

RAPPORT ANNUEL

Exposé devant être présenté à l'honorable Bernard Valcourt,
ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord canadien

Le 30 septembre 2013

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

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

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

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

Le présent rapport a été rédigé conformément aux paragraphes (1) et (2) de l'article 40 de la Loi, pour l'exercice 2012-2013.

Composition du Tribunal

Le Tribunal est à l'heure actuelle formé des juges qui y ont été nommés par décret le 27 novembre 2009. Il s'agit de M^{me} Johanne Mainville, juge à la Cour supérieure du Québec, de M. Patrick Smith, juge à la Cour supérieure de l'Ontario, et de M. Harry Slade, juge à la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

Nos mandats initiaux devaient durer un an et pourraient être considérés comme des nominations intérimaires. Ils nous ont donné le temps de nous acquitter des tâches suivantes :

1. évaluer le cadre institutionnel régissant le fonctionnement du Tribunal, afin de garantir l'indépendance judiciaire;
2. définir et mettre en œuvre les mesures nécessaires en matière d'installations, de personnel de soutien et d'infrastructure technologique;
3. entreprendre la rédaction des *Règles de procédure du Tribunal des revendications particulières*.

La Loi prévoit l'établissement d'une liste de juges de juridiction supérieure, de laquelle sont ensuite choisis les membres du Tribunal.

La Loi prévoit la nomination d'au plus six membres à temps plein. L'effectif judiciaire peut compter jusqu'à dix-huit membres à temps partiel, ou une combinaison de membres à temps plein et de membres à temps partiel, à condition que le temps qu'ils consacrent ensemble à l'exercice de leurs fonctions n'excède pas celui qu'y consacraient six membres à temps plein.

À l'approche de l'échéance des nominations intérimaires, les juges Mainville, Smith et Slade ont fait savoir qu'ils accepteraient qu'on renouvelle leur mandat. Tous ont été portés sur la liste. M^{me} la juge Mainville a été nommée pour un mandat d'un an, M. le juge Smith pour un mandat de deux ans et

M. le juge Slade a été nommé à titre de membre et de président pour un autre mandat de cinq ans.

Le 20 décembre 2011, la juge Mainville a été nommée pour un autre mandat à temps partiel de cinq ans. Le 13 décembre 2012, les juges Patrick Smith et W.L. Whalen ont tous deux été nommés membres pour un mandat à temps partiel de quatre ans.

À l'heure actuelle, le Tribunal compte un membre à temps plein, de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, et trois membres à temps partiel, dont deux de la Cour supérieure de l'Ontario et un de la Cour supérieure du Québec.

Deux autres juges de juridiction supérieure se trouvent sur la liste, tous deux de la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

Personnel du Greffe

Le Greffe du Tribunal est un ministère au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En qualité de haut fonctionnaire du Greffe, le registraire en est l'administrateur général.

M. Raynald Chartrand occupe cette fonction. Il agit aussi à titre de registraire et d'administrateur général du Tribunal de la concurrence.

Le Greffe compte actuellement onze employés. Leurs rôles ont trait aux finances, à la comptabilité, au soutien technique, aux services du Greffe du Tribunal des revendications particulières et aux services juridiques.

De temps à autre, des employés du Greffe fournissent des services à d'autres ministères fédéraux. Cette mesure d'économie est une initiative du registraire.

M. Chartrand a aussi conclu une entente pour qu'un employé de la Cour fédérale à Vancouver fasse office d'agent du Greffe. Environ la moitié des revendications sont présentées en Colombie-Britannique et en Alberta. L'assistance des employés de soutien de la Cour fédérale à Vancouver et l'accessibilité des salles d'audience de la Cour fédérale nous sont d'un secours précieux.

Le Greffe gère à l'heure actuelle 42 revendications actives. Le Tribunal aura très bientôt besoin d'accroître le personnel du Greffe.

Le Greffe possède un site Web, à l'adresse www.sct-trp.ca.

Le Greffe

Le rapport annuel daté du 30 septembre 2011 explique le processus d'établissement des *Règles de procédure du Tribunal des revendications particulières*. Les Règles ont été publiées dans la *Gazette du Canada* le 22 juin 2011.

Comme la publication des Règles était imminente, le Tribunal a demandé que le Greffe soit prêt à recevoir les revendications à compter du 1^{er} juin 2011.

Les détails de chaque revendication sont publiés sur le site Web du Tribunal, y compris tous les documents produits, les dates prévues des audiences, les ordonnances et les motifs des décisions portant sur les demandes préliminaires et des décisions sur le fond.

Voici le nombre des revendications déposées dans chaque province :

- Nouveau-Brunswick : 1
- Québec : 8
- Ontario : 2
- Manitoba : 3
- Saskatchewan : 5
- Alberta : 9
- Colombie-Britannique : 14

Gestion des revendications

Comme l'exigent nos Règles, après le dépôt de la réponse de la Couronne, chacune des revendications fait l'objet d'un processus de gestion de l'instance dirigé par un membre du Tribunal désigné à cette fin.

L'une des différences importantes entre les demandes déposées devant les cours supérieures provinciales et les revendications déposées devant le Tribunal réside dans les facteurs qui détermineront si l'affaire sera ou non entendue sur le fond.

Seul un faible pourcentage des demandes déposées devant les cours supérieures provinciales donne lieu à un procès. La plupart des demandes sont réglées sans nécessiter de ressources judiciaires à long terme.

Dans les affaires instruites par ces cours, les parties s'entendent souvent à l'étape de la gestion de l'instance, par exemple lorsque le juge a aidé les parties à cerner l'enjeu central de l'affaire et leur a fourni une analyse sommaire des forces et des faiblesses de leurs positions respectives. Les juges responsables de la gestion des instances encouragent la négociation entre les parties, y compris dans le cadre d'un règlement extrajudiciaire des différends.

Bien que les Règles du Tribunal prévoient la médiation, il semble improbable que les parties fassent appel à cette solution, du moins à court terme, pour régler les revendications déposées devant le Tribunal. Avant de pouvoir être déposée au Greffe, une revendication doit avoir été présentée au Ministre dans le cadre du processus dirigé par la Direction générale des revendications particulières (DGRP) du ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord canadien. La DGRP analyse le fondement probatoire de la revendication, puis renvoie l'affaire ainsi que son rapport au ministère de la Justice pour obtenir son avis quant à la question de savoir si les éléments de preuve fournis démontrent que la Couronne n'a pas respecté ses obligations légales. Si le Ministre refuse d'entamer des négociations au sujet de la revendication, ou s'il accepte de le faire mais que trois années s'écoulent sans qu'une entente soit conclue, la revendication peut être déposée devant le Tribunal. Si la Couronne et un demandeur sont disposés à entamer des négociations après que la revendication a été déposée au Tribunal, il arrive qu'une décision ministérielle à cet effet soit requise au préalable.

Au début, nous avons cru comprendre que la DGRP avait prévu que le Tribunal allait fonder ses décisions sur la preuve restreinte produite dans le cadre du processus de la DGRP et qui se soldait par l'approbation ou le rejet des négociations. Vraisemblablement, nous avons mal compris; dans la pratique, les deux parties mènent des recherches et consultent des experts pour s'assurer que tous les documents pertinents sont divulgués. Cette façon de procéder est coûteuse et demande beaucoup de temps, mais elle est incontournable.

Le processus de gestion de l'instance mené par le président du Tribunal vise notamment les objectifs suivants :

- définir les questions de fait et les questions de droit ainsi que les positions respectives des parties;

- identifier les personnes, autres que le revendicateur et la Couronne, qui pourraient être touchées par une décision du Tribunal, pour l'application de l'article 22 de la Loi;
- recenser les demandes préliminaires présentées par l'une ou l'autre des parties;
- étudier la possibilité de négocier, sous réserve de tous droits, notamment par voie de médiation;
- recenser les sources de preuve, y compris les documents historiques, les récits oraux, les autres types de témoignage et les avis d'experts;
- préparer des recueils conjoints de documents, de jurisprudence et de doctrine;
- rédiger un exposé conjoint des faits;
- assurer la communication des exposés des faits et du droit;
- régler les questions de logistique des audiences, notamment pour la tenue d'audiences dans la collectivité du revendicateur.

S'il est vrai que les revendications devant le Tribunal se règlent plus promptement que les litiges portés devant les autres cours, il faut généralement consacrer 12 mois aux travaux préparatoires à l'audience et souvent même plus.

La tenue d'audiences dans la collectivité du revendicateur comporte plusieurs avantages. L'accès à un processus équitable et respectueux des cultures autochtones renforce la confiance de la collectivité du revendicateur et de l'ensemble de la population dans le travail du Tribunal. Il est essentiel que les parties sachent qu'elles ont été entendues, peu importe l'issue de l'affaire. Plusieurs des revendications qui ont été instruites l'ont été dans la collectivité du revendicateur.

La première revendication qui a été entendue, celle de la bande indienne d'Osoyoos, a été réglée le 31 mai 2012. Le Tribunal a rendu sa décision le 4 juillet 2012. Cette décision est publiée sur le site Web du Tribunal (www.sct-trp.ca).

À ce jour, le Tribunal a entendu les revendications suivantes :

1. *Première Nation d'Osoyoos c Sa Majesté la Reine du chef du Canada*
2. *Première Nation Kitselas c Sa Majesté la Reine du chef du Canada*
3. *Bande indienne Williams Lake c Sa Majesté la Reine du chef du Canada*
4. *Première Nation de Kitselas c Sa Majesté la Reine du chef du Canada*

Des demandes préliminaires ont été entendues relativement à de nombreuses revendications et d'autres demandes de ce type sont pendantes. Il s'agit de demandes visant à remettre en cause la compétence du Tribunal, de demandes visant à obtenir la qualité d'intervenant ou de partie ainsi que de demandes de regroupement de revendications à des fins d'audition.

La décision sur le bien-fondé de la revendication de la Première Nation de Kitselas a été rendue le 19 février 2013. Les décisions relatives aux revendications des bandes de Williams Lake et Popkum sont en délibéré, tout comme les décisions relatives à la compétence du Tribunal dans les revendications des bandes Doig River et Blueberry River.

La Couronne, défenderesse, a déposé une demande de contrôle judiciaire de la décision du Tribunal dans l'affaire Kitselas. La date de l'audience devant la Cour d'appel fédérale n'a pas encore été fixée.

Autres activités du Tribunal

Les membres du Tribunal s'occupent de réviser les Règles et de publier des directives de pratique en se fondant sur l'expérience qu'ils ont acquise à ce jour quant aux exigences concrètes de la gestion des instances.

Les membres du Tribunal ont aussi fait des présentations à de nombreuses conférences afin d'expliquer la structure du Tribunal, sa compétence, sa procédure ainsi que les questions soulevées dans les revendications.

Ressources

Services de soutien

Le Greffe réalise toujours des économies en mettant en commun son personnel et celui d'autres ministères fédéraux. Cela se produit toutefois moins souvent qu'au cours du dernier exercice car la quantité des revendications présentées au Tribunal s'est accrue. On prévoit qu'au cours de l'exercice actuel, les revendications seront si nombreuses que tous les membres actuels du personnel devront y être affectés à temps plein et que d'autres employés devront être embauchés.

Le Greffe a collaboré étroitement avec le Cabinet du Ministre et les organismes centraux pour obtenir les fonds nécessaires au traitement efficient des revendications. Une demande de financement pour trois autres années présentée au Conseil du Trésor a été approuvée le 26 septembre 2013.

Ressources judiciaires

Le paragraphe 6(2) de la Loi prévoit qu'entre six et dix-huit juges de juridiction supérieure peuvent être nommés membres du Tribunal. Selon le

paragraphe 6(4), le Tribunal est formé de membres à temps partiel, ou d'une combinaison de membres à temps plein et à temps partiel pourvu que le temps qu'ils consacrent ensemble à l'exercice de leurs fonctions au Tribunal n'excède pas celui qu'y consacraient six membres à temps plein.

Lorsque la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* a été édictée, la *Loi sur les juges* a été modifiée de façon à permettre trois nominations supplémentaires à la Cour suprême de la Colombie-Britannique, deux nominations supplémentaires à la Cour supérieure de justice de l'Ontario et une nomination supplémentaire à la Cour supérieure du Québec. Bien que les nominations au Tribunal ne soient pas limitées aux juges de ces trois cours, il semble que les modifications corrélatives apportées à la *Loi sur les juges* visaient à rendre compte de façon générale de l'origine régionale des revendications particulières connues ou prévues.

Le principe voulant que la moitié des membres du Tribunal soient des juges de la Colombie-Britannique semble bien fondé étant donné que 32 p. 100 des revendications déposées jusqu'ici ont été introduites en Colombie-Britannique. Si l'on compte aussi les revendications introduites en Alberta, la proportion s'élève à 51 p. 100, soit environ la moitié.

Dans le rapport annuel daté du 30 septembre 2011, nous avons mentionné qu'aucune entente fédérale-provinciale ne permettait aux membres du Tribunal d'avoir recours aux locaux et aux employés des cours provinciales de juridiction supérieure. Telle était la situation au moment de la nomination des premiers membres du Tribunal, en novembre 2009, et a continué jusqu'au 29 août 2012. Le Greffe a depuis conclu des ententes avec les autorités de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec. Ces ententes prévoient le

remboursement des dépenses des provinces que représente le temps que leurs juges consacrent aux affaires du Tribunal.

Malheureusement, le nombre des membres du Tribunal est de loin inférieur à celui prévu par la Loi, à savoir, l'équivalent de six membres à temps plein. C'est ce nombre de postes de juges que les modifications apportées à la *Loi sur les juges* avaient prévu d'ajouter. Voici comment se présente la situation actuelle.

| Membre du Tribunal | Expiration du mandat | Temps plein / Temps partiel |
|---------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| Juge Harry Slade | 11 décembre 2015 | Temps plein (président) |
| Juge Joanne Mainville | 20 décembre 2016 | Temps partiel (moitié) |
| Juge Patrick Smith | 13 décembre 2016 | Temps partiel (moitié) |
| Juge W.L. Whalen | 13 décembre 2016 | Temps partiel (moitié) |

Autrement dit, le Tribunal compte actuellement l'équivalent de deux juges et demi plutôt que six juges.

Cette situation crée un problème particulièrement aigu pour la Colombie-Britannique et l'Alberta, provinces où les revendications – qui constituent pratiquement la moitié de l'ensemble – ne sont instruites que par un seul juge au lieu des trois que nous avons anticipés. Il n'est pas rentable de faire traiter ces revendications par les juges de l'Ontario et du Québec. Mais, à l'heure actuelle, c'est la seule solution étant donné que le Tribunal ne compte qu'un seul juge de la cour provinciale de la Colombie-Britannique.

Nous comprenons que c'est le ministre de la Justice qui nomme les juges disposés à siéger au Tribunal avec le consentement du juge en chef concerné.

L'ancien juge en chef de la Cour suprême de la Colombie-Britannique et un des juges de cette juridiction ont récemment consenti à siéger à temps partiel au Tribunal, ce dont se serait félicité le président du Tribunal. Toutefois, le Ministre n'a pas donné suite à cette possibilité. Bien entendu, les nominations sont la prérogative du gouvernement, mais même la nomination à temps partiel d'un seul juge de la Colombie-Britannique aurait grandement aidé le Tribunal à s'acquitter des responsabilités qui lui échoient en vertu de la Loi.

Conformément au paragraphe 40(1) de la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, nous tenons à signaler que le nombre de ses membres ne permettra pas au Tribunal « de s'acquitter de ses fonctions » au cours du prochain exercice. Le Tribunal ne réclame pas un effectif complet, ni l'équivalent prévu par la Loi. Nous pourrions nous débrouiller avec quatre autres membres à temps partiel, dont deux seraient idéalement de la Colombie-Britannique, un du Québec et un autre de l'Ontario.

Un autre facteur fait par ailleurs obstacle à la nomination de juges additionnels au Tribunal. La simple création de nouveaux postes de juge ne se traduit pas par une augmentation du nombre de juges si le gouvernement ne prend pas les mesures pour pourvoir tous les postes vacants. On peut comprendre qu'un juge en chef hésitera à relever un juge de ses fonctions afin qu'il siège au Tribunal lorsque sa propre cour ne dispose pas d'assez de juges et arrive à peine à s'acquitter de sa propre charge de travail.

Les nominations à temps partiel occasionnent aussi bien pour le Tribunal que pour les cours concernées des difficultés au chapitre de l'établissement des horaires. Dans notre premier rapport annuel (2010), nous avons signalé qu'il était impossible, selon l'information dont nous disposions alors, de déterminer

si le recours à des membres à temps partiel était une solution pratique ou efficace. Nous avons souligné qu'il n'est pas rare, au moment de l'attribution des instances à un juge, à titre de juge ou à titre de membre du Tribunal, qu'on ignore la date à laquelle sera connu le nombre d'heures que le membre du Tribunal devra y consacrer, tout comme la date à laquelle l'affaire devrait être réglée. L'établissement d'un échéancier pour la gestion des instances avant procès, y compris pour l'audition de requêtes et la tenue des procès, est un exercice complexe.

Nous nous sommes rendu compte que les craintes que nous avons se sont concrétisées. Dans le cas des juges à temps partiel, c'est-à-dire les juges Mainville, Smith et Whalen, la rotation a lieu tous les six mois : les juges Mainville et Smith exercent leurs fonctions au Tribunal de janvier à juin, et le juge Whalen de juillet à décembre.

Selon nos Règles de pratique, le membre auquel une revendication a été assignée préside à la gestion de l'instance avant l'audience ainsi qu'à l'audience proprement dite. Cette façon de procéder assure la progression efficace de la revendication depuis son dépôt jusqu'à l'audience sur le bien-fondé et à la décision. Toutefois, le modèle de rotation sur six mois des membres à temps partiel ralentit le processus étant donné que le membre auquel la revendication a été confiée initialement ne pourra assumer la gestion de l'instance ou tenir l'audience finale avant longtemps, et les revendications doivent alors être traitées par deux membres ou plus. Il en résulte des retards, des efforts inutiles et des coûts accrus.

Quoi qu'il en soit, nous devons nous adapter à cette réalité tout en ne ménageant aucun effort pour préserver la confiance du public dans ce système.

Il est donc essentiel d'augmenter le nombre des membres en se rappelant que la dépense en vaut bien la peine car elle nous permettra de ne pas décevoir les Premières Nations qui s'attendent à ce que bon nombre de leurs différends historiques soient examinés et résolus d'une façon équitable et dans les meilleurs délais.

Attentes, réalité et avenir

Cela fait maintenant plus de deux ans que le Tribunal gère des revendications, instruit des questions préliminaires et statue sur le bien-fondé des revendications.

Nous nous attendions à ce que le Tribunal soit écrasé par une avalanche de revendications, vu que plus de 400 revendications étaient admissibles. Le dépôt des revendications a cependant été lent au départ.

Il ne faut pas s'étonner que des revendicateurs potentiels attendent de voir comment se déroule la procédure et de connaître les résultats. Le dépôt de revendications s'est d'ailleurs accéléré ces derniers mois.

Comme l'explique son préambule, la Loi institue un Tribunal capable de statuer sur les revendications « de façon équitable et dans les meilleurs délais ». Nous avons observé qu'il faut plus de temps que prévu entre le moment où les revendications sont déposées et le moment où elles sont instruites. Bien que la procédure établie par nos Règles réduise le nombre de demandes préliminaires, lesquelles sont de par leur nature coûteuses en temps et en argent, il est parfois inévitable de recourir à la procédure des cours de justice. La production de documents pertinents en est un bon exemple. Dans le cadre de la procédure gérée par la Direction générale des revendications particulières, les parties ne sont pas

tenues à une divulgation complète. Comme la preuve documentaire est généralement en possession de la Couronne, l'avocat de la Couronne doit s'acquitter du lourd fardeau de retracer et de produire les documents susceptibles d'intérêt. Toutefois, vu l'ampleur de la tâche, les retards qui s'ensuivent ne sont pas excessifs.

Nous nous félicitons de ce que notre procédure n'a pas donné lieu, dans la pratique, à la guerre d'usure à laquelle on assiste si souvent dans le système judiciaire.

Nous espérons à ce stade-ci que la procédure du Tribunal et les décisions qu'il rendra seront perçues comme équitables par la population, y compris les Premières Nations. Bien entendu, il nous est impossible de le vérifier par un sondage. Les observations informelles nous donnent à croire que nous sommes sur la bonne voie.

Le gouvernement a prévu d'allouer les ressources financières qui nous sont nécessaires pour nous acquitter de notre mandat avec efficacité et avec l'indépendance nécessaire. Mais il importe d'accroître adéquatement le nombre de juges si nous voulons réaliser l'important objectif que s'est fixé le gouvernement en déposant la proposition législative qui a donné lieu à la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* et respecter la volonté du législateur qui l'a adopté.

Examen quinquennal

Le paragraphe 41(1) de la Loi dispose que, dès la cinquième année suivant l'entrée en vigueur de la Loi, le Ministre effectue l'examen du mandat et de la structure du Tribunal, de l'efficacité de son fonctionnement et de toute autre question connexe.

La *LTRP* est entrée en vigueur le 16 octobre 2008. L'examen ministériel devrait donc être entrepris le 16 octobre 2013.

Nous serions ravis de participer à cet examen, d'expliquer la façon dont notre procédure s'applique dans la pratique et de recommander des changements aptes à favoriser l'accomplissement du mandat du Tribunal. Il est essentiel de préserver le dialogue entre les représentants des Premières Nations, les hauts fonctionnaires du Ministère ainsi que le Tribunal. Il est aussi très souhaitable que le ministre de la Justice et le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien portent aux activités du Tribunal un intérêt personnel particulier.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma très haute considération.

Juge Harry A. Slade
Président du Tribunal des revendications particulières