

RAPPORT ANNUEL

Document présenté à l'honorable Carolyn Bennett,
ministre des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord

28 septembre 2017

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 2016-2017.

II. MEMBRES

1) Effectif actuel des membres du Tribunal

Membres du Tribunal	Expiration du mandat	Temps plein/partiel	Nombre de dossiers attribués
Le juge H. Slade	11 décembre 2020	Temps plein (président)	19
Le juge W.L. Whalen	1 ^{er} avril 2019	Temps partiel	16
Le juge P. Mayer	18 mai 2018	Temps partiel	22
Le juge W. Grist	18 mai 2018	Temps partiel	11
Le juge B. MacDougall	31 juillet 2017	Temps partiel	10

Le juge Larry Whalen, un membre à temps partiel, a été de nouveau nommé au Tribunal en décembre 2016 pour un mandat prenant fin le 1^{er} avril 2019. Comme il s'agit de son deuxième mandat, il ne sera pas autorisé à en exercer un autre en vertu du paragraphe 7(2) de la *Loi*.

Parmi les membres de l'effectif actuel, seuls les juges Paul Mayer et William Grist pourront être de nouveau nommés pour siéger au Tribunal. Leur mandat prend fin le 18 mai 2018. Comme le juge Grist est surnuméraire, il siège à temps partiel et il continuera de siéger à temps partiel s'il est nommé de nouveau. Le juge Mayer est un juge à temps plein de la Cour supérieure du Québec et il siège au Tribunal à temps partiel. Il entend des revendications dans les deux langues officielles. Parmi les membres actuels, seul le juge Mayer peut être nommé à temps plein.

Le mandat du juge Barry MacDougall a pris fin le 31 juillet 2017. Comme il a atteint l'âge de retraite obligatoire, il ne peut être nommé de nouveau. D'ici le

28 novembre 2017, il devrait avoir rendu trois décisions dans des affaires qu'il a entendues avant la fin de son mandat puisque je lui en ai donné l'autorisation en vertu de l'article 9 de la *Loi*.

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

La nomination de nouveaux membres est un long processus comprenant plusieurs étapes :

1. un juge d'une cour supérieure se porte volontaire pour être nommé au Tribunal;
2. le juge en chef de la cour où siège ce juge propose sa candidature;
3. le conseiller à la magistrature examine et recommande la candidature du juge au ministre de la Justice et procureur général du Canada afin qu'il soit nommé;
4. le ministre recommande la nomination au Cabinet;
5. le Cabinet approuve la nomination au moyen d'un décret.

Je communique actuellement avec le conseiller à la magistrature du ministre afin de trouver des candidats potentiels et d'entamer le processus de nomination.

Encore une fois, le Tribunal n'a pas un effectif de juges complet. L'incertitude qui subsiste eu égard aux nominations futures complique la planification de la gestion des revendications actuelles et futures.

La plupart des membres actuels ont été nommés pour une période de deux ans. Or, la majorité des revendications s'échelonnent sur plus de deux ans à compter de la date où elles sont déposées jusqu'au moment où on statue sur leur bien-fondé. À cause des nominations à court terme et de la nomination de juges sur

le point de prendre leur retraite, le juge à qui l'on attribue un dossier de revendication risque de ne pas pouvoir s'en occuper jusqu'à la fin. Cela soulève un autre problème : le juge qui a entendu les témoignages doit, en se fondant sur le principe suivant lequel « celui qui entend doit trancher », entendre les plaidoiries finales et, bien entendu, rendre une décision. Comme la plupart des revendications nécessitent plus de deux ans, il est impossible de garantir que le juge chargé du dossier entendra toutes les parties d'une revendication et rendra une décision avant la fin de son mandat.

On peut se demander, à juste titre, pourquoi il faut plus de deux ans pour qu'une revendication soit entendue. Il y a plusieurs raisons :

1. Le dossier est rarement complet au moment où il est déposé auprès du Tribunal. Rien ne garantit que les dossiers des revendications, tels qu'ils ont été présentés au ministre devant la direction générale des revendications particulières, contiennent tous les documents susceptibles d'être pertinents. Il est dans l'intérêt des deux parties que la revendication soit fondée, dans les limites raisonnables, sur une preuve aussi solide que possible. Les parties sont tenues de divulguer tous les renseignements disponibles. Cette obligation et les responsabilités professionnelles de l'avocat du Canada envers son client requièrent donc une recherche archivistique.
2. Si la revendicatrice entend présenter une preuve par histoire et tradition orales et une preuve d'expert, la préparation du dossier peut être reportée jusqu'à ce que la divulgation soit essentiellement complète.
3. Quand une revendicatrice produit un rapport d'expert, l'intimée doit disposer d'un délai raisonnable pour l'examiner et, au besoin, commander un rapport en réponse.

4. Les parties veulent généralement fixer une date pour l'interrogatoire oral et le contre-interrogatoire des témoins issus de la collectivité et des témoins experts.
5. De façon plus générale, les retards semblent être imputables au fait que les revendicatrices ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour entreprendre les procédures préalables à l'audience dans un délai raisonnable. Ce problème semble aussi toucher l'avocat du Canada. De plus, le respect des règles gouvernementales applicables à la passation de marchés semble exiger beaucoup trop de temps.

III. 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 feront l'objet d'une instruction sur le fond relativement à la validité de la revendication et, si elle est jugée valide, à l'indemnisation. Il arrive fréquemment que des demandes préliminaires soient présentées en ce qui concerne la compétence et l'admissibilité de la preuve, entre autres questions soulevées. Souvent, le dossier comprend des histoires orales, 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 (États-Unis : Government Printing Office, 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.

IV. 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 revendicatrices 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. 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 le 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.

V. CHARGE DE TRAVAIL ET PROGRÈS

1) Dossiers en cours

Depuis 2011, le Tribunal a reçu un total de 90 revendications. Leur répartition géographique est la suivante :

- 32 en Colombie-Britannique;
- 12 en Alberta;
- 17 en Saskatchewan;
- 8 au Manitoba;
- 6 en Ontario;
- 12 au Québec;
- 3 au Nouveau-Brunswick.

Le Tribunal est actuellement saisi de 78 revendications, dont 64 sont actives et font l'objet d'une gestion d'instance.

Les revendications ont généralement trait aux obligations de la Couronne quant à la création des réserves, aux traités et à l'administration des terres d'une réserve. Un manquement aux obligations de fiduciaire de la Couronne est invoqué à l'appui de la plupart de ces revendications.

Les questions procédurales sont examinées dans le cadre des CGI. Depuis son entrée en activité en 2011, le Tribunal a mené 695 CGI, en date du

14 septembre 2017. Au total, 160 CGI ont été tenues en 2016-2017, et 81 jusqu'à présent au cours de l'exercice 2017-2018. 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 la preuve par histoire orale ou les témoignages d'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 18 audiences en 2016-2017, et 17 à ce jour en 2017-2018. La preuve par histoire orale et les observations finales sont présentées dans la collectivité de la revendicatrice ou à proximité de celle-ci.

VI. DOTATION

Grâce aux efforts fructueux de notre directeur général, le Tribunal atteint presque le niveau de dotation requis en ce qui concerne les conseillers juridiques, le personnel du greffe et les adjoints judiciaires. Le Tribunal a maintenant un greffier adjoint qui gère le personnel du greffe, les adjoints judiciaires et un adjoint administratif.

VII. RESSOURCES FINANCIÈRES

À l'heure actuelle, le Tribunal des revendications particulières semble avoir les ressources financières adéquates pour traiter de façon efficace les revendications dont il est saisi.

VIII. MISE À JOUR SUR LE COMITÉ CONSULTATIF ET LA PROCÉDURE SOMMAIRE

Dans une déclaration publiée récemment, le gouvernement du Canada a indiqué qu'il s'employait à revoir entièrement l'actuelle politique sur les revendications particulières et le processus de règlement, en coopération et en collaboration avec les peuples autochtones, y compris en travaillant avec l'Assemblée des Premières Nations. Une partie de ce travail sera réalisé dans le cadre des efforts qui seront déployés par le Groupe de travail de ministres chargés d'examiner les lois et les politiques liées aux Autochtones, qui a été annoncé par le premier ministre le 22 février 2017 (Déclaration commune de l'honorable Jody Wilson-Raybould, ministre de la Justice et procureur général du Canada, et l'honorable Carolyn Bennett, ministre des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord, datée du 6 septembre 2017). Au moment de la rédaction du présent rapport, le Tribunal des revendications particulières n'a pas été consulté au sujet des modifications à apporter à la politique sur les revendications particulières et au processus de règlement. J'ai écrit aux ministres pour leur faire savoir que le Tribunal est disposé à participer comme elles le jugent opportun.

Le Tribunal organisera une réunion du Comité consultatif à l'automne 2017. Une lettre envoyée au Comité consultatif met en lumière les nouvelles tendances suivantes :

1. Le rythme où les revendications sont déposées auprès du Tribunal a ralenti au cours des trois dernières années;
2. Les revendications se rendent à l'audience plus lentement que prévu;
3. Dans de nombreuses revendications, les parties ont présenté une demande conjointe pour mettre la revendication en suspend afin de pouvoir

négozier sans être assujetties à des délais fondés sur des règles, sans devoir recourir aux mécanismes de règlement des différends, y compris la médiation, et sans devoir rédiger des rapports périodiques sur l'efficacité du processus.

Nous avons invité les membres du Comité consultatif à nous aider à comprendre les raisons expliquant ces nouvelles tendances, à discuter de questions de longue date et à faire part de leurs préoccupations. Dans la mesure où l'on peut répondre à ces préoccupations par l'élaboration d'autres règles, elles devraient faire l'objet de discussions.

IX. AUDIENCE DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA – WILLIAMS LAKE

Le 26 avril 2017, la Cour suprême du Canada a entendu l'appel de la décision de la Cour d'appel fédérale dont la référence est 2016 CAF 63 et laquelle porte sur le contrôle judiciaire de la décision rendue par le Tribunal des revendications particulières dans *Bande indienne de Williams Lake c Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, 2014 TRPC 3. Le Tribunal des revendications particulières est intervenu sur la question de la norme de contrôle.

La Cour suprême du Canada a pris la décision en délibéré.

X. DÉCISIONS DU TRIBUNAL DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES EN MATIÈRE D'INDEMNISATION

En décembre 2016, le Tribunal a rendu deux décisions dans lesquelles il a versé une indemnité :

- *Premières Nations Huu-Ay-Aht c Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, 2016 TRPC 14;

- *Bande Beardy's et Okemasis n^{os} 96 et 97 c Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, 2016 TRPC 15.

XI. 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 Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs, le Tribunal n'a plus accès aux rapports financiers.

Le tout respectueusement soumis,

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