

RAPPORT ANNUEL

Document présenté à l'honorable Carolyn Bennett,
ministre des Affaires autochtones et du Nord Canada

30 septembre 2016

I. EXIGENCES LÉGISLATIVES

L'article 40 de la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, LC 2008, c 22, (la *Loi*) prévoit ce qui suit :

40 (1) Dans les six premiers mois de chaque exercice, le président présente au ministre un rapport sur les activités du Tribunal pour l'exercice précédent et sur les activités projetées pour le prochain exercice, ainsi que les états financiers et tout rapport du vérificateur général du Canada à leur égard.

(2) Il peut indiquer dans le rapport si le nombre de ses membres et les ressources dont dispose le Tribunal ont permis à celui-ci de s'acquitter de ses fonctions pendant l'exercice en cause et lui permettront de s'en acquitter au cours du prochain exercice.

(3) Le ministre dépose une copie du rapport devant chaque chambre du Parlement dans les trente premiers jours de séance de celle-ci suivant le jour où le rapport lui a été présenté.

Le présent rapport a été rédigé conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 40 de la *Loi*, pour l'exercice 2015-2016.

II. NOUVEAUX MEMBRES

Nous accueillons au Tribunal trois nouveaux membres, nommés en mai 2016. Il a fallu attendre plus d'un an après la soumission de leur candidature par leur juge en chef respectif pour qu'ils soient officiellement nommés.

Deux membres, les juges Paul Mayer (Québec) et William Grist (Colombie-Britannique) ont été nommés pour un mandat à temps partiel de deux ans. Le juge Barry MacDougall (Ontario) a quant à lui été nommé pour siéger à temps partiel jusqu'en juillet 2017, date à laquelle il atteindra l'âge obligatoire de la retraite.

Les juges MacDougall et Grist sont surnuméraires et disponibles pour siéger au Tribunal selon leur engagement de service annuel à mi-temps.

La courte durée de leur nomination est telle que les inquiétudes relatives au caractère adéquat des ressources judiciaires demeurent bien réelles.

III. MEMBRES

1) Effectif actuel des membres du Tribunal

Membres du Tribunal	Expiration du mandat	Temps plein/partiel
Le juge H. Slade	11 décembre 2020	Temps plein (président)
La juge J. Mainville	20 décembre 2016	Temps partiel
Le juge W.L. Whalen	13 décembre 2016	Temps partiel
Le juge P. Mayer	18 mai 2018	Temps partiel
Le juge W. Grist	18 mai 2018	Temps partiel
Le juge B. MacDougall	31 juillet 2017	Temps partiel

Le mandat du juge Larry Whalen prendra fin en décembre 2016. Il s'est porté volontaire pour être de nouveau nommé au Tribunal, avec l'approbation de la juge en chef Heather Smith. J'ai demandé au ministre de la Justice de soumettre sa nomination au Cabinet avant la fin de son mandat actuel.

La nomination de la juge Mainville expirera en décembre 2016. Elle sert présentement son deuxième mandat; au titre de la *Loi*, elle n'est pas autorisée à en exercer un autre.

Je suis le seul membre à temps plein et mon mandat arrivera à terme en 2020.

IV. LA NATURE DES TRAVAUX

Les revendications soumises au Tribunal sont complexes, tant sur le plan des faits que de l'application de la loi. La plupart d'entre elles font l'objet d'une audience sur le fond quant à la validité et, si elle est jugée valide, quant à l'indemnisation. Il arrive fréquemment que des demandes préliminaires soient présentées en matière de compétence et d'admissibilité de la preuve, entre autres questions soulevées. Souvent, le dossier comprend de l'histoire orale, des témoignages d'experts et une preuve documentaire volumineuse, qui couvre parfois plus d'un siècle.

L'Indian Claims Commission (la Commission des revendications des Indiens) des États-Unis, qui a été constituée par une loi en 1946, a achevé ses travaux 32 ans plus tard, en 1978. Elle était investie d'un mandat semblable à celui du Tribunal. Son rapport final fait état d'une expérience qui, à tous égards, ressemble considérablement à celle du Tribunal jusqu'ici. On peut notamment y lire ce qui suit :

[TRADUCTION] Le Congrès était troublé par l'apparente lenteur du processus relatif aux travaux préliminaires de la Commission, de même que par la possibilité que le travail de celle-ci soit prolongé. Le commissaire en chef Witt a souvent expliqué que la nature des litiges empêchait tout règlement rapide. Le représentant du département de la Justice, Perry Morton, a souscrit à l'avis de Witt en déclarant qu'« il n'y a rien d'aussi complexe que ces causes. »

(United States Indian Claim Commission : Final Report (Government Printing Office, États-Unis, 1978), p. 6, citation du Congrès des États-Unis, sous-comité du Comité des crédits du Sénat, Hearings on H. R. 9390 for the Appropriations for Interior and Related Agencies for 1957, 84^e congrès, 2^e session, 1956, 552-58. En 1846, le procureur général des États-Unis écrivait, dans son rapport au président : « Dans l'ensemble de nos lois, il n'existe rien d'aussi difficile à définir de façon précise ou à soumettre à un régime logique ou scientifique que les rapports qui lient les Indiens aux États-Unis. »)

L'expérience de l'organisation qui a précédé au Tribunal, la Commission des revendications particulières des Indiens, a été similaire. Son budget était beaucoup plus important que celui du Tribunal et ses ressources, largement supérieures.

V. CALENDRIER ET LOGISTIQUE

Les instances devant le Tribunal reflètent les intérêts et les besoins des intervenants ainsi que l'objectif de réconciliation. La tenue des audiences dans les collectivités des revendicateurs est au cœur du processus. Cette démarche ne correspond pas à la situation qui prévaut généralement dans les cours de justice, où les parties intéressées doivent se rendre au palais de justice pour prendre part à l'audience à titre de participants ou d'observateurs. Il n'est pas possible de fixer des audiences consécutives avec une efficacité semblable à celle des cours de justice.

Environ 10 % des affaires civiles présentées devant les cours supérieures donnent lieu à une instruction complète sur le fond, la plupart faisant l'objet d'un règlement. Or, ce n'est pas ainsi dans le cas des revendications particulières soumises à l'examen du Tribunal. Autant que je sache, seulement deux des

revendications déposées ont été réglées hors cour, et elles ne sont pas encore entièrement conclues.

Les instances devant les tribunaux qui font intervenir des intérêts autochtones prennent souvent dix ans ou plus pour se régler, du dépôt à la conclusion du dossier. Certaines affaires peuvent durer encore beaucoup plus longtemps. Le Tribunal a généralement rendu des décisions sur le fond dans les trois années suivant le dépôt des revendications. Bien qu'il soit toujours possible d'améliorer les processus, le Tribunal fonctionne à la vitesse de l'éclair si on le compare aux tribunaux des litiges traditionnels et à d'autres tribunaux ayant des mandats similaires, tant sur le plan national qu'international.

VI. NOMINATIONS À COURT TERME ET LIMITÉES

Il faut généralement deux ans à partir du dépôt d'une revendication pour la mener à sa conclusion, et parfois beaucoup plus de temps. Lorsqu'un membre est nommé pour un mandat de deux ans, sa participation continue à titre de président de l'audience jusqu'à la conclusion de l'affaire est compromise tôt dès la première année. Le problème qui en découle peut être très grave si ce membre est celui qui entend la preuve, mais que les observations finales sont présentées à un autre membre. Dans ces circonstances, le Tribunal ne peut garantir qu'il respecte pleinement les principes de justice naturelle. Le fait pour une partie ou les deux de ne pas accepter à l'avance qu'un membre examine les éléments de preuve et qu'un autre membre examine les observations finales et rende une décision pourrait occasionner un retard, dû à l'attente de la nomination d'un membre qui servira un mandat complet. La situation pourrait être corrigée si le membre pouvait être nommé pour un deuxième mandat, cela nécessitant bien entendu l'accord du

membre et du juge en chef ainsi que le renouvellement du mandat par le Gouverneur en conseil.

VII. CHARGE DE TRAVAIL ET PROGRÈS

1) Dossiers en cours, 2014-2015

Le rapport annuel de 2015 a repris ce qu'expliquait le rapport annuel de 2014 :

*Selon mon estimation **prudente**, il faudrait 611 jours-membres, ou environ 122 semaines, pour régler les dossiers en cours, y compris procéder à la gestion d'instance et aux audiences sur la question de la responsabilité. Comme les audiences se tiennent généralement dans la collectivité du revendicateur, les jours de déplacement sont compris dans l'estimation.*

Les audiences sont divisées en étapes : celle de la responsabilité et celle de l'indemnité. L'estimation susmentionnée ne tient pas compte des revendications qui passent à l'étape de l'indemnité.

Mon estimation ne comprend pas les jours consacrés à la rédaction. D'après mon expérience et celle d'autres membres, ces décisions prennent plus de temps à rédiger que la plupart des autres décisions que nous rendons comme juges. Cette constatation vaut tant pour les requêtes que pour les décisions finales.

La logistique des audiences tenues dans la collectivité ne permet pas de procéder à des audiences consécutives dans des endroits communs, comme dans les tribunaux.

Dans les présentes circonstances, il faudrait aux membres actuels beaucoup plus que deux ans simplement pour régler les dossiers en cours, sans même parler des revendications qui seront encore déposées. [Caractères gras dans l'original]

2) Dossiers en cours

À l'heure actuelle, aucune estimation n'a été réalisée du temps qu'il faudrait pour éliminer l'arriéré.

Le Tribunal est actuellement saisi de 72 revendications, en date du 8 septembre 2016. Leur répartition géographique est la suivante :

- 25 en Colombie-Britannique;

- 11 en Alberta;
- 13 en Saskatchewan;
- 8 au Manitoba;
- 3 en Ontario;
- 11 au Québec;
- 1 au Nouveau-Brunswick.

Les revendications ont généralement trait à des revendications sur la création des réserves, aux traités, à l'administration des terres d'une réserve ou à des éléments d'actifs indiens. Un manquement aux obligations de fiduciaire de la Couronne est invoqué à l'appui de la plupart des revendications.

Certaines des revendications déposées sont inactives, pour diverses raisons. Des 72 revendications déposées, 55 sont actives et font l'objet d'une gestion d'instance.

D'après notre expérience passée, toute revendication nécessite environ 18 conférences de gestion de l'instance (CGI) préalablement à la tenue d'une audience complète sur le fond.

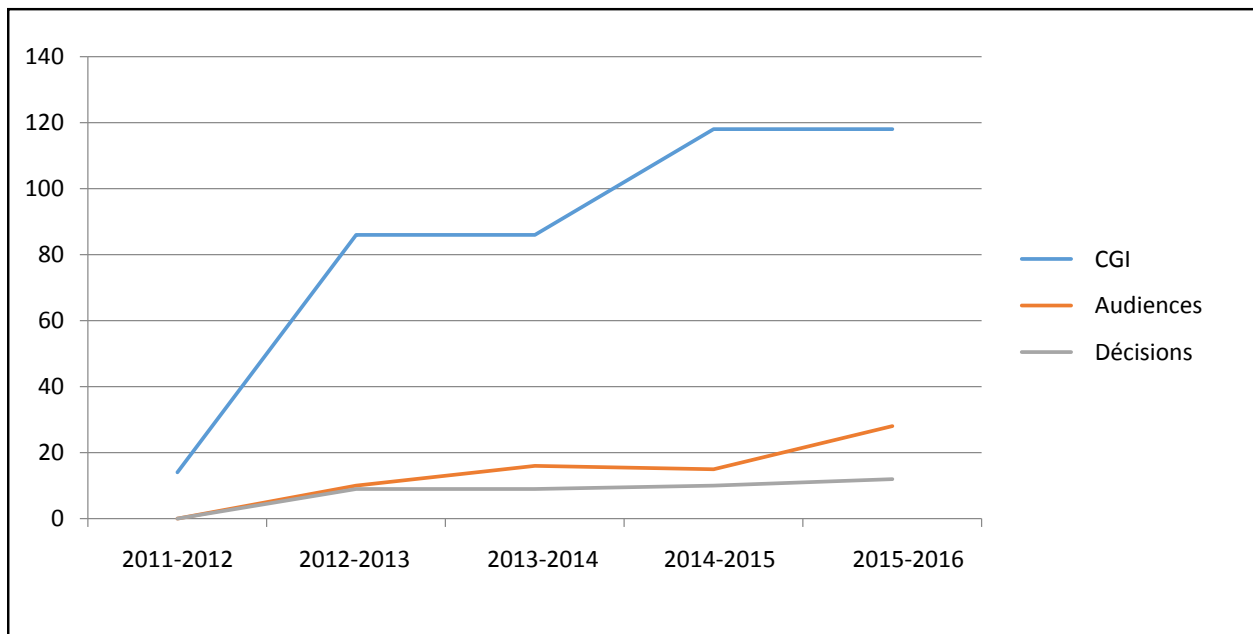
Les questions procédurales sont examinées dans le cadre des CGI. Depuis son entrée en activité en 2011, le Tribunal a mené 510 CGI, en date du 8 septembre 2016. Au total, 118 CGI ont été tenues en 2015-2016, et 58 jusqu'à présent au cours de l'exercice 2016-2017. La majorité des CGI sont tenues par téléconférence.

Lorsque des témoignages de vive voix doivent être présentés en éléments de preuve, des audiences en personne sont tenues, comme c'est le cas avec les témoignages sous forme d'histoire orale ou les témoignages de témoins experts. Les observations finales relatives à la validité et à l'indemnisation sont entendues

en personne. De même, c'est le cas des demandes qui soulèvent des questions de compétence et d'autres questions litigieuses qui ne peuvent être réglées par une entente des parties dans le cadre du processus de gestion du dossier. Le Tribunal a tenu 28 audiences en 2015-2016, et 10 à ce jour en 2016-2017. Les éléments de preuve sous forme d'histoire orale et les observations finales sont présentés dans la collectivité du revendicateur ou à proximité de celle-ci.

3) Attribution des dossiers et progrès

La *figure A* ci-dessous fait état d'un plafonnement des activités du Tribunal par rapport à sa charge de travail, une situation attribuable au manque de ressources de l'organisme :



Note : Du 1^{er} avril 2016 au 30 septembre 2016, le Tribunal a tenu 58 CGI et 10 audiences et rendu 7 décisions.

Avant que les nouveaux membres du Tribunal soient nommés en mai, il était impossible de fixer les dates d'audience pour les revendications approchant l'état de préparation nécessaire à l'instruction.

Bon nombre des 55 revendications faisant l'objet d'une gestion active seront prêtes à être instruites au cours de l'exercice 2016-2017.

VIII. AUDIT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Le Tribunal a été consulté dans le cadre de deux audits distincts du vérificateur général du Canada :

1. *Le processus de nomination par le gouverneur en conseil aux tribunaux administratifs* – publié au printemps 2016;
2. Le processus de revendications particulières – le rapport devrait être présenté en novembre 2016.

Les constatations du premier audit reflètent et appuient les préoccupations susmentionnées :

3.18 Deux des tribunaux sélectionnés, soit le Tribunal des revendications particulières Canada et le Tribunal de la concurrence, comptent des juges en exercice parmi ses membres. Le ministre de la Justice est donc responsable, avec le ministre de portefeuille, de faire des recommandations au Tribunal des revendications particulières Canada au sujet de toutes les nominations et au Tribunal de la concurrence concernant les nominations des juges. Les autres parties intervenant dans ces nominations sont les juges en chef des cours supérieures, dont la Cour fédérale, d'où doivent provenir les membres proposés. Les juges en chef recommandent au ministre de la Justice des juges siégeant à leur cour pour qu'ils siègent aux tribunaux, si ces juges acceptent. Un organisme distinct, le Commissariat à la magistrature fédérale Canada, a le mandat d'administrer au nom du ministre de la Justice les nominations des juges aux cours supérieures, y compris à la Cour fédérale.

...

3.40 *Au Tribunal des revendications particulières Canada, où les membres doivent être des juges des cours supérieures, une analyse de 2014 a montré qu'il fallait un membre à temps plein de plus et « un nombre suffisant de membres à temps partiel pour amener le nombre à l'équivalent de quatre membres à temps plein ». Malgré ce besoin, confirmé par le ministère de la Justice Canada, aucune nomination n'a été faite au Tribunal entre 2012 et la fin de notre période d'audit. Des représentants du Tribunal nous ont indiqué après cette période d'audit qu'il*

fallait désormais six juges. Une pénurie de personnes nommées à ce tribunal se traduit par davantage de retards dans le traitement en temps opportun des revendications des Premières Nations. Les représentants du Tribunal nous ont dit qu'ils avaient dû informer les intervenants que le Tribunal ne pouvait pas confirmer les dates des audiences en raison du manque de juges disponibles. [Italiques ajoutés]

...

3.74 Nous avons conclu qu'il restait encore des questions à régler en ce qui concerne les nominations en temps opportun de personnes qualifiées au sein des tribunaux administratifs sélectionnés, ce qui a nui à la continuité des services aux Canadiens. De nombreux postes clés sont restés vacants pendant de longues périodes. Ces retards ont ralenti la prise de décisions des tribunaux, ce qui a eu une incidence sur des Canadiens et d'autres intervenants. Le Bureau du Conseil privé a émis des directives sur le processus de nomination; cependant, ces directives ne sont pas affichées sur son site Web, ne traitent pas de tous les types de nomination et ne donnent pas d'explication concernant les exceptions aux exigences du processus de nomination, comme la nomination des juges aux tribunaux.

À l'heure actuelle, le Tribunal compte l'équivalent de trois membres et demi à temps plein. Sans nominations supplémentaires, ce nombre sera réduit à deux et demi à la fin de décembre 2016 et à deux en juillet 2017.

Malgré les nouvelles nominations, le Tribunal ne compte pas un nombre suffisant de membres qui lui permettrait d'instruire les revendications en temps opportun.

Il est urgent d'intervenir auprès des agents du ministère de la Justice pour régler le manque chronique de membres. À mon humble avis, il s'agit d'un problème systémique qui découle du processus de nomination prévu par la *Loi*. Plus précisément, le fait de ne pas maintenir les effectifs judiciaires au niveau prescrit par la loi vient exacerber les problèmes inhérents à l'application de la *Loi*. Ce constat est d'autant plus réel en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique, car les juges nommés au Tribunal proviennent de ces provinces.

IX. DOTATION

Avant les nouvelles nominations au Tribunal, l'effectif des ressources humaines était insuffisant, un manque attribuable en partie à l'absence de deux conseillères juridiques en congé de maternité.

La nomination de membres additionnels entraîne des besoins supplémentaires sur le plan du personnel de soutien.

Les processus de recrutement sont en cours depuis maintenant un certain temps. Grâce aux efforts fructueux de notre directeur exécutif, nous avons été en mesure de recruter du personnel de soutien juridique et de recherche, sans toutefois atteindre le nombre d'employés que nous avions l'automne dernier. La situation pourrait s'améliorer quelque peu lorsque les membres du personnel reviendront de congé.

X. RESSOURCES FINANCIÈRES

Le Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs (SCATA) a réservé des fonds pour le soutien du Tribunal en se fondant en grande partie sur les montants des dernières années. Un surplus est généralement enregistré à la fin des exercices financiers; or, ce surplus est attribuable à l'incapacité de s'acquitter de la charge de travail en raison du manque de personnel. Si l'on se fie aux expériences des années passées pour évaluer les besoins à l'avenir, advenant que d'autres membres soient nommés au Tribunal, il y aura un manque à gagner. Un plus grand nombre de revendications seront entendues, ce qui entraînera des dépenses supplémentaires en ce qui a trait au personnel et aux audiences.

XI. EXAMEN QUINQUENNAL

Le 16 octobre 2014, le Tribunal a reçu du ministre Valcourt un avis lui indiquant que l'examen quinquennal prévu par l'article 41 de la *Loi* commencerait bientôt. Le ministre a reconnu la nécessité que le président joue un rôle dans le processus d'examen.

Le ministre a nommé M. Benoit Pelletier comme son représentant spécial chargé de mener l'examen.

Monsieur Pelletier et son équipe ont rencontré le président et le conseiller juridique du Tribunal le 20 février 2015 afin de discuter du rôle que pourrait jouer le Tribunal dans le cadre du processus d'examen.

Au cours de la réunion suivante, le 31 mars 2015, M. Pelletier nous a informés de certaines préoccupations et propositions exprimées lors de séances organisées avec les communautés revendicatrices, d'autres groupes autochtones et les ministères intéressés. Il a demandé au Tribunal de donner son avis sur ces préoccupations et propositions, qui concernaient notamment des changements importants à la mise en œuvre de la Politique sur les revendications particulières (La Justice, enfin).

Les observations du Tribunal ont été transmises le 15 mai 2015 à M. Pelletier. Ces observations répondent aux préoccupations des divers intervenants et proposent des solutions de rechange relatives aux procédures qui, advenant leur mise en œuvre, devraient permettre d'accroître la transparence à l'étape de l'examen des revendications par le ministre, en plus d'accélérer les instances devant le Tribunal et de réduire les coûts qui y sont associés. Ces observations sont publiées sur le site Web du Tribunal, à l'adresse suivante : http://sct-trp.ca/pdf/Memoire-Mai_15_2015.pdf.

Respectueusement, je ne suis pas entièrement d'accord. Les recommandations formulées par M. Pelletier répondent à très peu des préoccupations exprimées par les intervenants et le Tribunal.

Les intentions du gouvernement à l'égard de l'examen quinquennal ne sont pas encore connues. Au titre de la *Loi*, le rapport du ministre était dû en octobre 2015. Jusqu'à tout récemment, le retard était attribuable à des circonstances indépendantes de toute volonté.

XII. COMITÉ CONSULTATIF ET PROCÉDURE SOMMAIRE

Les membres du comité consultatif du Tribunal se sont réunis de nouveau le 6 mai 2016 pour discuter de la préservation des témoignages sous forme d'histoire orale et des mesures à prendre pour réduire le coût et le temps requis pour mener à sa conclusion une revendication. Je m'attends à ce que le comité doive poursuivre ses travaux.

XIII. RAPPORTS FINANCIERS

Selon la *Loi*, les rapports financiers du Tribunal doivent être présentés au ministre en même temps que son rapport annuel. Depuis l'arrivée du SCATA, le Tribunal n'a plus accès aux rapports financiers.

Le tout respectueusement soumis,

Le juge Harry A. Slade
Président, Tribunal des revendications particulières