



Rapport final

Évaluation sommative du Plan d'action relatif aux revendications particulières

Projet n° 12029

Avril 2013

Direction générale de l'évaluation, de la
mesure du rendement et de l'examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation

Table des matières

RÉSUMÉ	II
RÉPONSE DE LA DIRECTION ET PLAN D'ACTION	V
1. INTRODUCTION.....	1
1.1 APERÇU	1
1.2 PLAN D'ACTION RELATIF AUX REVENDICATIONS PARTICULIÈRES	1
2. MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION.....	9
2.1 PORTÉE ET CALENDRIER DE L'ÉVALUATION.....	9
2.2 PROBLÈMES ET QUESTIONS CONNEXES À L'ÉVALUATION	9
2.3 MÉTHODES D'ÉVALUATION.....	10
2.4 ASSURANCE DE LA QUALITÉ.....	11
2.5 LIMITATIONS.....	11
3. RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION – EFFICACITÉ	12
3.1 RÉALISATION DES RÉSULTATS À MOYEN TERME.....	12
3.2 RÉALISATIONS DES RÉSULTATS À LONG TERME.....	24
4. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION – EFFICIENCE ET ÉCONOMIE	31
4.1 PERTINENCE ET EFFICIENCE DU PROCESSUS	31
4.2 OBSTACLES À LA POLITIQUE OU AU PROCESSUS	31
4.3 DÉFIS OPÉRATIONNELS ET STRATÉGIQUES LIÉS AU TRIBUNAL	32
4.4 DURABILITÉ DU PROCESSUS	33
4.5 PERTINENCE DU FINANCEMENT	33
4.6 RISQUES CERNÉS	34
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	36
5.1 CONCLUSIONS.....	36
5.2 RECOMMANDATIONS	37

But de l'évaluation

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a mené une évaluation sommative du Plan d'action relatif aux revendications particulières. L'objectif principal de l'évaluation est d'obtenir un point de vue neutre et indépendant sur la façon dont le Plan d'action permet de produire les résultats attendus. Les résultats de l'évaluation ont été fondés sur l'analyse et la triangulation des données obtenues au moyen d'une analyse documentaire, d'un examen des données, d'un examen des dossiers et d'entrevues avec des informateurs clés. Le mandat d'évaluation a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen en avril 2012. Les travaux sur le terrain se sont déroulés entre octobre et décembre 2012.

Objectif et résultats attendus du Plan d'action

L'objectif général du Plan d'action relatif aux revendications particulières est d'assurer un règlement définitif de ces revendications par un moyen plus rapide, plus juste et plus transparent.

Les principaux résultats que désire atteindre AADNC au cours des trois à cinq premières années sont les suivants :

- Mise sur pied et utilisation du Tribunal des revendications particulières, y compris le greffe qui l'assiste dans son travail;
- Mise en place et utilisation de services de médiation pour les Premières Nations qui négocient leur revendication particulière avec le Canada;
- Achèvement de l'examen et de l'évaluation de toutes les revendications particulières existantes et nouvelles d'ici la fin de l'exercice 2010-2011;
- Augmentation du nombre de tables de négociation de 100 à 120 annuellement; et
- Augmentation du nombre de revendications particulières qui sont réglées par le biais des négociations ou par audience du Tribunal des revendications particulières.

Ces résultats devraient contribuer à la réalisation des résultats à long terme suivants :

- Justice pour les revendicateurs des Premières Nations;
- Certitude concernant les terres en litige, les ressources ou les relations pour le gouvernement, l'industrie et les Canadiens; et
- Utilisation durable des terres et des ressources.

Constatations de l'évaluation

AADNC a mis en place des pratiques et des procédures pour couvrir tous les aspects du processus de revendication. Le Ministère a défini des processus clairs et efficaces pour faciliter la participation d'autres parties, dont les actions sont hors de la maîtrise d'AADNC et du ministère de la Justice, mais qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur la capacité de respecter le calendrier de négociations de trois ans.

Exemples de réalisations :

- Le Tribunal des revendications particulières a été mis sur pied, y compris le greffe qui l'assiste dans son travail.
- Le retard dans le traitement des revendications en cours d'évaluation au moment où la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* est entrée en vigueur a été éliminé.
- Le nombre total de revendications faisant l'objet de négociations a augmenté de façon considérable depuis la mise en œuvre du Plan d'action.
- Les conditions préalables au respect des principes de justice et de certitude sont prévues dans le processus des revendications particulières, et les revendications qui ont été réglées par le biais de négociations permettent largement d'atteindre ces résultats.
- Au fil du temps, les règlements négociés, les décisions du Tribunal et l'ensemble de droits qu'il génèrera devraient contribuer à un plus grand niveau de justice et de certitude.
- Les règlements de revendications particulières contribuent à l'utilisation durable des terres et des ressources, surtout par l'entremise du processus d'ajout aux réserves.

Points à améliorer :

- Le nombre de revendications résolues (régées) n'a pas encore augmenté depuis la mise en œuvre du Plan d'action. Néanmoins, un certain nombre de revendications en souffrance sont actuellement à la phase de négociation, ce qui permettra peut-être d'atteindre ce résultat dans l'avenir prévisible.
- Même si des services de médiation sont disponibles, l'accès à ces services a été minime dans le cadre du modèle opérationnel actuel, de sorte que le quatrième pilier du Plan d'action, un accès facilité à la médiation, n'a pas été réalisé.

Risques cernés :

- Un nombre important de revendications particulières ont été conclues de façon non définitive et pourraient être portées devant le Tribunal, ou être soumises à titre de nouvelles revendications dans le processus des revendications particulières.

- Il y a un risque que les décisions du Tribunal sur la validité entraînent des répercussions sur l'évaluation légale des revendications non réglées si elles sont soumises de nouveau à la Direction générale des revendications particulières.
- On prévoit qu'une pression accrue sera exercée sur le processus d'ajout aux réserves à mesure que les revendications en souffrance en cours de négociation sont réglées.
- Le niveau actuel de financement destiné au règlement risque d'être insuffisant pour répondre au volume prévu des indemnisations à verser.
- Les organismes autochtones ne reconnaissent pas les améliorations apportées au processus des revendications particulières, ce qui peut influencer sur leur confiance à l'égard de l'intégrité et de l'efficacité du nouveau processus pour régler les revendications particulières.

Recommandations issues de l'évaluation :

- 1 Dans le cadre de l'exercice d'évaluation des risques qui doit être entrepris par le sous-ministre adjoint principal, Traités et Gouvernement autochtone (recommandation 2 du rapport de vérification interne de novembre 2012), il faut inclure une stratégie de gestion des risques pour gérer le nombre important de réclamations qui sont considérées comme « conclues » par AADNC, mais qui sont susceptibles d'être portées devant le Tribunal ou soumises à titre de nouvelles revendications dans le cadre du processus des revendications particulières. Cette stratégie de gestion des risques doit être adaptée à mesure que le Tribunal rend des décisions.
- 2 Au moyen de discussions avec les dirigeants des Premières Nations, élaborer et mettre en œuvre une stratégie pour favoriser une plus grande utilisation des services de médiation..
- 3 Mettre en place des mécanismes qui soutiennent le lien entre le Plan d'action et le processus d'ajout aux réserves.
- 4 Régler les problèmes actuels de financement pour le règlement des revendications particulières, car le financement risque d'être insuffisant pour répondre au volume prévu d'indemnisations à verser.

Réponse de la direction et plan d'action

Titre du projet : Évaluation sommative du Plan d'action relatif aux revendications particulières

Numéro du projet : 12029

1. Réponse de la direction

Le premier ministre a annoncé le Plan d'action relatif aux revendications particulières en juin 2007. L'évaluation formative, qui a pris fin en avril 2011, et l'évaluation sommative confirment que beaucoup de progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre du Plan d'action. Le rapport de l'évaluation sommative présente également des conclusions qui n'avaient pas été prévues par la Direction générale des revendications particulières, tout particulièrement en ce qui concerne les services de médiation, imprévues aussi dans l'optique de la Politique sur les ajouts aux réserves. La Direction générale des revendications particulières approfondira son examen de ces conclusions et y donnera suite en tenant compte de l'intention qui sous-tend le Plan d'action, des limites de la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* et de l'engagement du gouvernement à régler les revendications particulières rapidement et équitablement.

Les conclusions de l'évaluation sommative éclaireront l'examen obligatoire de la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* en 2013-2014. Elles seront également prises en considération dans le contexte de la planification du travail, des rapports sur les progrès accomplis dans le règlement des revendications particulières, des notes d'information à l'intention des hauts fonctionnaires et de la documentation préparée à l'intention des porte-parole du Ministère qui se présentent devant le Comité permanent.

En réponse à la recommandation 1 : Une vérification du processus des revendications particulières a été réalisée récemment, à l'automne 2012. Dans la réponse de la direction et le plan d'action, le sous-ministre adjoint principal, Traités et gouvernement autochtone (TGA), s'est engagé à l'égard de l'établissement d'un cadre d'évaluation du risque, qui sera intégré au cadre ministériel d'évaluation du risque. Seuls les éléments qui caractérisent le processus des revendications particulières, y compris les répercussions du Tribunal des revendications particulières, seront abordés dans le cadre d'évaluation du risque des revendications particulières. Il faut souligner que la décision de s'adresser au Tribunal est laissée entièrement à la Première Nation concernée. À cet égard, l'évaluation du nombre de revendications qui pourraient être renvoyées au Tribunal ne peut être qu'hypothétique. Quoi qu'il en soit, la Direction générale des revendications particulières veillera à ce que l'on tienne compte du nombre de revendications réglées qui présentent un potentiel de renvoi au Tribunal ou à la Direction générale des revendications particulières.

En réponse à la recommandation 2 : Le rapport ne fait pas de distinction entre l'accès amélioré à des services de médiation, c'est-à-dire l'engagement pris dans le Plan d'action, et l'utilisation de services de médiation par les parties à la négociation. L'accès à des services de médiation indépendants a été facilité par la création de l'Unité des services de médiation. AADNC n'administre pas le processus de médiation; l'Unité des services de médiation facilite l'accès à

des services de médiation indépendants en fournissant un soutien administratif aux parties à la négociation pour utiliser des offres à commandes.

Le document note également que l'Assemblée des Premières Nations (APN) a réclamé l'établissement d'un centre de médiation indépendant qui offrirait un appui à toutes les étapes du processus des revendications particulières, et non seulement à celui de la négociation. L'engagement que le gouvernement a pris dans « La justice, enfin » était d'assurer l'accès à des services de médiation indépendants pour surmonter les obstacles dans le processus de négociation. Cet engagement a été tenu.

Le rapport recommande l'élaboration et la mise en œuvre, à la suite de discussions avec les dirigeants des Premières Nations, d'une stratégie pour accroître le recours aux services de médiation, indiquant que ce serait un moyen de faciliter le respect des engagements pris dans le Plan d'action et de rejoindre les préoccupations des Premières Nations. TGA demeure prêt à rencontrer les dirigeants des Premières Nations pour leur expliquer le processus d'accès à la médiation et à faire de même, à titre individuel, pour les Premières Nations qui sont engagées dans des négociations. Les négociateurs de TGA auront des séances de formation pour rafraîchir leurs connaissances en ce qui concerne l'utilisation de la médiation et nous assurer que les Premières Nations sont informées de l'existence de ces services.

En réponse à la recommandation 3 : Le Secteur des terres et du développement économique, en consultation avec l'APN, a entrepris de modifier la Politique sur les ajouts aux réserves. De plus, le Comité de mise en œuvre des règlements visant les revendications territoriales particulières a été établi à AADNC; il est formé de membres de la Direction générale des revendications particulières et du Secteur des terres et du développement économique, et comprend des représentants de l'administration centrale et des régions. Ce nouveau comité servira de forum pour définir et régler les problèmes résultant de la possibilité d'ajouts aux réserves par suite du règlement de revendications particulières.

En réponse à la recommandation 4 : Un fonds de règlement de 2,5 milliards de dollars a été établi dans le cadre de l'initiative « La justice, enfin ». Le Fonds de règlement des revendications particulières a été constitué pour faire les paiements prévus dans les accords de règlement des revendications particulières et ceux qui sont décrétés par le Tribunal des revendications particulières, jusqu'à concurrence de 150 millions de dollars par revendication. Le Fonds de règlement des revendications particulières fait l'objet d'une surveillance étroite par AADNC et, conformément au protocole d'accès, le ministère des Finances et le Secrétariat du Trésor. Le Fonds est établi à 250 millions de dollars par année sur dix ans (jusqu'à l'année financière 2018-2019) afin d'assurer que les fonds nécessaires seront disponibles pour que le Canada puisse s'acquitter de ses obligations résultant de règlements négociés et de l'attribution d'indemnités par le Tribunal des revendications particulières.

2. Plan d'action (*La Direction générale des revendications particulières apportera des précisions quant aux mesures, aux gestionnaires et aux dates de début et de fin prévues.*)

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates de début et de fin prévues
<p>1. Dans le cadre de l'exercice d'évaluation des risques qui doit être entrepris par le sous-ministre adjoint principal, Traités et Gouvernement autochtone (recommandation 2 du rapport de vérification interne de novembre 2012), il faut inclure une stratégie de gestion des risques pour gérer le nombre important de réclamations qui sont considérées comme « conclues » par AADNC, mais qui sont susceptibles d'être portées devant le Tribunal ou soumises à titre de nouvelles revendications dans le cadre du processus des revendications particulières. Cette stratégie de gestion des risques doit être adaptée à mesure que le Tribunal rend des décisions.</p>	<p>Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)</p> <p>La Direction générale des revendications particulières veillera à ce que les revendications réglées qui pourraient être présentées au Tribunal ou présentées à nouveau à la Direction générale des revendications particulières soient incluses dans l'évaluation du risque.</p>	<p>Sous-ministre adjoint principal, TGA</p>	<p>Début :</p> <p>Fin :</p> <p>30 septembre 2013</p>
<p>2. Au moyen de discussions avec les dirigeants des Premières Nations, élaborer et mettre en œuvre une stratégie pour favoriser une plus grande utilisation des services de médiation.</p>	<p>Nous sommes en partie d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)</p> <p>TGA est d'avis que la question de l'accès à la médiation est résolue; cependant, les parties ne se prévalent pas de l'accès amélioré.</p> <p>TGA demeure prêt à rencontrer les dirigeants des Premières Nations pour leur expliquer le processus d'accès à la médiation, et à faire de même, à titre individuel, pour des Premières Nations qui sont engagées dans des négociations ou sur le point d'en entreprendre. Des séances de formation continueront d'être données aux négociateurs de TGA à ce sujet et pour favoriser l'utilisation efficace de la médiation.</p>	<p>Directeur général, Négociations – Centre</p>	<p>Début :</p> <p>Fin :</p> <p>Décembre 2013</p>
<p>3. Mettre en place des mécanismes qui soutiennent le lien entre le Plan d'action et le processus d'ajout aux réserves.</p>	<p>Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)</p> <p>Le Secteur des terres et du développement économique, en consultation avec l'APN, a entrepris de modifier la Politique sur les ajouts aux réserves. De plus, le Comité de mise en œuvre des règlements visant les revendications territoriales particulières a été établi; il est formé de membres de la Direction générale des revendications particulières et du Secteur des terres et du développement</p>	<p>Directeur général, Direction générale des revendications particulières et Directeur général, Direction générale de la gestion des terres et de l'environnement</p>	<p>Début :</p> <p>Fin :</p> <p>Terminé</p>

	économique, qui représentent à la fois l'administration centrale et les régions, dans le but de servir de forum pour définir et régler les problèmes résultant de la possibilité d'ajouts aux réserves par suite du règlement de revendications particulières.		
4. Régler les problèmes actuels de financement pour le règlement des revendications particulières, car le financement risque d'être insuffisant pour répondre au volume prévu d'indemnisations à verser.	Nous sommes d'accord. (sommes, ne sommes pas, sommes partiellement)	Directeur général, Direction générale des revendications particulières	Début : Fin : 2013-2014
	Le Fonds de règlement des revendications particulières continue de faire l'objet d'une surveillance étroite par AADNC et, conformément au protocole d'accès, le ministère des Finances et le Secrétariat du Trésor, afin d'assurer que les fonds nécessaires seront disponibles pour que le Canada puisse s'acquitter de ses obligations résultant de règlements négociés et de l'attribution d'indemnités par le Tribunal des revendications particulières.		

Je recommande au Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'approuver la réponse de la direction et du plan d'action.

Originale signée le 15 février 2013 par :

Michel Burrowes

Directeur, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen

J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action ci-dessus.

Originale signée le 15 février 2013 par :

Jean-François Tremblay

Sous-ministre adjoint principal, Traités et gouvernement autochtone

La réponse de la direction et plan d'action pour l'Évaluation sommative du Plan d'action relatif aux revendications particulières ont été approuvés par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen le 25 avril 2013.

1. Introduction

1.1 Aperçu

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a entrepris une évaluation sommative du Plan d'action relatif aux revendications particulières (ci-après le « Plan d'action »). L'objectif principal de l'évaluation est d'obtenir un point de vue neutre et indépendant sur la façon dont le Plan d'action permet de réaliser les résultats prévus ainsi que de cerner toutes les répercussions imprévues résultant de la mise en œuvre du Plan d'action.

Le présent rapport est divisé en cinq sections. La *section 1* fournit un aperçu du Plan d'action; la *section 2* décrit la méthodologie utilisée pour effectuer l'évaluation; les *sections 3* et *4* présentent les constatations de l'évaluation qui se sont dégagées pendant le processus de collecte de données ; et la *section 5* présente les conclusions et les recommandations.

1.2 Plan d'action relatif aux revendications particulières

1.2.1 Contexte, portée et activités

En général, les revendications particulières sont des revendications présentées par une Première Nation contre le gouvernement fédéral à propos de l'administration des terres et d'autres biens des Premières Nations, et du respect des traités conclus avec les Indiens. Les griefs appelés revendications particulières peuvent être de nature variée et témoignent de la diversité de l'histoire des relations entre les différentes Premières Nations et le gouvernement du Canada. Parmi les exemples, notons le défaut de fournir suffisamment de terres de réserve, la gestion inappropriée des fonds des Premières Nations et la cession illicite des terres de réserve. Le règlement des revendications particulières de manière à satisfaire à la fois le gouvernement et des Premières Nations constitue une priorité, non seulement pour offrir aux Premières Nations des moyens et des ressources propices à leur développement social et économique, mais également pour favoriser la confiance entre les deux parties en réparant les injustices commises par le passé.

La Politique sur les revendications particulières du Canada a été établie en 1973 pour aider les Premières Nations à régler leurs revendications en négociant avec le gouvernement, afin d'offrir une solution de rechange au recours devant les tribunaux. La Politique a été précisée en 1982 avec la publication du document intitulé *Dossier en souffrance : Une politique sur les revendications des Autochtones*, dans lequel le gouvernement s'engage à s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des bandes visées par la *Loi sur les Indiens* lorsqu'un traité ou d'autres obligations juridiques n'ont pas été respectés. Le principal objectif du gouvernement fédéral par rapport à la Politique sur les revendications particulières est de s'acquitter de son obligation légale, arrêtée au besoin par les tribunaux. La négociation demeure cependant l'option privilégiée de règlement par le gouvernement fédéral. La politique sur les revendications particulières établit les principes et processus des revendications particulières au moyen de la négociation.

Les Premières Nations ainsi que d'autres parties ont critiqué ce processus (mentionnons la publication du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones intitulé « Négociations ou affrontements : le Canada a un choix à faire »). Les critiques portaient principalement sur la lenteur du traitement et de l'examen des revendications, sur les conflits d'intérêts perçus liés au contrôle permanent du gouvernement fédéral sur l'ensemble du processus et sur l'absence d'organisme indépendant apte à rendre le processus plus équitable et plus efficace. Le 12 juin 2007, le gouvernement du Canada répondait au rapport du Comité sénatorial en annonçant le plan d'action « Revendications particulières : La Justice, enfin ».

Plan d'action relatif aux revendications particulières

Le plan d'action « Revendications particulières : La Justice, enfin » a donné le coup d'envoi à une réforme fondamentale du processus des revendications particulières, visant à améliorer son équité et sa transparence. Le plan d'action s'appuie sur les quatre piliers suivants :

1. Impartialité et équité : un tribunal indépendant;
2. Transparence accrue : fonds réservés au règlement des revendications;
3. Accélération du traitement : amélioration des procédures internes du gouvernement; et
4. Accès facilité à la médiation : recentrer les travaux de la Commission des revendications particulières des Indiens actuelle.

Le nouveau processus des revendications particulières prévoit quatre étapes : la présentation de la revendication et l'examen préliminaire; la recherche et l'évaluation; la recommandation et la décision; et la négociation et la mise en œuvre.

Étape 1 : Présentation de la revendication et examen préliminaire

Le processus débute lorsqu'une Première Nation présente une revendication. La Première Nation doit s'assurer que la revendication déposée est complète et juste.

Au cours des six mois qui suivent la présentation de la revendication, le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord communique avec la Première Nation pour lui indiquer si sa revendication satisfait à la norme minimale. (La norme minimale a été fixée par le ministre conformément à la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* et elle est définie dans la *Politique sur les revendications particulières* et le *Guide sur le processus de règlement*). Cet examen préliminaire de la revendication est effectué conjointement par la Direction générale des revendications particulières et le ministère de la Justice du Canada. Si une revendication particulière ne satisfait pas à la norme minimale, elle est renvoyée à la Première Nation accompagnée de justifications. Si au contraire une revendication particulière satisfait à la norme minimale, la Première Nation est avisée que sa revendication a été déposée auprès du ministre. La date du dépôt marque le début de l'étape de recherche et d'évaluation, d'une durée de trois ans.

Étape 2 : Recherche et évaluation

Une fois la revendication déposée, le ministre dispose de trois ans pour rendre une décision quant à savoir si la revendication est acceptée aux fins de négociation. Au cours de cette étape, la Direction générale des revendications particulières évalue l'exhaustivité et l'exactitude des manquements du gouvernement invoqués dans le rapport historique, et le ministère de la Justice procède à l'examen juridique des allégations. Le ministère de la Justice formule un avis à l'intention d'AADNC indiquant si la revendication comporte une obligation légale non satisfaite de la part du gouvernement fédéral.

Étape 3 : Recommandation et prise de décision

Le Comité consultatif des revendications¹ examine les résultats des examens historique et juridique et formule une recommandation à l'intention du ministre quant à savoir si la revendication devrait être acceptée aux fins de négociation. La recommandation au ministre comprend un avis à l'intention de la Première Nation concernant la décision prise à l'égard de la revendication.

L'avis doit être envoyé à la Première Nation au cours des trois années qui suivent le dépôt de la revendication. Si une Première Nation n'a pas reçu d'avis de décision au cours de cette période, elle peut porter sa revendication devant le Tribunal. Si une revendication n'est pas acceptée aux fins de négociation, la Première Nation est avisée des motifs de la décision et elle peut saisir le Tribunal de la revendication.

Si une revendication est acceptée à des fins de négociation, la Première Nation est informée de la décision, de la base sur laquelle la revendication sera négociée et on lui demande si elle désire participer à des négociations fondées sur les conditions énoncées dans la lettre d'acceptation. La date à laquelle la Première Nation est informée de la décision d'acceptation du ministre marque le début de l'étape de négociation et de règlement, qui dure trois ans.

Étape 4 : Négociation et règlement

Une Première Nation sera appelée de faire part de sa volonté de prendre part à la négociation d'une revendication. Si, au cours des trois ans qui suivent, la revendication n'est pas résolue, la Première Nation peut porter sa revendication devant le Tribunal.

¹ Le Comité consultatif des revendications se réunit régulièrement pour faire des recommandations au ministre concernant l'acceptation ou le refus d'une revendication à des fins de négociation et les mandats financiers dans le cadre des négociations. Le Comité est constitué du directeur général, du directeur des négociations, du directeur de la recherche et des politiques, du gestionnaire du Centre des affaires, du gestionnaire des politiques, du gestionnaire de la recherche et des gestionnaires du portefeuille des négociations. Le Comité comprend également l'avocat-conseil général des Services juridiques pour la Direction générale des revendications particulières. Des spécialistes des dossiers de la Direction générale des revendications particulières et de Justice Canada pourront être présents pour faire des exposés sur leurs dossiers suivant les besoins. Le Comité peut également inclure des participants provenant de la Direction générale de la gestion et du règlement des litiges, des bureaux régionaux, des Communications et du Secteur des terres et du développement économique, au besoin. À de rares occasions, et selon la nature de la revendication, des représentants d'autres ministères sont invités à participer. Le mandat de ce comité est mis à jour.

Les mandats financiers accordés dans le cadre de la négociation des revendications sont approuvés comme suit : approbation du Conseil du Trésor pour les mandats financiers entre 7 millions de dollars et 150 millions de dollars; approbation du sous-ministre pour les mandats financiers entre 1 million de dollars et 7 millions de dollars; approbation du sous-ministre adjoint principal du Secteur des traités et du gouvernement autochtone pour les mandats financiers entre 500 000 dollars et 1 million de dollars; approbation du directeur général de la Direction générale des revendications particulières pour les mandats financiers d'une valeur maximale de 500 000 dollars. Si une revendication dépasse 150 millions de dollars, il est nécessaire d'obtenir l'autorisation du Cabinet pour i) admettre la revendication au processus de négociation; et ii) régler la revendication (c.-à-d., mandat de règlement).

1.2.2 Objectifs et résultats attendus

Conformément aux modalités et conditions des programmes de paiements de transfert, l'objectif global du Plan d'action du Canada est de s'assurer que les revendications particulières sont réglées de façon définitive par un moyen plus rapide, plus juste et plus transparent².

L'atteinte de cet objectif sera appuyée par :

- la mise sur pied et l'utilisation d'un Tribunal des revendications particulières, un organisme indépendant qui détient des pouvoirs décisionnels exécutoires et l'autorité d'octroyer des indemnités pouvant atteindre un maximum de 150 millions de dollars par revendication particulière; et
- la mise en œuvre d'un processus simplifié pour accélérer la réduction des retards dans le traitement des revendications particulières.

Les principaux résultats que désire atteindre AADNC au cours des trois à cinq premières années sont les suivants :

- Mise sur pied et utilisation du Tribunal des revendications particulières, y compris le greffe qui l'assiste dans son travail;
- Mise en place et utilisation de services de médiation pour les Premières Nations qui négocient leur revendication particulière avec le Canada;
- Achèvement de l'examen et de l'évaluation pour toutes les revendications particulières existantes et nouvelles d'ici la fin de l'exercice 2010-2011;
- Augmentation du nombre de tables de négociation de 100 à 120 annuellement; et
- Augmentation du nombre de revendications particulières qui sont réglées par le biais des négociations, ou par audience du Tribunal des revendications particulières.

² Modalités et conditions du Programme des paiements de transfert pour les subventions aux Premières Nations pour le règlement des revendications particulières négocié par le Canada ou imposé par le Tribunal des revendications particulières.

Ces résultats devraient contribuer à la réalisation des résultats à long terme suivants :

- Justice pour les revendicateurs des Premières Nations;
- Certitude concernant les terres en litige, les ressources ou les relations pour le gouvernement, l'industrie et les Canadiens; et
- l'utilisation durable des terres et des ressources.

1.2.3 Harmonisation aux priorités ministérielles et lien avec l'Architecture d'alignement de programme

La négociation et la mise en œuvre des revendications particulières demeurent l'une des priorités d'AADNC. Comme il est indiqué dans le Rapport sur les plans et les priorités du Ministère 2011-2012, en négociant et en mettant en œuvre des revendications territoriales globales, des revendications particulières, des accords sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale, le gouvernement fédéral règlera des revendications historiques et modernes, renforcera les relations entre les groupes autochtones et tous les ordres de gouvernement, appuiera des gouvernements autochtones aptes et responsables et apportera des clarifications sur l'utilisation, la gestion et la propriété des terres et des ressources. Parmi les plans prévus pour réaliser cette priorité, il est question notamment de continuer de régler les revendications particulières.

Les revendications particulières se situent sous le pilier gouvernement/relations de coopération/sous-activité 1.2.2 de l'Architecture d'alignement de programme d'AADNC. Le résultat attendu de la sous-activité relative aux revendications particulières est que le Canada remplisse ses obligations de longue date à l'égard des Premières Nations découlant des traités et qu'il s'occupe de l'administration des terres, des fonds des bandes et d'autres biens. Ces résultats seront mesurés selon :

- le pourcentage de revendications en cours d'évaluation réglées à l'intérieur du délai de trois ans prescrit par la loi; et
- le nombre de revendications en cours de négociation réglées³.

1.2.4 Gestion

Le sous-ministre adjoint principal du Secteur des traités et du gouvernement autochtone au sein d'AADNC est tenu de s'assurer que le Plan d'action relatif aux revendications particulières est exploité et géré de manière efficace, ce qui sous-tend une utilisation appropriée des ressources humaines et financières. Cette responsabilité s'étend aussi aux activités de surveillance et d'évaluation.

³ Cadre de mesure du rendement 2013-2014 d'AADNC

La Direction générale des revendications particulières d'AADNC est responsable de l'exploitation, de l'administration et de la gestion du processus et de la politique de règlement des revendications particulières décrits dans le Plan d'action relatif aux revendications particulières. Les responsabilités particulières sont les suivantes :

- Réception des revendications particulières des Premières Nations et leur évaluation au regard de la norme minimale;
- Dépôt des revendications particulières respectant la norme minimale auprès du ministre des Affaires autochtones et Développement du Nord;
- Soumission de recommandations au ministre concernant l'acceptation ou non d'une revendication aux fins de négociation;
- Négociation du règlement des revendications particulières avec les Premières Nations;
- Surveillance et évaluation des tables de négociation et production de rapports annuels;
- Formulation de mandats financiers pour régler les revendications particulières;
- Paiements des accords négociés par AADNC ou versements des indemnités accordées par le Tribunal des revendications particulières;
- Pour ce qui est des revendications portées devant le Tribunal, assumer un rôle fondamental en s'assurer que les objectifs stratégiques sont respectés et que les faits relatifs aux revendications portées devant le Tribunal sont exacts.
- Administration du fonds de règlement de la revendication particulière; et
- Collecte des données sur le rendement et communication des résultats.

Le ministère de la Justice fournit des conseils à AADNC pour déterminer si le Canada a une obligation légale non satisfaite concernant une revendication. Il offre également des conseils juridiques à AADNC pendant le processus de négociation ainsi qu'au Comité consultatif des revendications. Si la revendication est portée devant le Tribunal des revendications particulières, le ministère de la Justice représentera les intérêts du gouvernement.

Le Tribunal des revendications particulières est un organisme d'arbitrage indépendant qui a le pouvoir de rendre des décisions exécutoires quant à la validité d'une revendication particulière. Il peut octroyer des indemnités jusqu'à une valeur maximale de 150 millions de dollars par revendication.

Le greffe du Tribunal des revendications particulières est l'organe administratif du Tribunal des revendications particulières indépendant et il est désigné en tant que ministère gouvernemental en vertu de l'annexe 1.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Le Comité consultatif des revendications est présidé par le directeur général de la Direction générale des revendications particulières et il réunit des hauts fonctionnaires d'AADNC et du ministère de la Justice. Le Comité formule des recommandations à l'intention du ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord à savoir si les revendications doivent être acceptées à des fins de négociation. Le Comité recommande également les mandats financiers pour approbation.

L'Unité des services de médiation organise les services de médiation indépendants pendant les négociations à la demande conjointe des négociateurs des Premières Nations et d'AADNC.

1.2.5 *Intervenants clés et bénéficiaires*

Les entités et organisations pouvant bénéficier du règlement de revendications particulières sont les suivantes⁴ :

- Les Premières Nations - plus grande certitude quant aux droits sur les terres et les ressources naturelles; règlements monétaires et fonciers pouvant appuyer le développement communautaire; et correction des injustices historiques;
- Le gouvernement du Canada – dont les intérêts sont principalement, mais non exclusivement, gérés par AADNC, le ministère de la Justice, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Les gouvernements provinciaux et territoriaux – certitude accrue concernant les droits sur les terres et les ressources naturelles;
- Les organisations autochtones représentatives – règlement des revendications;
- Les gouvernements locaux avoisinant les collectivités des Premières Nations - meilleures relations et possibilité accrue d'établir des plans sur la gestion des terres, les ressources naturelles et la prestation de services; et
- Le secteur privé – confiance accrue dans ses décisions en matière d'activités commerciales et d'investissement touchant les intérêts des Premières Nations sur les terres et les ressources naturelles.

1.2.6 *Ressources*

Un financement annuel de 250 millions de dollars sur une période de dix ans commençant en 2009-2010, totalisant 2,5 milliards de dollars, a été attribué au Fonds pour le règlement des revendications particulières afin de verser les indemnités de règlement des revendications particulières négociées par AADNC ou octroyées par le Tribunal des revendications particulières.

1.2.7 *Activités de vérification et d'évaluation*

Outre la présente évaluation sommative, une évaluation formative du Plan d'action relatif aux revendications particulières a été achevée en avril 2011. L'objectif de l'évaluation formative était d'évaluer la mesure dans laquelle l'atteinte des objectifs ministériels relatifs au règlement des revendications particulières appuie la conception et la prestation du Plan d'action, afin de repérer

⁴ Les principaux intervenants et bénéficiaires sont énumérés dans le Plan d'action relatif aux revendications particulières, Stratégie de mesure du rendement, ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord, octobre 2008.

les possibilités d'amélioration de la conception et de la mise en œuvre du Plan d'action, et de déterminer dans quelle mesure le Plan d'action permet d'atteindre ces résultats immédiats.

L'évaluation formative a conclu que les objectifs du Plan d'action sont en étroite harmonie avec les priorités gouvernementales. Le Plan d'action répond à des préoccupations de longue date des Premières Nations; le nouveau calendrier a accéléré le traitement des revendications particulières; d'importantes ressources financières ont été attribuées au Plan d'action et semblent suffisantes; et le Plan d'action semble être un processus efficace et pertinent pour atteindre les résultats attendus. L'évaluation a également révélé les domaines où des améliorations pourraient être apportées, notamment en ce qui a trait au manque de clarté du processus de règlement des revendications de plus de 150 millions de dollars, à la façon dont les activités sous le pilier des services de médiation seront utilisées, aux processus qui seront utilisés pour offrir ces services et au niveau de rétroaction fournie aux Premières Nations dont les revendications n'ont pas satisfait à la norme minimale. L'évaluation a mis au jour des préoccupations, à savoir qu'on n'a pas prévu suffisamment de temps pour la tenue des négociations, dans le cadre du modèle opérationnel triennal, pour ce qui est des revendications complexes et d'envergure. La Direction générale des revendications particulières a répondu à l'ensemble des recommandations.

Une vérification interne de l'appui d'AADNC au processus des revendications particulières a récemment été achevée. La vérification s'est intéressée à la pertinence et à l'efficacité des mécanismes de surveillance mis en place pour s'assurer qu'AADNC respecte ses obligations. Dans l'ensemble, la vérification a révélé que des processus opérationnels clés et des mécanismes de gouvernance étaient en place pour appuyer la prestation efficiente et efficace des services requis, ainsi que le processus des revendications particulières.

2. Méthodologie d'évaluation

2.1 Portée et calendrier de l'évaluation

La présente évaluation sommative du Plan d'action relatif aux revendications particulières porte sur les activités qui se sont déroulées entre les exercices 2008-2009 et une partie de l'exercice 2012-2013. Étant donné que l'accent est mis sur le Plan d'action, et non sur l'ensemble du processus des revendications particulières, les activités du Tribunal des revendications particulières et de son greffe ne sont pas incluses dans l'évaluation. Bien que le Tribunal ait été créé en raison du Plan d'action, il s'agit d'un organisme d'arbitrage indépendant dont les activités et celles de son greffe sont au-delà de l'influence directe du Plan d'action. Cependant, l'évaluation a permis de cerner comment le fonctionnement du Tribunal a eu une incidence sur les travaux du ministère de la Justice du Canada, AADNC et les Premières Nations. L'évaluation exclut également toute évaluation des opinions juridiques fournies par le ministère de la Justice à l'appui du processus des revendications particulières.

Le cadre de référence de l'évaluation a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AADNC le 23 avril 2012. Les travaux sur le terrain se sont déroulés entre octobre et décembre 2012. La DGEMRE a recouru aux services de PRA Inc. pour fournir de l'assistance durant toutes les étapes du processus d'évaluation.

2.2 Problèmes et questions connexes à l'évaluation

L'évaluation visait à évaluer le rendement du Plan d'action, y compris la question de l'efficacité et la question de l'efficacité et de l'économie. Aucune évaluation de la pertinence du Plan d'action n'est incluse étant donné que cette question a été couverte en détail dans l'évaluation formative du Plan d'action achevée en avril 2011. Le *tableau 1* fournit des précisions sur les aspects et questions de l'évaluation couverts par la présente évaluation.

Tableau 1 : Aspects et questions de l'évaluation
Rendement - Efficacité
1. Dans quelle mesure est-ce que les résultats prévus pour la période de trois à cinq ans ont été atteints : 1a) Mise sur pied du Tribunal des revendications particulières, y compris le greffe qui l'assiste dans son travail. 1b) Accès facilité à des services de médiation indépendants au cours de la négociation des accords de règlement. 1c) Achèvement de la phase de recherche de l'étape Recherche et évaluation du processus des revendications particulières pour toutes les revendications en souffrance, d'ici le 16 octobre 2011. 1d) Augmentation du nombre de tables de négociation de 100 à 120 par année à l'intérieur du délai de trois ans prescrit par la loi. 1e) Augmentation du nombre de revendications particulières qui sont réglées par le biais des négociations ou par audience du Tribunal des revendications particulières. 1f) Mise en œuvre de pratiques/procédures qui appuient le règlement des revendications en temps voulu.

Tableau 1 : Aspects et questions de l'évaluation
2. Dans quelle mesure les résultats à plus long terme ont-ils été atteints? 2a) Justice pour les revendicateurs des Premières Nations. 2b) Certitude concernant les terres en litige, les ressources ou les relations pour le gouvernement, l'industrie et les Canadiens. 2c) L'utilisation durable des terres et des ressources.
3. Quels sont les liens entre les activités entreprises dans le cadre du Plan d'action relatif aux revendications particulières et les résultats attendus? 3a) Quelles sont les conditions préalables nécessaires à l'atteinte des résultats attendus?
4. Quelle a été l'incidence de l'atteinte/non-atteinte des résultats attendus sur AADNC, le ministère de la Justice et les Premières Nations?
5. Est-ce que la mise en œuvre du Plan d'action relatif aux revendications particulières a généré des résultats imprévus (négatifs ou positifs)?
Rendement : démonstration de l'efficacité et de l'économie
6. Est-ce que le processus le plus efficace et le plus approprié a été mis en place pour atteindre les résultats et remplir les engagements du gouvernement à l'égard du règlement des revendications particulières?
7. Est-ce que des problèmes d'ordre stratégique et opérationnel sont survenus en raison de la nature du Tribunal des revendications particulières?
8. Est-ce que le Plan d'action a rendu le processus des revendications particulières mieux adapté aux Premières Nations et aux Canadiens?
9. Est-ce que l'enveloppe réservée aux règlements est suffisante?
10. Des processus ou politiques nuisent-ils au règlement des revendications à l'intérieur de l'échéancier de trois ans?
11. Est-ce que des ressources suffisantes sont en place pour soutenir les réussites obtenues et empêcher la résurgence des conditions à l'origine des lacunes dans le processus cernées par le Comité sénatorial permanent?

2.3 Méthodes d'évaluation

Les résultats de l'évaluation s'appuient sur les données recueillies au moyen de certaines méthodes de recherche.

2.3.1 Examen des documents et des données

L'examen des documents et des données a constitué une source importante d'information pour l'évaluation. Il comprenait un examen approfondi des documents de référence, des publications liées au Plan d'action et des documents relatifs à la mesure du rendement.

2.3.2 Examen des dossiers

An total, 29 dossiers de revendications particulières ont été examinés. La sélection des dossiers pour les besoins de cet examen est la même que celle utilisée pour les besoins de la vérification interne du processus de revendications particulières d'AADNC qui a été achevée en 2012. La sélection des dossiers tient compte de la distribution régionale des dossiers et de leur statut (en

cours d'évaluation, conclus et réglés). L'examen a été effectué sur place, à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux de Colombie-Britannique d'AADNC.

2.3.3 Entrevues avec les informateurs clés

Au total, 32 entrevues (y compris quatre entrevues de groupe) ont été effectuées avec les informateurs clés appartenant aux groupes suivants :

- Direction d'AADNC, recherche et évaluation, et négociateurs (n=16)
- Ministère de la Justice (n=2)
- Tribunal des revendications particulières (n=2)
- Ministères des gouvernements provinciaux participant au processus ou aux négociations des revendications particulières (n=4)
- Collectivités et organisations des Premières Nations (n=8)

2.4 Assurance de la qualité

L'évaluation a été dirigée et gérée par la DGEMRE, conformément à sa politique sur la participation et à son processus de contrôle de la qualité. Les activités du groupe de travail et d'un groupe consultatif réunissant les représentants de la Direction générale des revendications particulières et du ministère de la Justice ont permis d'effectuer l'assurance de la qualité. Les constatations préliminaires ont été présentées au groupe de travail et au groupe consultatif en décembre 2012.

2.5 Limitations

Compte tenu de la nature des revendications particulières, les dossiers renferment souvent des renseignements confidentiels et protégés. L'un des défis était d'incorporer ces renseignements sans compromettre la confidentialité des revendications. En conséquence, l'évaluation est rédigée en termes généraux sans renvoi explicite à une revendication en particulier. En outre, les opinions juridiques préparées par le ministère de la Justice du Canada n'ont pas été examinées, car elles sont visées par le secret professionnel.

Étant donné que le Plan d'action a été mis en œuvre il n'y a que cinq ans, il est impossible pour l'instant d'évaluer pleinement les résultats à long terme. Néanmoins, l'évaluation a permis de mesurer les progrès accomplis à ce jour vers la réalisation des résultats à long terme.

3. Résultats de l'évaluation – Efficacité

Pour mener à bien l'évaluation, on a tenté de documenter la réalisation des résultats attendus du Plan d'action à moyen et à long terme.

3.1 Réalisation des résultats à moyen terme

AADNC s'est efforcé de réaliser les résultats à moyen terme au cours des trois à cinq premières années d'activités⁵. Le *tableau 2* résume la mesure dans laquelle ces résultats attendus ont été réalisés.

Tableau 2 : Réalisation des résultats à moyen terme			
	Résultats à moyen terme	Réalisation du résultat	
1	Mise sur pied du Tribunal des revendications particulières, y compris le greffe qui l'assiste dans son travail.	Mise sur pied du Tribunal des revendications particulières et de son greffe.	✓
2	Mise en place et utilisation de services de médiation pour les Premières Nations qui négocient leur revendication particulière avec le Canada.	Une unité de service de médiation et une équipe de médiateurs ont été mises sur pied, l'accès a été minime dans le cadre du modèle opérationnel actuel; par conséquent, le quatrième pilier du Plan d'action, un accès facilité à la médiation, n'a pas été réalisé.	x
3	Examen et évaluation terminés pour toutes les revendications particulières existantes et nouvelles d'ici la fin de l'exercice 2010-2011.	Le retard dans le traitement des demandes en cours d'évaluation au moment où la <i>Loi sur le Tribunal des revendications particulières</i> a été adoptée a été éliminé.	✓
4	Augmentation du nombre de tables de négociation de 100 à 120 annuellement.	Le nombre total de revendications faisant l'objet de négociations a augmenté de façon importante dans le cadre du Plan d'action.	✓
5	Augmentation du nombre de revendications particulières qui sont réglées par le biais des négociations ou par audience du Tribunal des revendications particulières.	Le nombre de revendications résolues (réglées) par le biais de négociations n'a pas encore augmenté dans le cadre du Plan d'action. Cependant, plusieurs revendications en souffrance sont actuellement à la phase de négociation, ce qui pourrait contribuer à la réalisation de ce résultat dans l'avenir prévisible.	À déterminer

⁵ Modalités et conditions du Programme des paiements de transfert pour les subventions aux Premières Nations pour le règlement des revendications particulières négocié par le Canada ou imposé par le Tribunal des revendications particulières

Les paragraphes suivants fournissent des précisions sur les constatations de l'évaluation liées à chacun des résultats à moyen terme.

3.1.1 *Mise sur pied du Tribunal des revendications particulières*

Le Tribunal des revendications particulières est opérationnel et appuyé par un greffe entièrement fonctionnel qui exploite ses activités en tant qu'entité distincte en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le Tribunal est composé de cinq membres nommés, et se penche actuellement sur 33 revendications. Il a rendu une décision sur la validité d'une revendication.

Règles de pratique et procédure

Les règles de pratique et procédure ont été adoptées de façon officielle en juin 2011, ce qui a pavé la voie au Tribunal pour qu'il puisse entendre sa première cause. L'une des composantes centrales de l'ensemble de règles de pratique et procédure actuelles est la structure proposée pour régler les revendications qui ont été soumises. En règle générale et en attendant l'approbation des deux parties, le Tribunal agit en deux phases distinctes. Premièrement, il tient une audience sur la validité d'une revendication et, si la validité est confirmée, il procède ensuite à une audience pour déterminer l'indemnité appropriée.

Décision rendue à ce jour

Au moment de l'évaluation, le Tribunal avait rendu une seule décision quant à la validité d'une revendication. La revendication concernait la Bande indienne d'Osoyoos en Colombie-Britannique et avait trait au devoir fiduciaire de la Couronne de protéger l'intérêt de la bande par rapport à la terre de réserve attribuée à une compagnie de chemin de fer pour qu'elle exploite ses activités⁶. La bande a soumis une revendication particulière à AADNC en août 2005 et a été informée en février 2011 de la position du gouvernement du Canada, à savoir que cette revendication ne comportait aucune obligation légale non satisfaite de sa part. La Bande indienne d'Osoyoos a saisi le Tribunal de la revendication en juillet 2011 et celui-ci a rendu sa décision sur la validité de la revendication en juillet 2012. Le Tribunal a conclu que le Canada avait manqué à son devoir fiduciaire envers la Bande indienne d'Osoyoos en omettant d'intervenir pour rétablir l'intérêt de la Bande sur les terres constituant l'emprise⁷. Au moment de la publication du présent rapport, l'audience sur l'indemnisation n'avait pas encore eu lieu.

3.1.2 *Mise sur pied et utilisation des services de médiation*

Mise sur pied de l'unité de médiation et de l'équipe de médiateurs

À la suite de la publication du Plan d'action, AADNC a mis sur pied une unité des services de médiation et une équipe de médiateurs. Dans les mois d'août et de septembre 2011, l'unité de médiation d'AADNC a publié deux demandes de propositions, dont l'une réservée à des fournisseurs autochtones conformément à la Stratégie d'approvisionnement auprès des

⁶ Bande indienne d'Osoyoos et Sa Majesté la Reine du chef du Canada. SCT-7002-11 (décision datée de 04-07-2012).

⁷*Ibid.* Synopsis de la décision, page 2.

entreprises autochtones du gouvernement fédéral. Les médiateurs sélectionnés ont reçu une offre à commandes permettant aux Premières Nations et au Canada en négociation d'avoir recours à leurs services, sur une base volontaire, s'ils le jugent pertinent, pour faciliter le processus de négociation. Pour avoir accès aux services, toutes les parties à la négociation doivent accepter de solliciter l'aide d'un médiateur. En plus d'afficher de l'information dans le site Web du Ministère, en août 2011, l'unité de médiation a expédié une lettre à l'ensemble des Premières Nations concernées par la négociation pour les informer de la disponibilité de ces services.

Accès facilité aux services de médiation

L'un des quatre piliers du Plan d'action prévoit un accès facilité à la médiation⁸.

On fera tous les efforts raisonnables pour arriver à des règlements négociés et les dossiers seront seulement transmis au Tribunal quand tous les autres recours auront été épuisés. Avant cette étape, le Canada et les Premières Nations doivent avoir une autre option quand les négociations tournent au vinaigre. La médiation est un excellent outil qui peut aider les parties dans un conflit à atteindre des ententes mutuellement avantageuses. Le Canada reconnaît que cet outil devrait être utilisé plus souvent lorsque les négociations achoppent et il s'engage à y avoir recours plus souvent à l'avenir⁹».
(soulignement ajouté)

L'évaluation conclut que même si des services de médiation sont disponibles, on n'y accède dans aucune mesure dans le cadre du modèle opérationnel actuel, et par conséquent, le quatrième pilier du Plan d'action, un accès facilité à la médiation, n'est pas réalisé. L'évaluation a révélé une seule occurrence d'accès aux services de médiation.

Les constatations de l'évaluation indiquent que le processus actuellement utilisé pour régler les revendications particulières laisse très peu de place aux activités de médiation. Une fois qu'une revendication a été soumise au ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord, et que le processus de recherche et d'évaluation a été amorcé, il n'y a aucune interaction ni aucun dialogue direct entre le revendicateur d'une Première Nation et la Direction générale des revendications particulières. Ce n'est qu'une fois qu'une offre de négociation a été formulée et acceptée qu'il y a interaction directe entre les deux parties. À cette étape, les parties discuteront de certains des principes et de certaines des sources d'information qui seront utilisés pour évaluer la revendication. Les services de médiation pourraient être utilisés pendant ces discussions. Le négociateur travaille ensuite avec l'unité de l'évaluation et des mandats de la Direction générale des revendications particulières pour déterminer le montant réel de l'indemnité. Ce montant ne fait l'objet d'aucune discussion avec la Première Nation avant qu'une offre ne soit déposée. À cette étape, le Canada n'entend plus entreprendre d'autres négociations, car l'offre est considérée comme la meilleure offre que le Canada puisse présenter en fonction de sa compréhension des critères d'indemnisation applicables. Si la Première Nation est en désaccord avec l'offre, elle

⁸ Le but initial en vertu du Plan d'action consistait à modifier le mandat de la Commission des revendications particulières des Indiens, afin de permettre à celle-ci d'offrir des services de médiation. Pour des raisons juridiques et techniques, ce n'était pas possible.

⁹ AINC. (2007). *Revendications particulières : La justice, enfin* (p.10).

peut faire valoir de nouveaux arguments, ce qui pourrait entraîner la présentation d'une nouvelle offre par le Canada.

Opposition d'une Première Nation au modèle de médiation actuel

Les organismes des Premières Nations continuent d'exprimer leur opposition au modèle de médiation actuel. En mars 2010, la British Columbia Union of Indian Chiefs a adopté une résolution pour dénoncer le modèle utilisé par AADNC, ajoutant qu'« il ne reconnaît pas l'équité, l'indépendance, l'impartialité, l'ouverture et la transparence d'un processus de médiation qui est exécuté dans les locaux d'Affaires indiennes et du Nord Canada et administré par lui, et qui se limite à une seule étape du processus des revendications particulières¹⁰. » Cette motion encourageait également des Premières Nations de Colombie-Britannique à s'opposer à tous services de médiation qui ne reflètent pas les principes énoncés dans l'initiative « La justice, enfin » et la Déclaration sur les droits des peuples autochtones des Nations Unies. L'Assemblée des Premières Nations a également fait écho à ces préoccupations et a insisté à moult reprises pour la mise sur pied d'un centre de médiation indépendant qui pourrait intervenir à toutes les étapes du processus de revendications particulières, et non pas seulement à l'étape de la négociation¹¹.

3.1.3 *Achèvement de la phase de recherche pour toutes les revendications en souffrance*

La Direction générale des revendications particulières a éliminé le retard dans le traitement des revendications qui étaient à la phase de recherche et d'évaluation au moment où la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* est entrée en vigueur en octobre 2008. Selon le nouveau modèle introduit en marge de la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, un revendicateur d'une Première Nation peut s'en remettre au Tribunal si la Direction générale des revendications particulières n'a pas achevé la phase de recherche et d'évaluation dans les trois ans suivant le dépôt d'une revendication auprès du ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord (satisfait la norme minimale). En octobre 2008, 541 dossiers se trouvaient à la phase de recherche et d'évaluation. Trois ans plus tard, en octobre 2011, tous les dossiers avaient été évalués et tous les revendicateurs des Premières Nations concernées avaient été informés des résultats de l'évaluation.

Maintenant que le retard a été éliminé, la Direction générale des revendications particulières ne prévoit pas de difficulté à achever le processus de recherche et d'évaluation pour les nouvelles revendications soumises par les Premières Nations. Comme le montre la *Figure 1*, le nombre de nouvelles revendications soumises à la Direction générale des revendications particulières, chaque année, a oscillé entre 22 et 52 au cours des quatre années suivant la mise en œuvre du Plan d'action. En date de novembre 2012, 99 dossiers se trouvaient à l'étape de recherche et d'évaluation¹².

¹⁰ Union of British Columbia Indian Chiefs. (2008). *Resolutions related to specific claims policy reform*, résolution n° 2010-07, (p.2.)

¹¹ Voir l'Assemblée des Premières Nations. (2011). *Submission to the Specific Claims Tribunal of Canada for the May 31, 2011, Tribunal Advisory Committee Meeting*. Ottawa.

¹² AADNC. (2012). *Rapport d'étape* (données exactes en date du 17 décembre 2012).

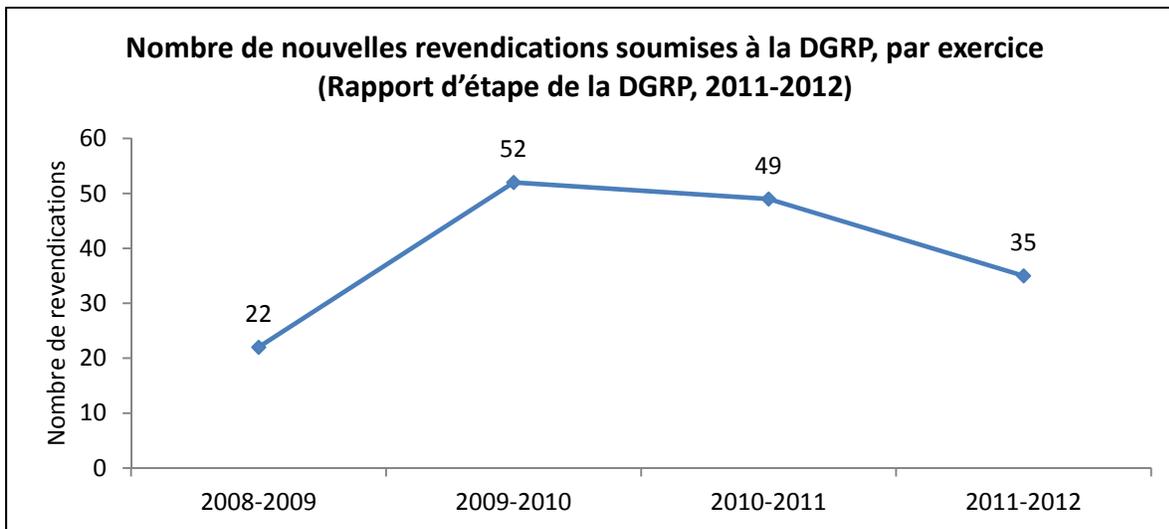


Figure 1

3.1.4 *Augmentation du nombre de revendications faisant l'objet de négociations*

Le nombre total de revendications faisant l'objet de négociations a augmenté de façon considérable dans le cadre du Plan d'action. Comme le montre la *Figure 2*, on dénombreait 126 revendications faisant l'objet de négociations en date du 31 mars 2008. Quatre ans plus tard, ce chiffre avait plus que doublé pour passer à 280. L'augmentation la plus notable est survenue au cours de l'exercice 2011-2012¹³. Le nombre accru de revendications faisant l'objet de négociations est directement corrélé à l'élimination du nombre de dossiers en retard de traitement à l'étape d'évaluation.

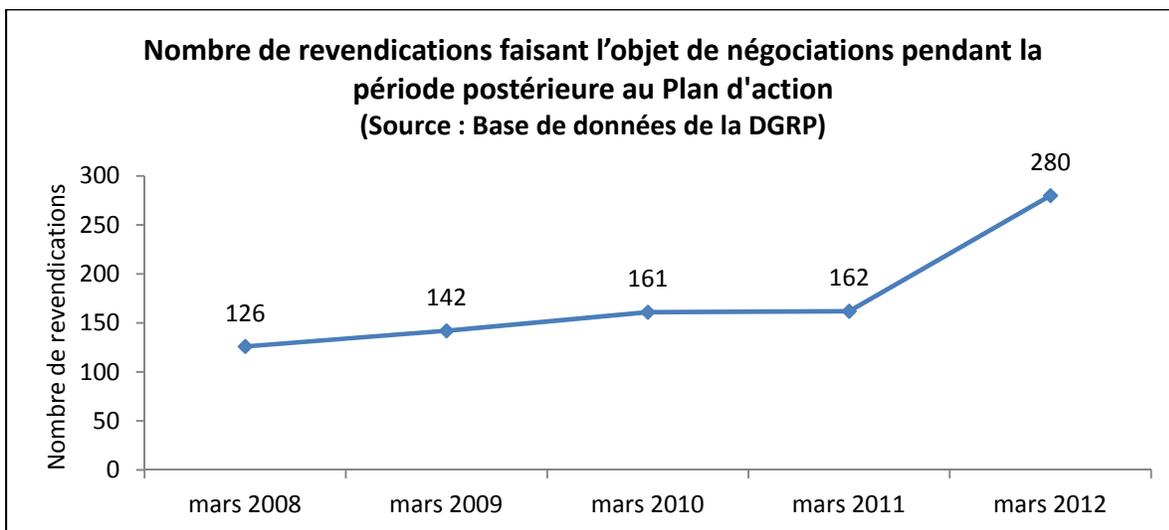


Figure 2

¹³ En date de novembre 2012, 245 revendications étaient en cours de négociation.

3.1.5 Augmentation du nombre de revendications particulières réglées par le biais de négociations

Le nombre de revendications résolues (régées) par le biais de négociations n'avait pas encore augmenté dans le cadre du Plan d'action¹⁴. Cependant, plusieurs revendications en souffrance se trouvent actuellement à la phase de négociation comme l'indique la section 3.1.4, ce qui peut contribuer à la réalisation de ce résultat dans l'avenir prévisible.

Comme le montre la *figure 3*, le nombre de revendications réglées par le biais de négociations avant et après la mise en œuvre du Plan d'action sur une période de vingt ans est demeuré relativement constant.

- Le nombre de revendications réglées par le biais de négociations entre 2008-2009 et 2012-2013 est demeuré à 75, soit une moyenne de règlement de 15 revendications par année.
- Le nombre de revendications réglées par le biais de négociations entre 1992-1993 et 2007-2008 est demeuré de 237, soit une moyenne de règlement de 14,8 revendications par année.

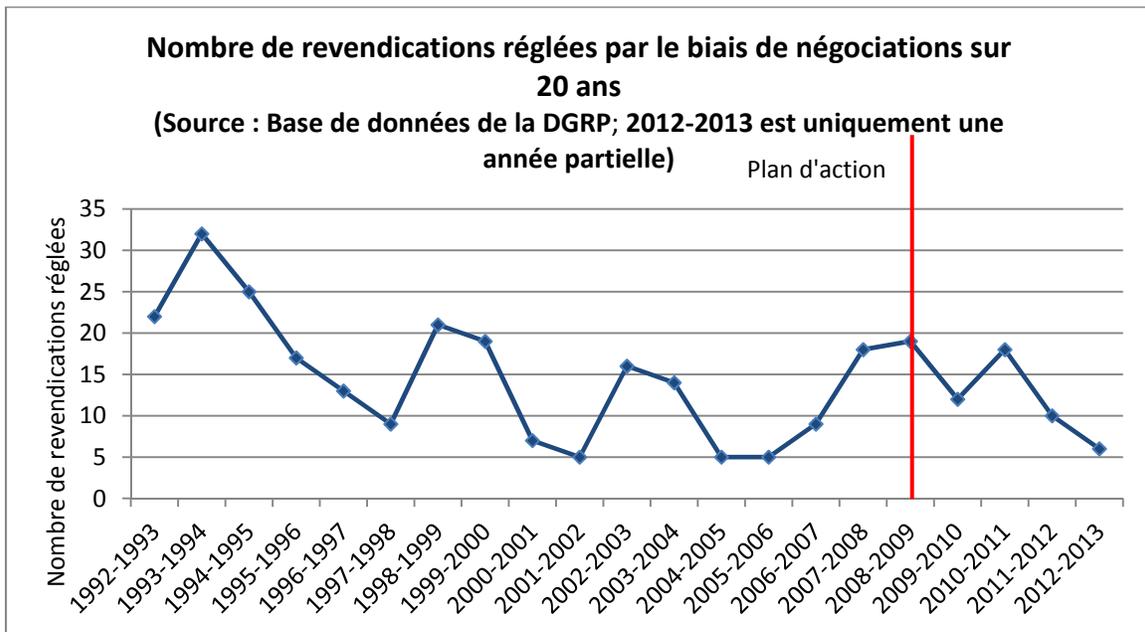


Figure 3

¹⁴ Ce résultat à moyen terme a trait uniquement aux revendications qui ont été réglées par le biais de négociations et n'inclut pas les revendications qui ont été réglées par d'autres moyens, par exemple, une mesure administrative, parce que qu'il a été déterminé qu'il n'y avait aucune obligation légale et parce que le dossier a été fermé.

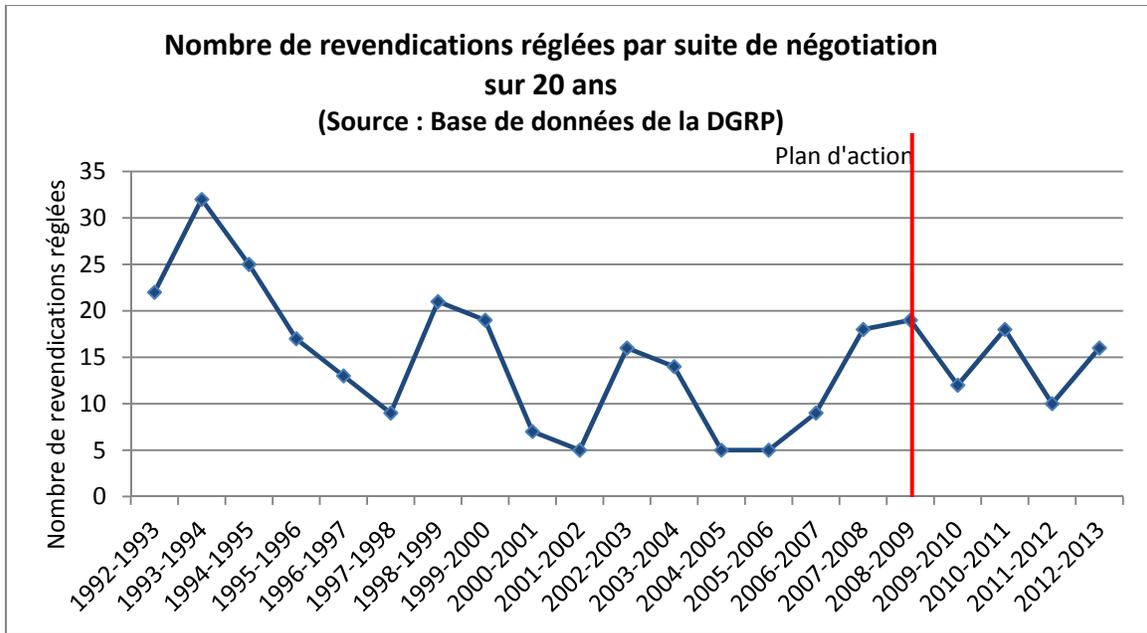


Figure 3

Valeur des revendications réglées

Sous le Plan d'action, il a eu une augmentation importante de la rémunération totale pour les revendications réglées. Comme l'indique la *figure 4*, la valeur totale des revendications réglées dans les cinq ans au point du Plan d'action était 393 millions de dollars. Depuis que le Plan d'action a été mis en vigueur, la valeur totale des revendications réglées fut 1 687 millions de dollars.

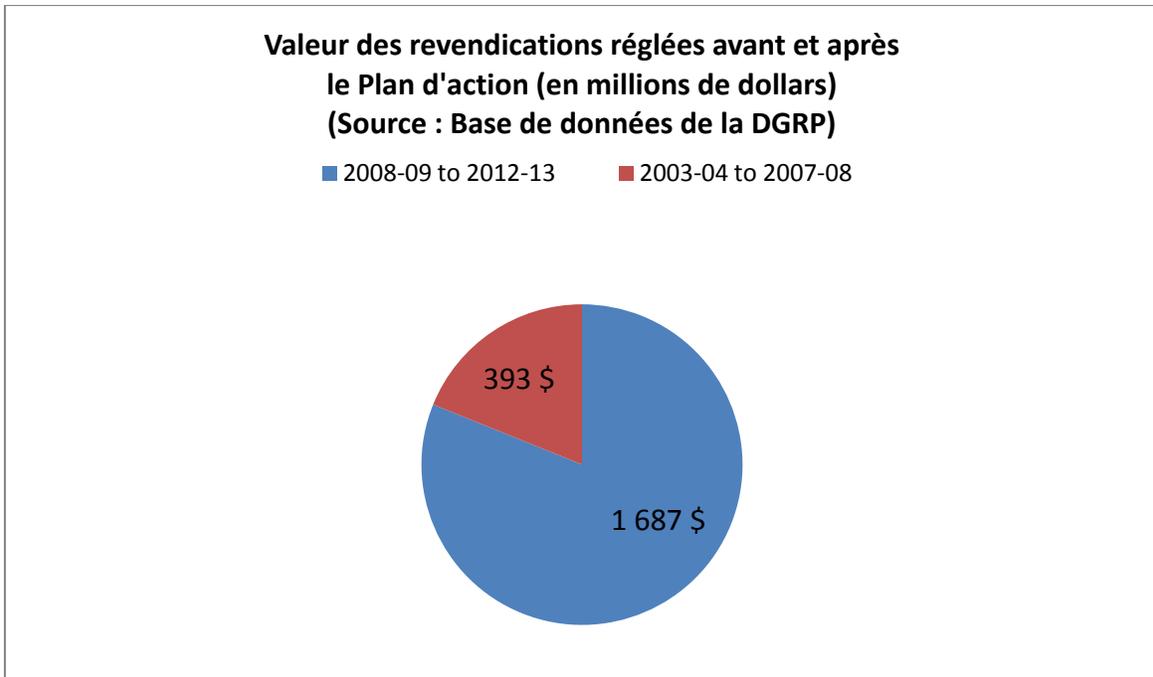


Figure 4

Revendications réglées

AADNC fait savoir que l'inventaire fédéral des revendications diminue et que le nombre de revendications réglées augmente¹⁵. Ces résultats ont été surveillés à des étapes clés entre le 31 mars 2007 jusqu'à la fin de novembre 2012¹⁶. Comme le montre la *figure 5*, l'inventaire fédéral s'était maintenu à 772 à la fin de l'exercice 2006-2007. Avant la fin de novembre 2012, il était passé de 345. Le nombre de dossiers réglés s'était maintenu à 502 à la fin de l'exercice 2006-2007 et avant la fin de novembre 2012, il avait augmenté à 1 103.

¹⁵ Figurent à l'inventaire du gouvernement fédéral les revendications en cours de traitement par le gouvernement et non encore réglées. Il s'agit aussi bien de revendications en cours d'évaluation que de revendications faisant l'objet d'une négociation. Revendications réglées – revendications réglées par le biais de négociations, au moyen d'une mesure administrative, parce qu'aucune obligation légale n'a été trouvée et lorsque le dossier a été fermé.

¹⁶ AADNC, Rapport d'étape – Revendications particulières 2012 (accessible sur le site Web du Ministère)

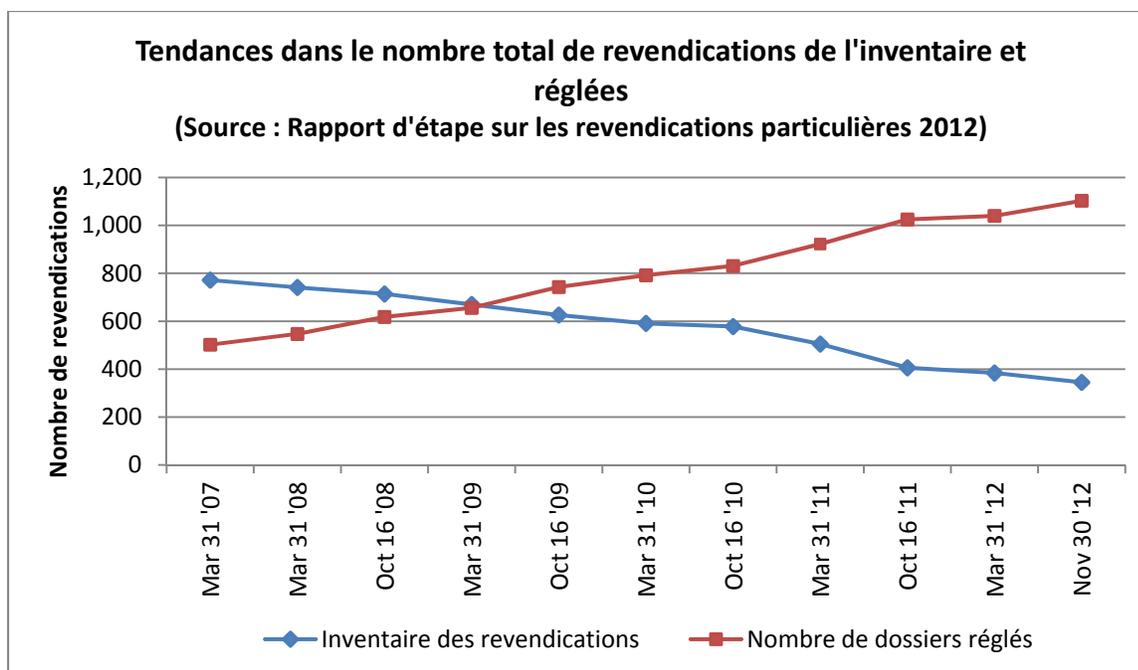


Figure 5

Les dossiers réglés comprennent les revendications qui ont été réglées par le biais de négociations, réglées au moyen d'une mesure administrative, réglées parce qu'aucune obligation légale n'a été trouvée et réglées parce que le dossier a été fermé. Pour les besoins de la présente évaluation, on établit une distinction entre les revendications qui ont été réglées de façon définitive (règlement complet et final de la revendication) et les revendications susceptibles de continuer de cheminer dans le processus, soit parce qu'elles sont soumises par des Premières Nations au Tribunal des revendications particulières ou parce qu'elles sont soumises au processus des revendications particulières en tant que nouvelle revendication. Le *tableau 3* fournit le détail des dossiers réglés.

Tableau 3 : Dossiers réglés : 1973 jusqu'à la fin novembre 2012			
Règlement négocié	366	399 revendications réglées de façon définitive	36 %
Réglé par une mesure administrative	33		
Aucune obligation légale trouvée	396	704 revendications réglées de façon non définitive	64 %
Dossier fermé	308		
Total	1 103	1 103	100 %
Source : Rapport d'étape des revendications particulières d'AADNC			

Les deux premières catégories (régées par le biais de négociations ou régées par une mesure administrative) sont les revendications qui ont été régées de façon définitive. À la fin novembre 2012, on dénombrait 399 revendications, appartenant à ces catégories, représentant 36 % de l'ensemble des revendications régées. Dans le cas des deux autres catégories (aucune obligation légale trouvée et dossier fermé), au cours de la même période, on dénombrait plus de 704 revendications non régées de façon non définitive, ce qui représente 64 % de l'ensemble des dossiers régés.

Étant donné que la participation à chacune des étapes du processus des revendications particulières est volontaire, il importe de mentionner que ce processus ne contraint pas à régler une revendication de façon définitive. Une Première Nation choisit de soumettre une revendication, de négocier avec le Canada et d'accepter ou non un règlement négocié. En outre, seule une Première Nation peut décider de saisir le Tribunal d'une revendication. Le Canada, pour sa part, détermine si une revendication est fondée, s'il amorce des négociations et quelle serait une indemnité juste.

Par conséquent, le processus des revendications particulières est conçu pour régler des revendications de façon définitive, mais il ne garantit pas que le règlement soit définitif dans tous les cas. C'est ce qui se produit en particulier dans les cas de revendications pour lesquelles le Canada détermine qu'elles ne comportent aucune obligation légale non satisfaite et qu'elles s'inscrivent dans la catégorie des « dossiers fermés », qui comprend, notamment, les revendications pour lesquelles une Première Nation a décidé de refuser l'offre de règlement¹⁷. AADNC considère que ces revendications ont été régées, mais que la Première Nation n'a pas déchargé le Canada de toute responsabilité à l'égard de ces revendications. Par conséquent, il y a un risque qu'un certain nombre de ces revendications soient soumises au Tribunal des revendications particulières ou soumises ultérieurement en tant que nouvelles revendications au processus des revendications particulières¹⁸.

Revendications qui ne comportent pas d'obligation légale non satisfaite

Le nombre de revendications pour lesquelles le Canada a conclu qu'elles ne comportaient pas d'obligation légale non satisfaite a augmenté après la mise en œuvre du Plan d'action. En octobre 2008, le nombre de revendications qui ne comportaient pas d'obligation légale non satisfaite était de 104. Toutefois, depuis la mise en œuvre du Plan d'action (jusqu'à la fin de novembre 2012), le Canada a conclu que 292 revendications ne comportaient pas d'obligation légale non satisfaite.

¹⁷ La catégorie des « dossiers fermés » comprend les revendications qui ne s'inscrivent pas dans la portée de la Politique sur les revendications particulières, les cas de revendications abandonnées par la Première Nation en cours de processus ou les cas de refus d'une offre du Canada.

¹⁸ Selon la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, 292 revendications incluses dans la catégorie « aucune obligation légale » soumises après à la mise en œuvre du Plan pourraient être soumises directement au Tribunal des revendications particulières pour examen. Les 104 autres revendications antérieures à la mise en œuvre du Plan qui ne renfermaient aucune obligation légale devraient être soumises à la Direction générale des revendications particulières en tant que nouvelles revendications. Une partie du dossier fermé pourrait aussi être portée directement devant le Tribunal des revendications particulières pour examen, ou être soumise à la Direction générale des revendications particulières en tant que nouvelle revendication.

Cette tendance se reflète aussi dans le taux d'acceptation historique (TAH). Le TAH représente la proportion des revendications qui ont passé l'étape de recherche et d'évaluation depuis 1973 et pour lesquelles le Canada a conclu qu'elles comportaient une obligation légale non satisfaite. La *figure 6* illustre cette tendance dans le TAH pour la période de cinq ans précédant la mise en œuvre du Plan, de même que pour la période de cinq ans suivant la mise en œuvre du Plan d'action. Elle montre que le TAH a diminué de façon constante d'un niveau d'environ 70 % avant la mise en œuvre du plan jusqu'à 60 % en 2012-2013 (l'année 2012-2013 n'était pas complète au moment de l'évaluation).

Il est impossible d'isoler un facteur seul pour expliquer les tendances dans le TAH, et les données rassemblées dans le cadre de la présente évaluation ne permettent pas de tirer de conclusions sur la question. Quoi qu'il en soit, il importe de signaler cette tendance étant donné qu'elle entraîne des répercussions directes sur le nombre de revendications susceptibles d'être portées devant le Tribunal des revendications particulières ou d'être soumises ultérieurement au processus des revendications particulières. Une diminution du TAH est directement corrélée à une augmentation du nombre de revendications pour lesquelles le Canada a conclu qu'il n'y avait aucune obligation légale non satisfaite.

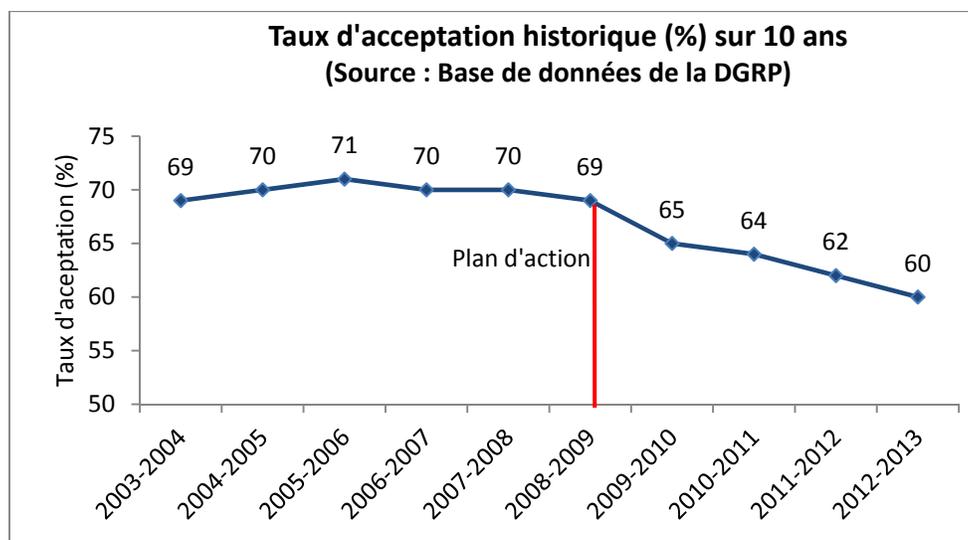


Figure 6

La *figure 7* montre une augmentation du nombre de revendications antérieures à la mise en œuvre du Plan d'action dans la catégorie « aucune obligation légale », alors que le nombre de revendications réglées par le biais de négociations est demeuré sensiblement constant et le nombre de revendications inscrit dans la catégorie « dossier fermé¹⁹ » a diminué.

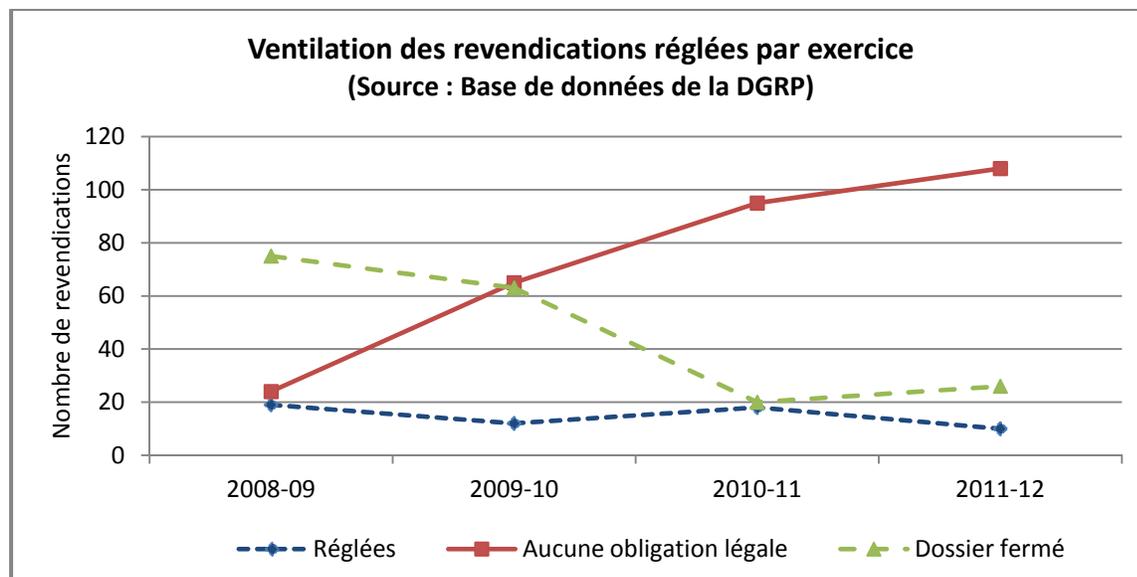


Figure 7

¹⁹ La catégorie des dossiers fermés couvre plusieurs scénarios, par exemple, une revendication qui ne s'inscrit pas dans la portée de la Politique sur les revendications particulières, les cas où une Première Nation décide d'abandonner sa revendication ou de refuser une offre présentée par le Canada ou une revendication renvoyée pour mesure administrative (y compris le processus d'ajout aux réserves).

3.2 Réalisations des résultats à long terme

À long terme, le Plan d'action devrait contribuer à la réalisation de trois résultats généraux. Le *tableau 4* présente un sommaire des progrès réalisés par rapport à l'atteinte de ces résultats attendus.

Tableau 4 : Réalisation des résultats à long terme			
	Résultats à long terme	Réalisation du résultat	
1	Justice pour les revendicateurs des Premières Nations.	<p>Les conditions préalables pour assurer la justice et la certitude sont prévues dans le processus des revendications particulières et les revendications qui ont été réglées par le biais de négociations permettent largement d'atteindre ces résultats.</p> <p>Dans le cas des revendications qui n'ont pas été réglées par le biais de négociations ou par décisions du Tribunal, il faudra un certain temps pour constituer l'ensemble de droits requis pour évaluer la mesure dans laquelle on a respecté les principes de justice et de certitude.</p> <p>Au fil du temps, les règlements négociés, les décisions du Tribunal et l'ensemble de droits issus des travaux du Tribunal devraient contribuer à un plus grand niveau de justice et de certitude.</p>	
2	Certitude concernant les terres en litige, les ressources ou les relations pour le gouvernement, l'industrie et les Canadiens.		
3	Utilisation durable des terres et des ressources.	<p>Les règlements de revendications particulières contribuent à l'utilisation durable des terres et des ressources, surtout par l'entremise du processus d'ajout aux réserves.</p> <p>Il reste encore à déterminer si les efforts actuellement déployés pour améliorer le processus et la politique d'ajout aux réserves appuieront davantage ce résultat par rapport au règlement des revendications particulières dans le cadre du Plan d'action.</p> <p>De plus grandes pressions risquent d'être exercées sur le processus d'ajout aux réserves à mesure que les revendications en souffrance actuellement à la phase de négociation sont réglées.</p>	

**À
déterminer**

**À
déterminer**

Les résultats à long terme de justice et de certitude sont étroitement liés à l'objectif global du Plan d'action, qui consiste à s'assurer que les revendications particulières sont réglées de façon définitive, de manière plus rapide, plus juste et plus transparente.

Le processus des revendications particulières est conçu pour régler les revendications de façon définitive en s'assurant que tous les règlements négociés et les décisions du Tribunal comprennent une décharge complète et définitive des responsabilités des parties. Comme il est indiqué dans le document Politique sur les revendications particulières et Guide sur le processus de règlement : « Le règlement doit permettre de résoudre entièrement et définitivement la revendication. Les Premières Nations doivent donc décharger le gouvernement fédéral de toute responsabilité à l'égard de la revendication. Il est également possible que les Premières Nations doivent consentir à une cession, mettre fin au litige ou prendre d'autres mesures afin que la revendication ne puisse pas être renégoiée ultérieurement²⁰ ». Par conséquent, les notions d'irrévocabilité résident dans la décharge de responsabilités qui accompagne un règlement négocié ou une décision du Tribunal.

Cela dit, l'ensemble de droits émergeant des travaux du Tribunal devrait contribuer à donner, de fait, un caractère irrévocable aux revendications qui ont été réglées, mais qui n'ont pas été réglées au moyen d'un accord négocié ou d'une décision du Tribunal. Lorsqu'il rend ses décisions, le Tribunal énonce les principes juridiques permettant de déterminer la validité des revendications et l'indemnité, ce qui servira à confirmer (ou à réfuter) les décisions du Canada par rapport à l'état de ces revendications et, incidemment, à dissiper en grande partie toute incertitude persistante à l'égard de ces revendications. N'empêche, au moment de l'évaluation, le Tribunal n'avait rendu qu'une seule décision quant à la validité d'une revendication; il est donc trop tôt pour évaluer la mesure dans laquelle ces revendications ont été réglées de façon définitive.

Les paragraphes suivants donnent des précisions sur les constatations de l'évaluation liées à chacun des résultats à long terme.

3.2.1 Justice

Les conditions préalables au respect du principe de justice pour les revendicateurs des Premières Nations et les Canadiens sont en place dans le processus de règlement des négociations particulières. Elles résultent de la mise en place d'un processus permettant de régler les revendications en temps opportun, et de l'existence d'un tribunal indépendant pour évaluer les obligations légales et déterminer les réparations.

²⁰ AADNC (2009). Politique sur les revendications particulières et Guide sur le processus de règlement. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100030501>

Le respect du principe de justice dans le contexte des revendications particulières exige que les deux parties puissent équitablement et entièrement régler toute violation présumée d'une obligation légale. Dans ce contexte, le devoir de s'assurer qu'une évaluation juste et définitive permet de déterminer si une revendication comporte une obligation légale non satisfaite est une condition absolue pour parvenir à un règlement authentique. À cet égard, le Plan d'action a contribué grandement à l'atteinte de l'objectif de justice, notamment en mettant sur pied le Tribunal des revendications particulières. Le Tribunal représente une avenue que peuvent utiliser les deux parties pour obtenir une décision définitive sur la validité d'une revendication. Cette avenue est particulièrement digne de mention, car le Tribunal peut agir en ce sens sans égard à aucun moyen de défense technique, quel qu'il soit, comme des délais de prescription, des règles de conformité rigoureuses, ou le principe du délai préjudiciable, une protection que ne pouvaient garantir les procédures devant les tribunaux²¹.

Dans les cas où le Tribunal confirme qu'une revendication comporte une obligation légale non satisfaite, les audiences ont lieu pour déterminer l'indemnité à moins que les deux parties optent pour un règlement négocié. Dans les cas où le Tribunal conclut qu'une revendication ne comporte pas d'obligation légale non satisfaite, le dossier est fermé de façon définitive. Ainsi, le principe de justice ne réside pas dans la nature d'une décision du Tribunal en particulier (en faveur ou non du revendicateur), mais plutôt dans sa légitimité.

Au moment de l'évaluation, 65 revendications avaient été réglées par le biais de négociations dans le cadre du Plan d'action²². Par ailleurs, une décision avait été rendue par le Tribunal confirmant que la revendication visée renfermait une obligation légale non satisfaite. Pour les deux parties et l'ensemble des intervenants concernés par ces revendications, le Plan d'action leur a permis de régler les revendications de façon définitive et en temps opportun.

Même si d'autres revendications ont évolué au cours de la même période, elles n'ont pas été réglées de façon aussi définitive. Le Canada a conclu que 292 revendications soumises par les Premières Nations dans le cadre du Plan d'action n'avaient révélé aucune obligation légale non satisfaite²³. Ces Premières Nations peuvent accepter l'évaluation du Canada, soumettre de nouveau la revendication avec de nouvelles données probantes ou en saisir le Tribunal des revendications particulières ou d'autres tribunaux. Il existe également une portion indéterminée des 308 revendications qui s'inscrivent dans la catégorie des « dossiers fermés » qui peuvent également être soumises au Tribunal ou au processus de revendications particulières en tant que nouvelles revendications. Même s'il est impossible de prévoir ce que décidera chacune des Premières Nations concernées par ces revendications, on peut tout de même conclure qu'il reste encore une grande part d'incertitude. Il ne s'agit pas tant d'une question de procédure ou de mise en œuvre, mais plutôt d'une conséquence directe du cadre législatif à l'intérieur duquel fonctionne le Plan d'action. La *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* ne prévoit aucun délai ou aucune prescription qui pourrait *contraindre* les parties à admettre la revendication à une étape menant à un règlement définitif.

²¹ Article 19 de la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* (L.C. 2008, ch. 22).

²² Fondé sur les données incluses dans le document *Revendications particulières – Rapport de règlement*, accessible à partir du site Web d'AADNC. Veuillez prendre note que ce nombre couvre les exercices 2008-2009 jusqu'à 2012-2013 (année partielle) et qu'il était valide au moment où les données ont été compilées.

²³ Fondé sur les données déclarées dans les rapports d'étape annuels publiés par AADNC dans son site Web.

Les Premières Nations se sont dites préoccupées que le principe de justice, comme il a été énoncé au départ dans le Plan d'action, ne soit pas respecté. Dans leurs mémoires au Canada pour la période d'examen quinquennal du Plan d'action, les organisations des Premières Nations se sont montrées hautement critiques quant à la façon dont le Plan d'action a été mis en œuvre et de l'interprétation actuelle du gouvernement du Canada des engagements formulés dans « La justice, enfin ». Comme il est indiqué dans l'un de ces mémoires :

L'ensemble des requérants est très déçu et très frustré par la conduite du Canada. Les requérants estiment que le Canada n'honore pas ses promesses dans La justice, enfin. Il a – d'une manière qui n'a jamais été annoncée ou qui n'était pas connue – transformé l'étape du traitement fédéral en un aréna dans laquelle le gouvernement semble ne plus se comporter en toute bonne foi comme un fiduciaire; celui-ci saisit toutes les occasions pour seulement minimiser ses responsabilités. Cette approche ne correspond pas au principe de réconciliation qui est explicitement décrit dans la Loi sur le Tribunal des revendications particulières²⁴.

3.2.2 Certitude

Les conditions préalables au respect du principe de certitude sont prévues dans le processus de revendications particulières. Il fait peu de doute que la notion de certitude est directement corrélée à celle de justice. Pour cette raison, les constatations de l'évaluation indiquent que le Plan d'action a contribué à un plus grand niveau de certitude en offrant une voie de règlement définitif et en temps opportun. Toutefois, cinq ans après la mise en œuvre du Plan d'action, il semble maintenant évident qu'un nombre important de revendications particulières ont été réglées de façon non définitive, et qu'elles sont susceptibles de demeurer dans cet état pour une période indéterminée.

Au niveau le plus fondamental qui soit, toute revendication particulière concerne une question d'incertitude. En soumettant une revendication, une Première Nation indique si elle estime qu'il existe une obligation légale non satisfaite, par exemple, une violation d'un traité historique ou le manquement du Canada de respecter un aspect de son devoir fiduciaire. En conséquence, les parties doivent gérer la revendication de façon satisfaisante et, du coup, il persiste une incertitude. Selon la nature d'une revendication, plusieurs intervenants devront gérer ladite incertitude et attendre que la revendication soit réglée.

Par conséquent, lorsqu'une revendication est réglée de façon définitive, on obtient une certitude :

- Lorsqu'un règlement est obtenu par le biais de négociations, on obtient la certitude par l'entremise de la décharge de responsabilités qui l'accompagne.

²⁴ Assemblée des Premières Nations – Justice différée – Assemblée des Premières Nations – Proposition destinée au Canada concernant l'examen quinquennal du Plan d'action relatif aux revendications particulières : La justice, enfin, 31 mars 2012. Voir aussi : Conseil tribal de la Nation Nlaka'pamux et Union of British Columbia Indian Chief, proposition conjointe destinée au Canada concernant l'examen quinquennal du Plan d'action relatif aux revendications particulières : La justice, enfin, 26 juin 2012.

- Lorsqu'un revendicateur des Premières Nations s'en remet au Tribunal, la certitude est obtenue au moyen d'une décision finale et péremptoire quant à la validité et à l'indemnité, qui comprend une décharge des responsabilités de l'ensemble des parties aux revendications²⁵.

Comme il est indiqué ci-dessus, lorsque ces deux conditions ne sont pas remplies, il est à prévoir qu'au fil du temps, l'incertitude augmentera à mesure que se dessine l'ensemble de droits qui émerge des travaux du Tribunal. Par ses travaux d'évaluation de chacune des revendications, le Tribunal énoncera des principes qui orienteront ses décisions, sur la validité et (s'il y a lieu) sur l'indemnisation. À l'instar de la jurisprudence, ces principes formeront une partie intégrale de la base de connaissances utilisée par l'ensemble des intervenants concernés par une revendication et, à ce titre, ils fourniront une orientation très utile. Le besoin de préciser davantage sur cet ensemble de droits demeurera et le Tribunal devra tenir compte de différents faits et de différentes circonstances. Tout en reconnaissant cette réalité, l'ensemble de droits émergeant des travaux du Tribunal devrait contribuer à atteindre un plus grand niveau de certitude.

3.2.3 Utilisation durable des terres et des ressources.

Les règlements de revendications particulières comportant une composante relative aux terres donnent aux Premières Nations l'occasion d'acquérir la terre en utilisant une partie ou l'ensemble des fonds de règlement pour procéder à l'achat de la terre dans le marché libre ou par le transfert de terres publiques provinciales ou territoriales. Le règlement de revendications qui comportent une composante relative aux terres permet aux Premières Nations de demander à ce que les terres achetées, ou les terres publiques provinciales ou territoriales obtiennent le statut de réserve, soit en les ajoutant à une réserve existante ou en en créant une nouvelle. Que l'accord de règlement prévoit une composante relative aux terres ou non, une Première Nation peut aussi acheter une terre en utilisant son indemnité et soumettre ensuite une proposition d'ajout aux réserves pour la convertir en réserve.

L'évaluation a révélé des exemples clairs où le règlement de revendications particulières a déclenché le processus d'ajout aux réserves. Une Première Nation peut choisir de convertir en réserve des terres privées achetées à l'aide de l'indemnité ou des terres publiques fédérales et provinciales attribuées dans l'accord de règlement. Depuis l'entrée en vigueur du Plan d'action, 14 accords de règlement incluaient une composante relative aux terres, ce qui totalise environ 200 000 hectares d'ajouts possibles aux réserves²⁶.

Bien que le processus des revendications particulières et le processus d'ajout aux réserves demeurent distincts du point de vue opérationnel, il existe un lien clair entre ces deux processus. En vertu de la politique sur la création de réserves d'AADNC, la conversion en réserve de terres achetées à la suite du règlement de revendications particulières peut survenir dans le cas de deux catégories. Premièrement, les accords de règlements qui prévoient la création d'une réserve sont admissibles dans la catégorie « obligation légale ». Les Premières Nations peuvent utiliser cette catégorie pour convertir en réserve les terres achetées uniquement si l'accord de règlement prévoit un ajout aux réserves. Autrement, elles peuvent choisir de soumettre une proposition de

²⁵ *La Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, paragraphes 34 et 35.

²⁶ Dossiers du Secteur des terres et du développement économique d'AADNC

création de réserve dans la catégorie des ajouts communautaires. Il n'y a aucune exigence prévoyant que l'accord de règlement fasse référence à un ajout aux réserves pour qu'une Première Nation puisse utiliser cette catégorie. Cependant, des justifications supplémentaires²⁷ sont requises parce que les ajouts aux réserves dans cette catégorie ne sont pas des obligations légales. En plus de ces accords, comme il est indiqué ci-dessus, les Premières Nations peuvent choisir d'utiliser leur indemnité pour se procurer des terres privées et les détenir en fief simple ou les convertir en réserve au moyen d'un ajout aux terres e la collectivité.

L'acquisition de terres demeure une priorité pour bon nombre de Premières Nations. Les Premières Nations ont fait valoir que d'un point de vue économique, l'accès aux terres et aux ressources naturelles représente l'un des enjeux les plus cruciaux auxquelles elles sont confrontées aujourd'hui²⁸. Cette réalité a été reconnue dans l'accord politique entre le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord et le chef national de l'Assemblée des Premières Nations, signé en marge de la mise en œuvre du Plan d'action. L'accord politique a été signé en prévision d'un nombre croissant de demandes d'ajout aux réserves par le Tribunal des revendications particulières qui devait alors être constitué²⁹.

Bien que le Tribunal, aux termes du projet de loi, n'ait que la compétence d'accorder des dommages pécuniaires, les parties reconnaissent l'importance particulière sur les plans culturel, spirituel, social et économique des terres perdues pour les Premières Nations. En considération des situations dans lesquelles une Première Nation cherche à réacquérir ou à remplacer des terres visées par une revendication particulière, le ministre examinera, avec les Premières Nations, les politiques et les pratiques relatives aux ajouts aux réserves en vue d'assurer qu'elles tiennent compte de la situation des bandes auxquelles s'appliquent les dispositions du projet de loi sur le Tribunal des Revendications particulières relatives à l'abandon des droits aux terres. En particulier, le ministre accordera la priorité aux ajouts aux réserves pour les terres touchées par les conséquences des dispositions du projet de loi relatives à l'abandon ainsi qu'aux terres requises pour les remplacer."³⁰

²⁷ Selon la politique sur la création de réserves d'AADNC, les propositions de création de réserves sous forme d'ajout à la collectivité doivent démontrer, le cas échéant, que : la terre additionnelle est requise pour répondre à un besoin de croissance de la collectivité; qu'il est nécessaire d'utiliser ou de protéger des lieux importants sur le plan culturel; la création d'une réserve pour des besoins de développement économique offre des avantages par rapport à une autre forme de régime de possession et que tout avantage fiscal lié au statut de réserve n'est pas le seul avantage de la proposition; des améliorations géographiques naturelles (p. ex., alluvions, remblayage, etc.) favoriseraient un meilleur fonctionnement de la réserve existante; les coûts de la transaction et continus pour le Ministère pour les propositions de création de réserves peuvent être acquittés.

²⁸ Rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Ajouts aux réserves : Accélérer le processus*, novembre 2012.

²⁹ *Ibid.* (page 3)

³⁰ AADNC. (2007). 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, 27 novembre 2007. Accessible sur le site Web d'AADNC.

Les efforts visant à réformer le processus et la politique d'ajout aux réserves sont en cours et prévoient la création d'une nouvelle catégorie d'ajout aux réserves intitulée « décisions du Tribunal » pour les propositions d'ajout de terres résultant de décisions favorables du Tribunal. Comme dans le cas des règlements en vertu du Plan d'action, il reste à déterminer de quelle façon ces efforts visant à améliorer le processus et la politique d'ajout aux réserves affecteront le règlement des revendications particulières et, plus particulièrement, les résultats à long terme de l'utilisation durable des terres et des ressources. En outre, il est prévu qu'une plus grande pression sera exercée sur le processus d'ajout aux réserves à mesure que sont éliminés les retards dans le traitement des revendications actuellement à l'étape de négociation.

4. Constatations de l'évaluation – Efficience et économie

L'évaluation a cherché à constater des preuves d'efficience et d'économie dans le cadre du Plan d'action.

4.1 Pertinence et efficience du processus

Il existe des pratiques et des procédures pour couvrir tous les aspects du processus de règlement des revendications et des fonds ont été réservés pour en assurer la durabilité. Pour faciliter la mise en œuvre du Plan d'action, AADNC a adopté plusieurs pratiques et procédures qui couvrent à la fois le processus des revendications particulières et les audiences devant le Tribunal. Chaque étape du processus des revendications particulières est désormais appuyée par des pratiques et des procédures qui couvrent l'examen préliminaire (pour déterminer si la norme minimale a été satisfaite), l'étape de recherche et d'évaluation, les opinions juridiques, la négociation et le règlement. Les constatations de l'évaluation sont étayées par les résultats de la vérification interne menée récemment, qui a révélé qu'AADNC avait mis en œuvre des processus opérationnels et de gouvernance clés pour appuyer la prestation efficiente et efficace des services requis pour soutenir le processus des revendications particulières³¹.

Ces gains d'efficience ont contribué à une augmentation du nombre de négociations, au règlement de 65 revendications pendant la période postérieure à la mise en œuvre du Plan d'action, et au fait que les Premières Nations ont reçu plus d'un milliard de dollars en indemnité. Ces réalisations sont des preuves de réussite. Le Plan d'action a permis de répondre à deux des préoccupations les plus fondamentales exprimées par les Premières Nations au fil des ans au sujet du processus des revendications particulières. Premièrement, il met sur pied le Tribunal, un organe d'arbitrage indépendant qui peut évaluer la validité d'une revendication et déterminer l'indemnisation à verser, le cas échéant. Deuxièmement, il répond aux préoccupations relatives à l'intervention en temps voulu du processus en accélérant l'évaluation et la négociation des revendications.

Toutefois, il est encore trop tôt pour déterminer si l'efficience du processus permet de réaliser les objectifs du Plan d'action (régler les revendications de façon définitive) et les résultats à long terme (justice, certitude et utilisation durable des terres et des ressources).

4.2 Obstacles à la politique ou au processus

Plusieurs éléments du processus des revendications particulières sont hors de la maîtrise d'AADNC et du ministère de la Justice et peuvent avoir une influence sur la capacité de respecter le calendrier de trois ans pour les négociations. Afin de régler ces problèmes, AADNC a mis au point des processus très clairs et efficaces pour faciliter la participation des autres parties. Ces processus ont en grande partie permis de respecter le calendrier comme le montrent

³¹ AADNC (2012), Rapport de vérification interne – Vérification du soutien d'AADNC au processus des revendications particulières, Direction générale des services de vérifications et d'assurance

les progrès réalisés au chapitre de l'élimination des retards de traitement, l'augmentation du nombre de tables de négociations et du nombre de revendications réglées. Quoiqu'il en soit, ces facteurs exercent de la pression sur le processus et sont susceptibles de retarder les négociations. Il est question de ce qui suit :

- Pour les règlements supérieurs à 7 millions de dollars, les mandats financiers doivent être approuvés au moyen d'une présentation au Conseil du Trésor. Bien que des efforts de coordination soient déployés à AADNC et entre AADNC et les organismes centraux, il peut y avoir des retards pour obtenir l'approbation des présentations.
- La même question s'applique aux règlements supérieurs à 150 millions de dollars qui exigent des mandats financiers approuvés par le Cabinet et l'approbation finale du Cabinet (en plus des approbations internes d'AADNC).
- Selon la nature de la revendication, les gouvernements provinciaux peuvent participer à la négociation et au règlement d'une revendication. Ces autorités provinciales ne fonctionnent pas nécessairement à un rythme équivalent à celui du processus des revendications particulières, et elles ne sont pas assujetties au cadre établi par la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*. En outre, il peut y avoir des retards attribuables au processus d'approbation au sein des gouvernements provinciaux.
- La période de trois ans pour la négociation s'amorce à la date à laquelle le ministre informe par écrit la Première Nation que la revendication a été acceptée à la phase de négociation. Cependant, les négociations ne s'amorcent pas tant que le ministre n'a pas reçu de preuves, par exemple une résolution du conseil de bande, démontrant que la Première Nation est prête à entreprendre des négociations sur la base des éléments énoncés dans l'avis d'acceptation.

4.3 Défis opérationnels et stratégiques liés au Tribunal

AADNC et le ministère de la Justice procèdent à la mise en œuvre de procédures pour répondre aux demandes liées aux travaux du Tribunal. Le Tribunal a officiellement commencé ses activités en juin 2011. Au moment de l'évaluation, il fonctionnait depuis un peu plus d'un an. Comme l'ont indiqué les intervenants consultés dans le cadre de l'évaluation, le processus d'apprentissage et d'adaptation se poursuit et devrait évoluer dans l'avenir prévisible. Dans ce contexte, les constatations de l'évaluation indiquent qu'AADNC et le ministère de la Justice ont adopté des stratégies pour répondre aux demandes rattachées aux travaux du Tribunal. La gestion des dossiers dans les deux ministères a été impartie et des ressources ont été mises en place pour procéder aux audiences.

À mesure que le Tribunal rendra de nouvelles décisions sur la validité des revendications et l'indemnité à verser (le cas échéant), les deux ministères devront examiner de plus près les répercussions possibles de ces décisions sur leur approche actuelle pour déterminer si une revendication comporte une obligation légale non satisfaite ou pour déterminer les principes qu'il convient d'appliquer pour déterminer l'indemnité dans le processus de négociation des revendications particulières. Étant donné qu'une seule décision avait été rendue par rapport à la

validité au moment de l'évaluation, il est encore trop tôt pour cerner les répercussions concrètes des décisions du Tribunal.

4.4 Durabilité du processus

Selon les personnes interrogées, au moment de l'évaluation, la Direction générale des revendications particulières disposait de ressources suffisantes pour achever la phase de recherche et d'évaluation des nouvelles revendications. Aucun retard n'est prévu à ce moment, toutefois, compte tenu de l'augmentation abrupte du nombre de revendications en négociation, la pression s'intensifie sur les équipes de négociation actuelles. Quoi qu'il en soit, les constatations de l'évaluation n'indiquent pas que les exigences du processus de négociation ont dépassé la capacité d'exécution de ces équipes.

Au moment de l'évaluation, il restait encore à déterminer quelles seront les répercussions que les procédures devant le Tribunal auront sur AADNC et le ministère de la Justice.

4.5 Pertinence du financement

La somme de 2,5 milliards de dollars fournie à titre d'indemnité dans le cadre du Plan d'action a fourni des ressources importantes pour appuyer la mise en œuvre des accords de règlement à ce jour. Au cours de la période de cinq ans suivant l'adoption du Plan d'action, 1,3 milliard de dollars avaient été versés à titre d'indemnité.³² La *figure 8* présente un aperçu des indemnités versées au titre d'accords de règlement sur une période de vingt ans.

³² Le montant 1,3 milliards de dollars comprend les règlements au-dessus de 150 milliards de dollars dont ils ne sont pas financés par suite du Fond du Plan d'action relatif aux revendications particulières. Alors que les revendications évaluées à plus de 150 milliards de dollars sont à être examinées comme « revendications particulières », elles ne sont pas traitées selon le processus des revendications particulières régulier.

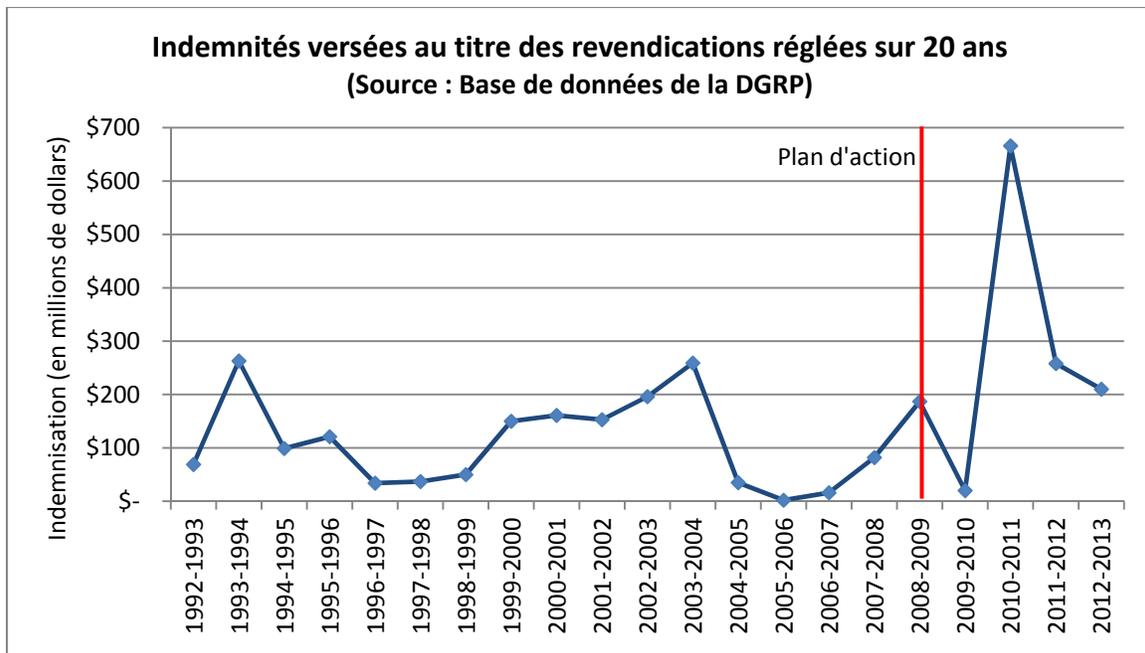


Figure 8

En dépit de l'investissement important effectué à ce jour, le niveau actuel du financement destiné aux règlements sera insuffisant pour répondre au volume prévu d'indemnités à verser. Dans *Revue et états financiers consolidés 2012*, le receveur général du Canada indique « qu'il y a présentement 439 (487 en 2011) revendications particulières en cours de négociation, admises pour la négociation ou à l'étude. Un passif de 4 483 millions de dollars (4 781 millions de dollars en 2011) a été estimé pour les revendications qui ont progressées au point où la quantification est possible. »³³ En tenant pour acquis qu'on se trouve devant une responsabilité éventuelle d'environ 4,5 milliards de dollars, l'évaluation conclut que la somme initiale de 2,5 milliards de dollars ne sera probablement pas suffisante pour répondre à l'ensemble des responsabilités qui découleront du règlement des revendications particulières.

4.6 Risques cernés

- Bon nombre de revendications particulières ont été réglées de façon non définitive : des centaines de revendications pourraient être portées devant le Tribunal, ou soumises de nouveau en tant que nouvelles revendications dans le cadre du processus de règlements des revendications particulières³⁴.

³³ Receveur général du Canada (2012). *Compte publics du Canada 2012 : Volume 1, Revue et États financiers consolidés*. Ottawa, p. 2.35

³⁴ Le Canada a conclu que 292 revendications soumises par les Premières Nations en vertu du Plan d'action ne renfermaient pas d'obligation légale non satisfaite. Ces Premières Nations peuvent accepter l'évaluation du Canada et abandonner la revendication, soumettre de nouveau la revendication avec de nouvelles données probantes ou en saisir le Tribunal des revendications particulières. Il y a également une portion indéterminée des 308 revendications qui s'inscrit dans la catégorie « dossiers fermés » qui peut aussi être soumises au Tribunal des revendications particulières ou soumise de nouveau au processus de règlement des revendications particulières.

- Répercussions possibles des décisions du Tribunal sur la validité : Si le Tribunal élargit l'application du devoir fiduciaire de la Couronne et que celui-ci couvre les situations dans lesquelles le ministère de la Justice a estimé qu'il n'existait pas de devoir fiduciaire, il pourrait s'ensuivre des répercussions sur l'évaluation légale des revendications non réglées si elles sont soumises de nouveau à la Direction générale des revendications particulières.
- En dépit des investissements considérables effectués à ce jour, le niveau actuel de financement réservé aux règlements sera insuffisant pour répondre au volume prévu d'indemnités à verser.
- Certaines organisations autochtones ne reconnaissent pas les améliorations apportées au nouveau processus des revendications particulières, ce qui peut affecter la confiance à l'égard de l'intégrité et de l'efficacité du nouveau processus des revendications particulières. Comme il est indiqué dans l'une des présentations pour l'examen quinquennal du Plan d'action relatif aux revendications particulières :

[traduction]

L'approche adoptée par le Canada au cours des cinq dernières années montre un écart important par rapport aux promesses de justice et de règlement en temps opportun des revendications particulières énoncées dans La justice, enfin. Le Canada se défile systématiquement à ses obligations fiduciaires et légales.

Le mode de mise en œuvre du Plan d'action relatif aux revendications particulières, La justice, enfin, par le Canada n'inspire pas confiance. Lorsque nous soumettons des revendications, nous nous attendons à un refus. Même l'ancien processus qui comportait d'innombrables lacunes était plus prometteur du règlement des revendications que le processus dont nous disposons aujourd'hui³⁵.

³⁵ Conseil tribal de la Nation Nlaka'pamux et Union of British Columbia Indian Chief, proposition conjointe destinée au Canada concernant l'examen quinquennal du Plan d'action relatif aux revendications particulières : La justice, enfin, 26 juin 2012 (page 13)

5. Conclusions et recommandations

5.1 Conclusions

AADNC a mis en place des politiques et des procédures pour couvrir tous les aspects du processus de règlement des revendications. Le Ministère a mis au point un processus clair et efficace pour faciliter la participation d'autres parties dont les actions sont hors de la maîtrise d'AADNC et du ministère de la Justice, mais sont susceptibles d'avoir une influence sur la capacité de respecter l'échéancier de trois ans pour les négociations.

Bon nombre de réalisations ont été accomplies dans le cadre du Plan d'action, notamment la mise sur pied du Tribunal des revendications particulières et de son greffe, l'élimination des retards dans le traitement des revendications à l'étape d'évaluation, au moment où la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* est entrée en vigueur; l'augmentation considérable du nombre total de revendications en cours de négociation après la mise en œuvre du Plan d'action.

De plus, les conditions préalables au respect des principes de justice et de certitude ont été enchâssées dans le processus des revendications particulières et les revendications qui ont été réglées par le biais de négociations permettent en grande partie d'atteindre ce résultat. Au fil du temps, les règlements négociés, les décisions du Tribunal et l'ensemble de droits qui émergera des travaux du Tribunal devraient contribuer à un plus grand niveau de justice et de certitude. Les règlements de revendications particulières contribuent également à l'utilisation durable des terres et des ressources, mais surtout par l'entremise du processus d'ajout aux réserves.

Plusieurs points à améliorer et risques ont été cernés :

- Un grand nombre de revendications particulières ont été réglées de façon non définitive et pourraient être portées devant le Tribunal ou soumises de nouveau au processus des revendications particulières à titre de nouvelles revendications.
- Il y a un risque que les décisions du Tribunal sur la validité exercent une influence sur l'évaluation légale des revendications non réglées si elles étaient soumises de nouveau à la Direction générale des revendications particulières.
- Même si des services de médiation sont disponibles, l'accès a été minime dans le cadre du modèle opérationnel actuel et par conséquent, le quatrième pilier du Plan d'action, un accès facilité à la médiation, n'a pas été réalisé.
- Les organisations autochtones ne reconnaissent pas les améliorations apportées au processus des revendications particulières, ce qui peut avoir une influence sur la confiance à l'égard de l'intégrité et de l'efficacité du nouveau processus pour régler les revendications particulières.
- Il y a un risque de pression accrue sur le processus d'ajout aux réserves à mesure que sont éliminés les retards dans le traitement des revendications actuellement à la phase de négociation.

- Le niveau actuel du financement pour les règlements risque d'être insuffisant pour répondre au volume prévu d'indemnités à verser.

5.2 Recommandations

- 1 Dans le cadre de l'exercice d'évaluation des risques qui doit être entrepris par le sous-ministre adjoint principal, Traités et Gouvernement autochtone (recommandation 2 du rapport de vérification interne de novembre 2012), il faut inclure une stratégie de gestion des risques pour gérer le nombre important de réclamations qui sont considérées comme « conclues » par AADNC, mais qui sont susceptibles d'être portées devant le Tribunal ou soumises à titre de nouvelles revendications dans le cadre du processus des revendications particulières. Cette stratégie de gestion des risques doit être adaptée à mesure que le Tribunal rend des décisions.
- 2 Au moyen de discussions avec les dirigeants des Premières Nations, élaborer et mettre en œuvre une stratégie pour favoriser une plus grande utilisation des services de médiation.
- 3 Mettre en place des mécanismes qui soutiennent le lien entre le Plan d'action et le processus d'ajout aux réserves.
- 4 Régler les problèmes actuels de financement pour le règlement des revendications particulières, car le financement risque d'être insuffisant pour répondre au volume prévu d'indemnités à verser.