

Directeurs nationaux de la recherche sur les revendications

L'honorable Marc Miller
Ministre, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
Envoyé par courriel uniquement : marc.miller@parl.gc.ca

L'honorable David Lametti
Ministre de la Justice et procureur général du Canada
Envoyé par courriel uniquement : david.lametti@parl.gc.ca

Le 15 février 2023

Lettre Ouverte: Demandant au Canada de retirer les nouvelles exigences flagrantes d'accès informel à l'information qui compromettent l'accès des Premières Nations à la justice

Chers Ministres Miller et Lametti,

Les directeurs nationaux de la recherche sur les revendications (DNRR) vous écrivent de toute urgence concernant les nouvelles mesures imposées aux chercheurs de revendications des Premières Nations qui demandent accès informel aux dossiers détenus par Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord (RCAANC) et Services aux Autochtones (SAC). Il a été porté à notre attention que l'Unité de politiques et la vie privée de RCAANC et SAC ont récemment introduit de nouvelles exigences manifestement inappropriées pour obtenir l'accès informel aux documents détenus par ces ministères et que ces exigences peuvent avoir des effets négatifs sur les Premières Nations et compromettre leur accès à la justice pour la réparation de leurs revendications historiques.

Sous prétexte de respecter les obligations du Canada en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* fédérale, les nouvelles mesures ont été discutées et élaborées à l'interne, sans aucune consultation avec les Premières Nations pour obtenir leur consentement libre, préalable et éclairé, comme l'exige l'article 19 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (Déclaration des Nations Unies). Elles sont maintenant mises en œuvre en violation de l'obligation légale du Canada de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les objectifs de la Déclaration des Nations Unies sont atteints, comme l'exige la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (Loi sur la Déclaration des Nations Unies). Les nouvelles exigences et l'unilatéralisme qui caractérise leur développement et leur mise en œuvre sont d'autant plus répréhensibles qu'elles vont à l'encontre de chacun des principes et recommandations exprimés par les DNRR au Secrétariat du Conseil du Trésor et au ministère de la Justice au début du mois de novembre dans un mémoire détaillé au leurs révisions respectives de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, des processus qui priorisaient et valorisaient ostensiblement l'engagement des peuples autochtones. Nous insistons pour que les nouvelles exigences et toute nouvelle politique liée à l'accès informel des chercheurs de revendications des Premières Nations aux dossiers soient immédiatement retirées et qu'un engagement substantiel avec les Premières Nations et leurs organisations représentatives ait lieu pour garantir le respect des droits des Premières Nations en vertu de la Déclaration des Nations Unies.

Accès complet à l'information est nécessaire pour que les Premières Nations puissent participer aux processus de réparation du Canada pour les revendications historiques, comme le processus des revendications particulières. Les revendications particulières sont des griefs historiques portés contre le gouvernement fédéral par les Premières Nations lorsque le Canada ne remplit pas ses obligations légales telles qu'énoncées dans les lois, les traités, les ententes ou les politiques de création de réserves de la Couronne. La politique du Canada sur les revendications particulières exige que les Premières Nations fournissent des preuves documentaires complètes et

pleinement référencées qui étayent les allégations énoncées dans la revendication. Les institutions du gouvernement fédéral, en particulier RCAANC, contrôlent la grande majorité des documents historiques dont les Premières Nations ont besoin pour soutenir leurs revendications. RCAANC, de son propre aveu, conserve des documents vieux de plusieurs siècles au lieu de les transférer à Bibliothèque et Archives Canada s'ils représentent une « analyse de rentabilisation » pour le ministère. Étant donné que le Canada contrôle l'accès aux dossiers détenus par le gouvernement fédéral sur la base de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, il se trouve dans un conflit d'intérêts injuste et insoutenable dans le règlement juste et équitable des revendications des Premières Nations.

Depuis 1999, les chercheurs de revendications utilisent un processus d'accès informel à l'information pour atténuer cet aspect du conflit d'intérêts du Canada. Le processus d'accès informel a été établi en reconnaissance des droits à l'information des Premières Nations et de leur besoin fréquent d'obtenir des documents détenus par le ministère pour étayer leurs revendications et griefs historiques contre le gouvernement fédéral. Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et le milieu de la recherche sur les revendications des Premières Nations ont travaillé en partenariat pour élaborer des initiatives visant à faciliter l'accès informel aux dossiers détenus par le ministère en réponse aux frustrations des chercheurs de revendications d'obtenir un accès rapide et équitable aux dossiers du Ministère grâce aux mécanismes d'accès formel. Une directive interne du 17 juin 1999 distribuée par AINC au personnel du ministère affirmait que « les Premières Nations ont droit à l'information détenue par le ministère pour valider leurs revendications, conflits et griefs ». La directive reconnaissait que les chercheurs des Premières Nations demandent régulièrement de nombreux documents ministériels et que ces demandes doivent être traitées de manière informelle et que les procédures d'accès formelles doivent être utilisées en dernier recours.

Les chercheurs de revendications qui sollicitaient l'accès aux dossiers par le biais du processus informel devaient soumettre une résolution du conseil de bande (RCB) les autorisant à accéder et obtenir des copies des informations de cette Première Nation détenus par le ministère aux fins de mener des recherches sur les revendications historiques. Le chercheur recevait alors une liste de fichiers et commandait des fichiers pour l'examen. Les dossiers considérés comme des renseignements personnels en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels exigeaient que le chercheur remplisse une demande d'accès en vertu de l'article 8(2)(k) de la Loi, une disposition qui permet la divulgation de renseignements personnels contrôlés par les institutions du gouvernement fédéral « à tout gouvernement autochtone, association de peuples autochtones, bande indienne, institution gouvernementale ou partie de celle-ci, ou à toute personne agissant au nom d'un tel gouvernement, association, bande, institution ou partie de celle-ci, dans le but de rechercher ou de valider les revendications, conflits ou griefs de tous peuples autochtones du Canada ».

En 2016, pour répondre aux préoccupations croissantes des Premières Nations concernant le processus informel d'accès à l'information (retard, non-divulgaration des dossiers et mauvaise communication), les chercheurs de revendications des Premières Nations ont réuni à nouveau un groupe de travail conjoint sur l'accès à l'information. Après un an de réunions antagonistes, le personnel de gestion de l'information de RCAANC a révisé la politique d'accès informel pour respecter les obligations du Canada en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels, de sorte que toutes les demandes d'accès informel doivent inclure un formulaire 8(2)(k) dûment rempli et une RCB pour approbation du directeur de l'Accès à l'information et protection des renseignements personnels (AIPRP) de RCAANC au départ, avant de recevoir une liste de fichiers des bureaux régionaux ou centraux. Les chercheurs de revendications des Premières Nations ont reçu l'assurance que le processus d'approbation de l'AIPRP entraînerait un temps de traitement plus rapide des dossiers.

Cependant, depuis janvier, les chercheurs qui demandent l'approbation de l'AIPRP pour accéder aux dossiers de manière informelle sont invités à soumettre, en plus d'un BCR et d'un formulaire 8(2)(k), des détails sur la nature et la portée de leur recherche. La demande du Canada pour ces détails est tout à fait inappropriée et conformité peut avoir un effet négatif sur les Premières Nations et compromettre leur accès à la justice pour la réparation de leurs revendications historiques. On demande aux chercheurs de revendications des Premières Nations de fournir aux analystes de l'information de RCAANC-SAC les éléments suivants :

- 1) Une description de la revendication, conflit ou grief contre le Canada, y compris l'utilisation proposée, la nature et les parties prévues à la revendication ;
- 2) Une description des renseignements demandés, y compris le type de dossiers et les plages de dates associées, ainsi qu'une déclaration expliquant pourquoi les dossiers sont requis ;
- 3) La vérification que les dossiers demandés ne seront pas partagés avec la Première Nation au nom de laquelle la recherche est menée et que les dossiers demandés ne seront pas utilisés à d'autres fins, y compris d'autres revendications par la même Première Nation (des revendications distinctes nécessitent des applications supplémentaires 8(2)(k)); et
- 4) La vérification que les dossiers ne seront pas partagés avec d'autres membres de l'organisation autorisée par la Première Nation à effectuer la recherche. Les chercheurs en réclamations se font dire qu'ils ont 30 jours pour se conformer, sinon leurs demandes seront abandonnées par le ministère.

Ces exigences, nous dit-on, sont mises en place pour protéger la vie privée des individus et pour s'assurer que la demande et la divulgation des dossiers par le biais du processus informel sont conformes aux obligations en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels fédérale. Cependant, la Première Nation au nom de laquelle les dossiers sont recherchés a déjà autorisé le chercheur et/ou l'organisation de recherche par l'intermédiaire de la RCB à accéder à ses dossiers afin d'effectuer des recherches sur les revendications. Les nouvelles exigences ont effectivement mis cet instrument juridique de côté dans un geste qui refuse aux Premières Nations la souveraineté des données et sape l'autorité gouvernementale de la Première Nation.

De plus, rien dans la disposition 8(2)k de la Loi n'oblige les chercheurs à divulguer aucunes des renseignements ci-dessus au Canada. Étant donné que le Canada est le défendeur dans les revendications historiques des Premières Nations, cela peut nuire aux intérêts d'une Première Nation si un chercheur se conforme. De plus, si le Canada insiste que les anciens protocoles concernant l'accès informel étaient insuffisants pour respecter ses obligations en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels, les Premières Nations peuvent légitimement s'alarmer de savoir si les demandes d'accès précédentes et les revendications qui reposaient sur la divulgation de documents en vertu de l'ancien processus seront mis en danger et rejetées sur la base d'une divulgation illégale. Une version préliminaire de document de politique interne transmise aux représentants des Premières Nations au sein du groupe de travail après qu'ils ont convoqué une réunion d'urgence avec le directeur de l'AIPRP jeudi dernier rationalise davantage les nouvelles exigences comme nécessaires pour garantir que les demandes informelles et la divulgation d'informations s'alignent avec une « Directive sur la protection de la vie privée » interne. Les chercheurs de revendications des Premières Nations n'ont pas reçu cette directive ni aucun de ses détails pour évaluer ses implications pour la recherche sur les revendications. La portée excessive inadmissible et légalement injustifiable du Canada et l'absence de toute consultation avec les chercheurs de revendications des Premières Nations souligne le conflit d'intérêts du Canada dans le contrôle de l'accès aux dossiers dont les Premières Nations ont besoin pour étayer leurs revendications historiques.

Cela souligne également les obstacles persistants qui sapent l'accès des Premières Nations à la justice. Les Premières Nations sont déjà désavantagées par un processus injuste dans lequel le Canada évalue les revendications contre lui-même, et les nouvelles exigences exploitent encore plus le conflit d'intérêts du Canada en refusant aux Premières Nations l'accès à leurs propres dossiers à moins qu'elles ne divulguent les détails de leurs revendications au gouvernement fédéral. Il est particulièrement peu scrupuleux étant donné que les DNRR a attiré à plusieurs reprises l'attention du Canada sur le conflit d'intérêts inhérent au contrôle du Canada sur les informations historiques des Premières Nations et sur la nécessité d'une surveillance indépendante quant à l'accès.

En vertu de la Déclaration des Nations Unies, les Premières Nations ont le droit aux réparations des pertes historiques (article 28) par le biais de processus équitables, indépendants, impartiaux, ouverts et transparents qui intègrent les lois et les visions du monde autochtones (article 27), ainsi que le droit à des voies de recours effectives et rapides (article 40). Le Canada doit également consulter et obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des Premières Nations concernant tous les processus administratifs et législatifs qui les concernent, avant

la mise en œuvre (article 19). Les lettres de mandat du 16 décembre 2021 du premier ministre aux ministres ordonnent à chacun d'eux de mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies et de travailler en partenariat avec les peuples autochtones pour faire progresser leurs droits. Le personnel de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels du Canada, quel que soit son grade ou poste, doit s'assurer que sa conduite, ses politiques et ses processus s'alignent aux objectifs explicites de réconciliation publique du Canada et se conforment à la Déclaration des Nations Unies. Ils doivent également défendre l'honneur de la Couronne qui, selon l'ensemble de principes du ministère de la Justice régissant la conduite du Canada, « exige que le gouvernement fédéral et ses ministères, agences et fonctionnaires agissent avec honneur, intégrité, bonne foi et équité » dans toutes ses relations avec les peuples autochtones. Des changements concrets à la législation, aux politiques et aux procédures ne peuvent être apportés qu'en partenariat avec les Premières Nations, conformément à l'article 19 de la Déclaration des Nations Unies.

Il est impératif que le personnel AIPRP de RCAANC et SAC se conforme aux obligations légales du gouvernement fédéral en vertu de la Déclaration des Nations Unies et préserve l'honneur de la Couronne. Les nouvelles exigences associées au processus informel d'accès à l'information sont illégales, compromettent la résolution des revendications des Premières Nations et les désavantagent davantage dans un processus intrinsèquement injuste. En tant que tels, elles doivent être retirées immédiatement afin que la recherche sur les revendications puisse se poursuivre selon les calendriers dont dépend la fourniture du financement de la recherche et du développement des revendications. Une discussion de fond sur l'accès des Premières Nations à leurs propres informations détenues par le Canada doit également avoir lieu immédiatement au sein du groupe de travail conjoint créé pour aborder ces questions cruciales.

Veillez agréer, Messieurs les Ministres, nos sincères salutations.

Directeurs nationaux de la recherche sur les revendications

CC/

Stefan Matiation, directeur général, Direction générale des revendications particulières, RCAANC
Chef national RoseAnne Archibald, Assemblée des Premières Nations
Comité des chefs de l'Assemblée des Premières Nations sur les terres, les territoires et les ressources
Groupe de travail sur les revendications particulières de la Colombie-Britannique
Comité sénatorial permanent des peuples autochtones BC
Assemblée des Premières Nations de la Colombie-Britannique
Sommet des Premières Nations