gouvernement considère cette forme d'engagement comme le motif de revendication particulière le plus susceptible de soulever des questions fiduciaires ou que l'article reflète l'approche du gouvernement à l'égard de la récente jurisprudence de la Cour suprême du Canada selon laquelle toutes les obligations découlant d'un rapport fiduciaire ne sont pas nécessairement de nature fiduciaire : voir *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2003] 2 R.C.S. 259, 2003 CSC 45.

(49) Le terme « élément d'actif » est défini à l'art. 2 comme un « bien matériel ».

(50) Par exemple, de nombreux traités comportent des clauses visant l'éducation des signataires des Premières nations, et le Traité 6 contient une clause expresse sur la santé. Cette condition, conjuguée à l'irrecevabilité, prévue à l'al. 15(1)d), de revendications concernant la prestation ou le financement de programmes relatifs, entre autres, à la santé ou à l'éducation, ne semble pas autoriser les revendications particulières fondées sur de telles dispositions.

b. Revendications non admissibles (art. 15; art. connexe 37)

Le projet de loi C-30 énumère aussi les catégories de revendications qui ne peuvent pas être déposées; ce sont les revendications :

- fondées sur un accord prévoyant un autre mécanisme de règlement des différends;
- fondées sur un accord sur des revendications territoriales conclu après 1973, sur une loi ou un accord figurant à l'annexe, ou sur une loi ou un accord connexe;
- concernant la prestation ou le financement de services ou de programmes publics relatifs à l'éducation, à la santé, à l'exécution de la réglementation ou à l'assistance sociale;
- fondées sur des événements survenus au cours des 15 années précédentes;
- fondées sur des droits ou titres ancestraux;
- fondées sur des droits conférés par traité relativement à des activités susceptibles d'être exercées de façon continue, notamment des droits de récolte (par. 15(1)).

À l'exception d'un ajout concernant les droits ancestraux, ces exclusions sont identiques à celles que prévoyait le projet de loi C-6⁽⁵¹⁾. La raison pour laquelle le législateur exclut les revendications concernant la prestation ou le financement de programmes publics ou encore des événements du passé récent n'est pas claire. Dans ce dernier cas, le délai de 15 ans reflète probablement la pratique du ministère, bien qu'aucune politique en ce sens ne soit expressément énoncée dans *Dossier en souffrance*. L'exclusion des revendications visant des droits conférés par traité s'explique par la portée expressément limitée que l'alinéa 14(1)a) donne aux revendications mettant en cause des traités; la défense de ce type de cause nécessite donc une tribune différente.

L'exclusion des revendications particulières alléguant l'existence d'un titre ancestral va dans le sens de la politique fédérale énoncée dans *Dossier en souffrance* et d'autres documents, qui considèrent le titre ancestral comme un sujet de revendication globale. La question des droits ancestraux rattachés à un lieu déterminé, c'est-à-dire ceux qui ne relèvent d'aucun titre comme tel, est abordée dans le rapport de 1998 du GTM, qui note que les Premières nations estiment être « susceptibles d'encourir des dommages en raison de la

(51) Le projet de loi type du GTM n'aurait pas exclu de revendications sous ces rubriques, sauf celle fondée sur les droits ou titres ancestraux.

transgression de ces droits, et pourtant, elles n'ont pas accès à la négociation des revendications globales [...] il s'agit d'obligations en droit, tout autant que dans le cas des autres revendications particulières ». Le projet de loi type du GTM autorisait la Commission à traiter une revendication fondée sur des droits ou titres ancestraux avec le consentement des parties et autorisait également toutes les revendications liées à des traités.

Il y a lieu de signaler que l'Accord politique d'origine non législative conclu entre le MAINC et l'APN en novembre 2007 énumère des revendications exclues par le projet de loi C-30 parmi les questions à l'égard desquelles les deux organismes « sont déterminés à travailler ensemble afin d'appuyer les travaux actuels ».

Outre les exclusions énoncées pour des motifs fondamentaux, le projet de loi interdit le dépôt d'une revendication 1) lorsque les mêmes éléments d'actif – y compris des terres – ou les mêmes faits font l'objet d'une instance toujours en cours à laquelle la Couronne et la Première nation sont parties devant une juridiction autre que le Tribunal *et* 2) lorsque cette instance est susceptible de donner lieu à une décision incompatible (par. 15(3)). De même, une revendication ne sera pas maintenue si, au cours du processus prévu par le projet de loi, le revendicateur introduit une telle instance, fait un nouvel acte de procédure dans cette instance ou ne maintient pas la suspension (art. 37). Sont aussi exclues les revendications pour lesquelles aucune indemnité n'est demandée, la réparation recherchée n'est pas pécuniaire ou l'indemnité maximale de 150 millions de dollars⁽⁵²⁾ est dépassée (par. 15(4)).

c. Dépôt des revendications (art. 16; dispositions transitoires connexes 42 et 43)

En vertu du projet de loi C-30, une Première nation ne peut saisir directement le Tribunal d'une revendication particulière, et le dépôt se fait uniquement aux conditions prescrites. Elle doit d'abord déposer la revendication auprès du ministre (par. 16(1)) sous la forme définie et avec le contenu établi (par. 16(2) et (3)). Elle ne peut ensuite saisir le Tribunal de sa revendication que si :

- à l'étape de la décision, préalablement à l'étape de la négociation, le ministre soit a avisé le revendicateur de son refus de négocier le règlement de tout ou partie de la revendication, soit ne l'a pas avisé de sa décision dans les trois ans suivant la date de dépôt;
- à l'étape de la négociation, soit le ministre a consenti à ce que le Tribunal soit saisi de la revendication, soit aucun accord définitif n'a été conclu dans les trois ans suivant l'acceptation du ministre de négocier un règlement (par. 16(1)).

(52) Voir l'al. 20(1)b).

Il ressort du projet de loi que la décision de négocier le règlement d'une revendication appartient au ministre. Le texte de loi accorde trois ans au ministre pour trancher la question et, si la décision est favorable, une autre période de trois ans pour mener à terme la négociation du règlement. Dans certains cas, il est donc possible qu'une Première nation qui a une revendication légitime se voie empêcher, en l'absence de consentement ministériel, de faire des démarches auprès du Tribunal dans les six ans suivant le dépôt de sa revendication auprès du ministre. Comme nous l'indiquons ci-dessus, le projet de loi ne soumet les activités du Tribunal à aucune limite de temps.

Par ailleurs, les dispositions transitoires du projet de loi portent sur le traitement administratif des revendications particulières 1) présentées ou 2) en cours de négociation avant l'entrée en vigueur de la loi, aux fins de l'application du délai prévu à l'article 16 pour le dépôt des revendications auprès du Tribunal. Les premières sont réputées avoir été déposées à la date d'entrée en vigueur de la loi et, dans le cas des secondes, le ministre est réputé avoir avisé le revendicateur de son acceptation de négocier à la même date (par. 42(1)). Par conséquent, dans les six mois suivant cette date, le ministre est tenu d'examiner chacune des revendications – sauf celles visées par le refus de négocier – et d'informer le revendicateur de la date effective du dépôt ou de l'acceptation du ministre de négocier (par. 42(2))⁽⁵³⁾. L'effet concret de l'article 42 est de ramener le compteur de l'article 16 à zéro pour toutes les revendications actives, peu importe la date de dépôt ou d'acceptation de négocier préalable à l'entrée en vigueur de la loi.

Les revendicateurs informés du refus de négocier avant l'entrée en vigueur de la loi ne peuvent saisir le Tribunal de leur revendication en vertu de l'article 16 en se fondant sur cette décision, mais peuvent déposer la même revendication auprès du ministre après l'entrée en vigueur de la loi (art. 43). Les raisons pour lesquelles le législateur retarde l'accès de ces revendicateurs au Tribunal ne sont pas claires.

Il ne semble pas que l'article 43 ait pour objet d'« englober » les revendications déjà saisies ou traitées par la Commission des revendications des Indiens à la suite d'un refus de négocier. Ni le projet de loi ni l'Accord politique ne font expressément état du traitement de ces revendications pendant la période de transition ou ne mentionnent la Commission⁽⁵⁴⁾.

(53) Les revendications qui ne contiennent pas les renseignements exigés au par. 16(2) peuvent néanmoins être réputées avoir été déposées le jour de l'entrée en vigueur de la loi si cette lacune est corrigée dans les six mois suivant la demande de renseignements complémentaires du ministre (al. 42(2)c) et (3a)), à défaut de quoi la revendication sera déposée à la date où les renseignements sont reçus (al. 42(3b)).

(54) Selon un document de l'APN, il a été convenu que, dans pareil cas, les Premières nations « auront la possibilité de s'en remettre au Tribunal au lieu de devoir déposer leurs revendications de nouveau auprès du gouvernement fédéral ». Voir Assemblée des Premières Nations, *Un guide sur la nouvelle méthode de règlement des revendications particulières*, Ottawa, novembre 2007 (<http://www.afn.ca/misc/SC-guide-fr.pdf>).

4. Audiences et décisions du Tribunal (art. 17 à 38)

a. Dispositions générales (art. 17 et 18; dispositions connexes 26 et 27)

Les dispositions qui figurent sous cette rubrique ressemblent à celles du projet de loi C-6. Le projet de loi C-30 autorise le Tribunal à tenir audience aux date, heure et lieu de son choix (art. 18) et « de la façon qu'il estime indiquée » (art. 26). Les audiences sont publiques, sauf si le Tribunal est convaincu que le besoin de confidentialité l'emporte sur l'intérêt public (art. 27). Sur demande d'une partie, le Tribunal peut, à tout moment, ordonner la radiation de tout ou partie d'une revendication pour l'un ou l'autre des motifs prévus (art. 17)⁽⁵⁵⁾.

b. Décisions sur le bien-fondé et l'indemnité (art. 19 et 20)

Le projet de loi C-6 considérait la décision sur le bien-fondé d'une revendication et celle portant sur l'indemnisation comme des processus distincts. Le projet de loi C-30 n'indique pas si les audiences du Tribunal traiteront ces deux questions en même temps ou si, par suite d'une décision favorable sur le bien-fondé, le revendicateur devra entamer des négociations avec le ministre au sujet de l'indemnité⁽⁵⁶⁾.

1) Bien-fondé (art. 19; disposition connexe 29)

Comme c'était le cas pour le projet de loi C-6, le Tribunal, lorsqu'il statue sur le bien-fondé d'une revendication particulière, ne tient compte d'aucune règle ou théorie qui limiterait un recours en raison de l'écoulement du temps ou d'un retard. Sous réserve de cette disposition, la Couronne peut faire valoir devant le Tribunal tout moyen de défense qui serait à sa disposition dans des poursuites judiciaires (art. 29)⁽⁵⁷⁾.

(55) Une revendication peut être radiée pour les motifs suivants : elle n'est pas admissible aux termes de l'art. 14, n'a pas été déposée par une Première nation, est frivole ou prématurée ou ne peut être maintenue aux termes de l'art. 37, c'est-à-dire en raison d'une instance non suspendue contre la Couronne fondée sur les mêmes faits ou portant sur les mêmes éléments d'actif.

(56) Le document de l'APN signale que les deux questions seront tranchées dans un seul et même processus. Voir la note 54.

(57) C'est ce que prescrit en substance l'art. 24 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, auquel renvoie à l'art. 29.

2) Indemnité (art. 20; disposition connexe 36)

Aux termes du paragraphe 20(1), le Tribunal, lorsqu'il statue sur la question de l'indemnité, ne peut accorder qu'une indemnité pécuniaire (al. *a*)), qui ne doit pas dépasser 150 millions de dollars par indemnité (al. *b*))⁽⁵⁸⁾ et ne peut consister en des dommages-intérêts exemplaires ou punitifs (al. *d*)). Dans tous les cas, la norme de la « juste indemnité » s'applique (al. *c*)). Aux fins de l'indemnité maximale, le Tribunal considère comme une seule revendication les revendications particulières qui sont fondées sur les mêmes faits, qu'elles aient été présentées par le même revendicateur ou par des revendicateurs différents et, dans le cas de revendicateurs différents, qui sont fondées sur les mêmes faits *et* portent sur les mêmes éléments d'actif (par. 20(4))⁽⁵⁹⁾.

En outre, dans le cas où il estime qu'un tiers est, en tout ou en partie, à l'origine des pertes du revendicateur, le Tribunal ne doit accorder une indemnité à la charge de la Couronne que dans la mesure où ces pertes sont attribuables à la faute de celle-ci (al. 20(1)*i*)). S'il estime qu'une province qui a la qualité de partie⁽⁶⁰⁾ est, en tout ou en partie, à l'origine des pertes du revendicateur, il *peut* accorder une indemnité à la charge de la province dans la mesure où les pertes sont attribuables à la faute de celle-ci (par. 20(6)).

Le projet de loi C-30 énonce aussi les modalités du calcul de l'indemnité pour les différentes catégories de revendications (al. 20(1)*d*) à *h*)). Par exemple, dans le cas où le revendicateur a établi qu'une indemnité inadéquate lui a été accordée dans le passé pour des terres prises par autorisation égale, le Tribunal « accorde une indemnité, égale à la valeur marchande de ces terres au moment où elles ont été prises ajustée à la valeur actuelle des pertes conformément aux principes juridiques » (al. *e*)). Si le revendicateur établit que les terres visées par la revendication n'ont jamais été cédées légalement, le Tribunal « accorde une indemnité, égale à la valeur marchande de ces terres, sans égard aux améliorations qui ont pu y être apportées entre-temps » (al. *g*)). De plus, le Tribunal doit, dans le calcul de l'indemnité, déduire la valeur actuelle de tout avantage « reçu par le revendicateur à l'égard de l'objet de la revendication particulière » (par. 20(3)). Le contexte précis que cette disposition semble viser n'est pas clair.

(58) Le traitement des revendications exclues en raison du plafond établi fait partie des points qui seront examinés plus à fond dans le cadre de l'Accord politique entre le MAINC et l'APN.

(59) Ce pouvoir diffère de celui conféré au président du Tribunal par l'art. 8 et consistant à ordonner, à la demande d'une partie, que des revendications distinctes soient visées par une seule indemnité maximale. Lorsque les revendications de différents revendicateurs sont considérées comme une seule revendication aux fins de l'indemnité maximale, le projet de loi C-30, à l'instar du projet de loi C-6, prévoit que le Tribunal doit répartir équitablement l'indemnité totale accordée (par. 20(5)).

(60) Voir l'art. 23.

Aux termes du projet de loi C-30, comme du projet de loi C-6, la Couronne peut payer l'indemnité en versements échelonnés dans les cinq ans suivant la date de la décision du Tribunal (par. 36(1))⁽⁶¹⁾.

3) Disposition illégale des terres de réserve (art. 21)

Comme le projet de loi C-6, le projet de loi C-30 renferme une disposition spéciale pour l'octroi d'une indemnité en raison de la disposition illégale de terres de réserve. Il prévoit en effet que, si une indemnité est accordée pour les pertes subies par une Première nation en raison de la disposition illégale de tous ses droits et intérêts sur des terres, *sans que ces droits et intérêts lui aient été restitués*, ceux-ci sont « abandonnés »⁽⁶²⁾. En l'occurrence, le revendicateur conserve le droit de poursuivre une province qui n'était pas partie à l'instance (par. 21(1)). Dans le cas d'une indemnité accordée en raison de la disposition illégale d'une partie des intérêts sur des terres de réserve, la personne qui, si la disposition avait été légale, aurait eu cette partie des intérêts est réputée l'avoir eue (par. 21(2))⁽⁶³⁾.

c. Autres questions de procédure (art. 22 à 33)

Voici d'autres dispositions du projet de loi applicables à la procédure du Tribunal :

- Lorsqu'il estime qu'une décision sur une revendication particulière peut avoir des répercussions sur les intérêts d'une province, d'une Première nation ou d'une personne, le Tribunal doit en aviser l'intéressé (art. 22).
- Le Tribunal n'a compétence à l'égard d'une province que si celle-ci a la qualité de partie. Il *doit* accorder cette qualité si la Couronne allègue que la province dûment avisée porte ou partage la responsabilité des pertes du revendicateur. Si la Couronne n'allègue pas que les pertes sont imputables à la province, le Tribunal *peut*, sur demande, accorder à celle-ci la qualité de partie (art. 23)⁽⁶⁴⁾.

(61) La portion impayée porte intérêt simple, à partir de la date où la décision a été rendue, au taux de financement à un jour de la Banque du Canada, majoré de 2,5 p. 100 (par. 36(2)).

(62) Normalement, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, les intérêts d'une Première nation sur des terres de réserve ne peuvent être cédés en tout ou en partie, sauf si la cession est faite à la Couronne, sanctionnée par une majorité des électeurs de la communauté et acceptée par le gouverneur en conseil. L'Accord politique du MAINC et de l'APN prévoit l'examen des politiques et des pratiques relatives aux ajouts aux réserves pour les Premières nations visées par la disposition du projet de loi C-30 sur l'abandon et qui cherchent à réacquiescer ou à remplacer des terres perdues.

(63) Il est peu probable que la mention, dans le projet de loi, de la disposition illégale de « terres » dans le premier cas et de « terres de réserve » dans le second cas soit significative, car le motif d'admissibilité applicable énoncé à l'art. 14 fait état de la disposition illégale de « terres d'une réserve ».

(64) Dans un cas comme dans l'autre, la province doit confirmer qu'elle a pris les mesures nécessaires pour être liée par les décisions du Tribunal.

- Le Tribunal peut aussi, s'il le juge indiqué, accorder la qualité de partie à une Première nation dûment avisée qui en a fait la demande (art. 24) et peut en outre autoriser une Première nation ou une personne dûment avisée à intervenir dans les procédures se déroulant devant lui (art. 25). Le projet de loi C-30 ne permet pas que soit accordée la qualité de partie à cette dernière.
- Une partie peut retirer la question qu'elle a présentée au Tribunal tant que ce dernier n'a pas statué. Le retrait n'empêche pas l'examen de la question à une date ultérieure (art. 30)⁽⁶⁵⁾.
- Les éléments de preuve présentés au cours des audiences du Tribunal ne sont pas admissibles dans le cadre d'une autre procédure, à l'exception d'une révision judiciaire (art. 31).
- Toutes les décisions du Tribunal doivent être mises par écrit et publiées (art. 33).

d. Effet des décisions (art. 34 et 35)

Aux termes du projet de loi C-30, les décisions du Tribunal peuvent faire l'objet d'une révision judiciaire de la Cour d'appel fédérale⁽⁶⁶⁾ au titre de la *Loi sur les Cours fédérales*⁽⁶⁷⁾ (par. 34(1)). Contrairement à un appel, la révision judiciaire n'autorise pas le juge à modifier la décision contestée. Il doit plutôt, s'il arrive à la conclusion, après avoir appliqué les critères de droit établis, que cette décision est viciée, annuler celle-ci et renvoyer l'affaire au Tribunal, qui l'étudiera de nouveau.

Les décisions du Tribunal ne sont pas susceptibles de révision, « sont définitives et ont l'autorité de la chose jugée entre les parties dans tout recours pris devant une autre juridiction » et découlant essentiellement des mêmes faits (par. 34(2)). Ce libellé diffère de celui du projet de loi C-6, qui lui aussi interdisait expressément de porter en appel la décision d'une formation, ce qui soulève une question d'interprétation, à savoir s'il est possible d'en appeler des décisions du Tribunal, et dans quelles circonstances.

Le projet de loi C-30 établit aussi des dispositions de « libération » et de « garantie » identiques à celles du projet de loi C-6 (art. 35). Ainsi, lorsque le Tribunal rend une décision 1) établissant qu'une revendication est mal fondée ou 2) accordant une indemnité pour une revendication particulière :

(65) Le projet de loi type du GTM prévoyait que le fait de se retirer d'un renvoi sur le bien-fondé ou l'indemnité empêchait tout renvoi ultérieur sur la même question.

(66) Le projet de loi C-6 ne précisait pas si la révision serait faite par un juge de la Cour fédérale ou une formation d'appel au titre de ce qui était alors la *Loi sur la Cour fédérale*. Dans son projet de loi type, le GTM recommandait que les révisions judiciaires soient du ressort de la Cour d'appel fédérale.

(67) L.R.C. 1985, ch. F-7.

- chaque partie intimée est libérée de toute responsabilité, à l'égard de la Première nation revendicatrice ou de ses membres, découlant des mêmes faits que ceux sur lesquels la revendication initiale est fondée (al. a));
- le revendicateur doit garantir chaque partie intimée contre toute somme qu'elle est tenue de payer par suite d'une action intentée par lui ou ses membres *contre un tiers* et fondée sur les mêmes faits que la revendication initiale (al. b)).

À supposer que l'alinéa 35b) ait pour objet d'empêcher qu'un revendicateur soit indemnisé deux fois pour la même revendication, il pourrait être nécessaire d'apporter des précisions pour éviter que son effet soit plus étendu, par exemple pour éviter que la disposition s'applique à un revendicateur qui tenterait une action en dommages-intérêts contre une province qui n'était pas partie à la revendication initiale⁽⁶⁸⁾ alors que l'article 21, dont il est fait état plus haut, autorise expressément un revendicateur à prendre cette mesure⁽⁶⁹⁾. Cette situation ambiguë et d'autres semblables peuvent soulever des questions sur l'absence d'exception ou de plafond à cette obligation de garantie.

C. Dispositions générales (art. 39 à 41; annexe)

Selon le projet de loi C-30, le gouverneur en conseil peut, par règlement, ajouter le nom de tout accord relatif à l'autonomie gouvernementale autochtone à la partie 2 de l'annexe (art. 39)⁽⁷⁰⁾, qui énumère actuellement onze accords déjà conclus avec des Premières nations du Yukon⁽⁷¹⁾.

L'article 40 du projet de loi prévoit que le président du Tribunal doit présenter un rapport annuel au ministre des Affaires indiennes. Fait intéressant, compte tenu de la pénurie chronique de ressources qui a été mise en évidence par les critiques à l'égard du régime existant de règlement des revendications particulières, le rapport *peut* indiquer « si le nombre de ses

(68) Voir l'art. 23.

(69) Ce pourrait être le cas si le terme « un tiers » englobe la province et si la province devait ajouter la Couronne fédérale comme co-intimée/défenderesse à toute action intentée par le revendicateur sans l'implication de celui-ci.

(70) Le projet de loi C-6 autorisait aussi le Cabinet à prendre toute mesure d'ordre réglementaire prévue par la loi.

(71) Ces accords, qui relèvent de l'Accord-cadre définitif conclu avec le Conseil des Indiens du Yukon, ne sont pas protégés par l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1985*. Il se pourrait que soient ajoutés à la partie 2 de l'annexe des accords avec les trois communautés du Yukon qui ne sont pas encore arrivées à une entente finale sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale.

membres et les ressources dont dispose le Tribunal ont permis à celui-ci de s'acquitter de ses fonctions ». Le projet de loi n'établit aucune action corrective de la part du ministre ou du MAINC pour le cas où le rapport indiquerait que les ressources sont insuffisantes.

Le mécanisme d'examen du projet de loi oblige le ministre des Affaires indiennes à effectuer un vaste examen du mandat, des fonctions et de l'efficacité du Tribunal dans un délai de six ans suivant l'entrée en vigueur de la loi⁽⁷²⁾. Aux termes du projet de loi C-30, comme du projet de loi C-6, le ministre « donne aux premières nations la possibilité de présenter leurs observations » au cours de l'examen (par. 41(1)). L'Accord politique entre le MAINC et l'APN conclu en novembre 2007 prévoit la participation de l'APN à l'examen, mais sans préciser la nature ou l'étendue de cette participation. Le projet de loi C-30 oblige aussi le ministre à dresser un rapport – comprenant toute recommandation de modification – dans l'année suivant le début de l'examen, et ce, pour dépôt devant chaque Chambre du Parlement (par. 41(2)). Le Comité de la Chambre a amendé cette disposition pour qu'elle précise que le rapport doit aussi contenir « les observations présentées par les premières nations ».

D. Modifications corrélatives, abrogation et entrée en vigueur (art. 44 à 53)

Le projet de loi C-30 abroge la *Loi sur le règlement des revendications particulières* (art. 52).

Les modifications corrélatives prévoient l'adjonction du Tribunal, nouvel organisme de la fonction publique, dans les annexes de la *Loi sur l'accès à l'information*, de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur la pension de la fonction publique*. Le projet de loi ajoute aussi le Tribunal à la liste des organismes à l'égard desquels la Cour d'appel fédérale a compétence en matière de révision judiciaire au titre de la *Loi sur les Cours fédérales* (art. 44 à 51)⁽⁷³⁾.

Le projet de loi entre en vigueur 120 jours après la date de la sanction royale (art. 53).

(72) Ces modalités diffèrent de celles proposées dans le projet de loi C-6 et dans le projet de loi type du GTM : le premier prévoyait un examen du Centre dans les trois à cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la loi, tandis que le second prévoyait un examen conjoint par l'APN et le MAINC tous les cinq ans.

(73) Voir le par. 34(1).

COMMENTAIRE

Peu de documents ont été publiés en réaction au projet de loi C-30; ils se limitent, pour l'essentiel, aux commentaires d'un petit nombre de porte-parole des Premières nations. Nous n'avons relevé presque aucun article d'opinion sur le projet de loi.

C'est à l'occasion de l'annonce du Plan d'action relatif aux revendications particulières faite par le Premier ministre Stephen Harper, en juin 2007, que les Premières nations ont réagi pour la première fois à la réforme du régime de règlement des revendications particulières proposée par le gouvernement. Leur réaction peut être considérée comme étant assortie de réserves ou mitigée. Le chef national de l'Assemblée des Premières Nations, Phil Fontaine, a participé et souscrit à l'annonce, décrivant l'initiative comme « une réponse concrète à ce que nous réclamons depuis des décennies ». Le First Nations Leadership Council de la Colombie-Britannique a manifesté un optimisme prudent au sujet de la création d'un organisme indépendant habilité à rendre des décisions exécutoires, déclarant que cette mesure s'imposait depuis longtemps et faisant observer par ailleurs qu'il fallait un mécanisme englobant toutes les revendications, peu importe leur importance et leur étendue, et l'entière participation des Premières nations à l'élaboration des lois et des politiques. La résolution adoptée par l'Assemblée générale annuelle de l'APN en juillet 2007 ne cautionne pas expressément le Plan d'action, mais demande plutôt aux négociateurs de l'APN de militer entre autres pour l'application des recommandations contenues dans le rapport du comité sénatorial de décembre 2006 et des changements proposés dans le rapport de 1998 du GTM; pour une définition plus large des revendications particulières; pour l'affectation de ressources suffisantes permettant de réduire l'arriéré des revendications à un délai de trois à cinq ans; pour un rôle officiel dans la nomination des membres du Tribunal.

Certains membres de groupes de discussion des Premières nations ont dit voir la réforme proposée comme susceptible d'être progressiste, alors que d'autres doutaient de la voir se concrétiser. Un ancien coprésident du GTM s'est demandé si le plan gouvernemental assurerait l'indépendance et la rapidité d'action dans les faits, puisque le gouvernement conserverait son rôle décisionnel et que l'accès au Tribunal serait conditionnel au facteur temps ou à une entente entre les parties.

Dans un deuxième temps, les réactions observées au projet de réforme du régime de règlement des revendications particulières concernaient le dépôt du projet de loi C-30. En prévision du dépôt, le président du BC Specific Claims Committee a informé le chef national de l'APN des préoccupations exprimées par les communautés de la Colombie-Britannique,

notamment l'absence de consultation préalable sur la teneur du projet de loi et le maximum de 150 millions de dollars pour les revendications, ce qui, à son avis, laisserait au gouvernement l'initiative de régler les grosses revendications. D'autres points préoccupants étaient le traitement des questions clés dans un accord politique distinct et le maintien de la compétence fédérale exclusive à l'égard des nominations au Tribunal.

Le 27 novembre, le chef national, Phil Fontaine, a accueilli favorablement le projet de loi C-30 et la signature de l'Accord politique, des « mesures importantes » selon lui. Il a dit avoir confiance dans le projet de loi, fruit d'un effort conjoint, et a désigné la collaboration entre l'APN et le gouvernement comme une « formule de partenariat [qui] pourrait servir de modèle » pour les futurs travaux conjoints d'élaboration des politiques et des lois. Le projet de loi et l'Accord établissent, selon lui, « une démarche globale pour la résolution [des] revendications » particulières qui devrait recevoir des appuis importants au Parlement.

Le chef national a pris note des critiques formulées au sujet du processus de consultation, mais a ajouté qu'à un moment donné il faut accepter qu'on ne pourra pas faire mieux et que le projet de loi représente un bon résultat. À son tour, le porte-parole de la Colombie-Britannique a indiqué que, même si les Premières nations de la province trouvent qu'il reste des points préoccupants, la plupart d'entre elles accueilleront d'un bon œil le projet de loi, qui simplifiera le processus actuel. Il s'est dit d'accord avec le chef national sur le fait qu'on ne pourra pas faire mieux. Au Manitoba, le chef de la Première nation de Roseau River a affirmé que le projet de loi constituait un bon progrès compte tenu des frustrations permanentes au sujet des revendications territoriales et que tout était mieux que la situation en cours.

Au sujet de la situation en Ontario, un porte-parole des Mohawks of the Bay of Quinte a indiqué que l'octroi d'indemnités uniquement pécuniaires et l'exclusion d'indemnités foncières dans le projet de loi constituaient des lacunes importantes. Le ministre des Affaires autochtones de l'Ontario a fait valoir que le projet de loi était utile pour le très petit nombre de revendications qui visent de l'argent, et de l'argent seulement, mais qu'il ne s'appliquait pas à la majorité des revendications particulières de la province. De même, le chef du grand conseil de l'Union des Indiens de l'Ontario a indiqué qu'il y avait peu d'avantages à présenter un projet de loi pour réduire l'arriéré des revendications si cette mesure ne répondait pas aux besoins de l'Ontario. Le ministre fédéral des Affaires indiennes a maintenu, dans sa réponse, que le projet de loi s'appliquait à la plupart des revendications en suspens de l'Ontario et que le Tribunal entendrait les revendications territoriales, mais ne pourrait pas accorder des terres en guise d'indemnité.

Enfin, dans une résolution adoptée le 12 décembre 2007, l'Assemblée extraordinaire des chefs de l'APN a, sans approuver explicitement le projet de loi C-30, encouragé les Premières nations à participer au processus parlementaire qui y est associé et à recommander, en s'adressant aux comités parlementaires, des moyens de remédier aux points préoccupants du texte de loi. La résolution demandait à l'APN de faciliter cette participation régionale et communautaire et demandait au chef national, en particulier, de militer vigoureusement pour l'élaboration d'un processus permettant de régler les revendications des Premières nations que le gouvernement considère comme « sans assise territoriale » et « non reconnues ». Elle exhortait aussi le gouvernement à assurer, notamment, l'affectation de ressources suffisantes pour tous les aspects du régime de règlement des revendications particulières et l'entière participation des Premières nations aux travaux désignés dans l'Accord politique.

Selon le seul commentaire éditorial publié après l'adoption du projet de loi par la Chambre des communes, le projet de loi est une amélioration par rapport au statu quo et un groupe local de Premières nations dont une revendication territoriale n'a pas encore été réglée demeure préoccupé.

ANNEXE

DONNÉES SUR LES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

Selon le Mini-sommaire national publié par la Direction générale des revendications particulières du MAINC pour la période du 1^{er} avril 1970 au 30 septembre 2007 :

- 284 des 1 366 revendications particulières présentées ont été réglées;
- les 853 autres étaient à divers stades d'étude par la Direction générale des revendications particulières du MAINC, par les revendicateurs ou par le ministère de la Justice (612), faisaient l'objet de négociations actives ou inactives (138), ou bien étaient devant les tribunaux (69) ou la CRI (34)⁽¹⁾.

L'examen du Mini-sommaire par province révèle que :

- plus de 50 p. 100 des revendications particulières en suspens viennent de Premières nations de la Colombie-Britannique (373) et de l'Ontario (189);
- un pourcentage important des revendications en suspens ont été déposées il y a 10 ans ou plus et un grand nombre d'entre elles, il y a 15 à 25 ans⁽²⁾.

On peut connaître les coûts de certains règlements en consultant diverses sources gouvernementales fédérales ou provinciales. Par exemple, la documentation concernant le règlement des revendications particulières en Saskatchewan entre le milieu des années 1980 et 2007 montre les faits suivants :

- Le règlement de 30 revendications de droits fonciers issus de traités⁽³⁾ présentées par les Premières nations de la Saskatchewan a coûté en tout plus de 549 millions de dollars au gouvernement fédéral et à la province, mais principalement au gouvernement fédéral. Le montant du règlement a varié entre 3,1 millions et 62,4 millions de dollars, la moyenne se situant à plus de 17 millions⁽⁴⁾.
- Le règlement de 16 revendications particulières ne portant pas sur des droits fonciers issus de traités a coûté en tout quelque 301 millions de dollars en Saskatchewan, le montant accordé dans chaque cas variant entre un peu plus de 400 000 \$ et 94,6 millions de dollars⁽⁵⁾.

(1) Les autres dossiers étaient fermés (98), n'étaient pas assujettis à une obligation légale (96) ou faisaient l'objet d'un dédommagement administratif (35). Voir le Mini-sommaire national (http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_f.pdf) et le Mini-sommaire par province (http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/msp_f.pdf).

(2) MAINC, Direction générale des revendications particulières, Rapport d'étape d'information au public (http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/pis_f.pdf).

(3) Les revendications touchant les droits fonciers issus de traités forment une catégorie de revendications particulières selon lesquelles le Canada n'aurait pas fourni les terres promises par traité pour constituer une réserve.

(4) Saskatchewan, Department of First Nations and Métis Relations, « Treaty Land Entitlement First Nations » (<http://www.fnmr.gov.sk.ca/lands/tle/tlefn-chart/>).

(5) Saskatchewan, Department of First Nations and Métis Relations, « Specific Claims » (<http://www.fnmr.gov.sk.ca/lands/specific-claims/>).