

RAPPORT FINAL

Conseil d'administration provisoire pour le Conseil national de réconciliation

Présenté à la ministre Carolyn Bennett, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada

12 juin 2018

Contenu

	Page
A. Démarche et justification du modèle proposé	3
B. Analyse et recommandations	
a) Nom	4
b) Vision, mission et principes	4
c) Mandat	5
d) Structure	6
e) Membres	7
f) Financement	8
g) Rapports	10
h) Législation	10
C. Mise en œuvre	
a) Comité de transition	12
i) Élaboration conjointe de la proposition finale et de la législation ..	12
ii) Communications	12
iii) Sensibilisation et mobilisation	13
b) Conseil d'administration provisoire	13
Conclusion	14

A. Démarche et justification du modèle proposé pour le Conseil national de réconciliation

Plus de 30 Commissions de vérité et réconciliation ont été créées depuis 1973. Cela comprend les commissions établies en Australie, en Afrique du Sud, dans d'autres pays africains et en Amérique du Sud. Plusieurs entités ont été créées pour donner suite aux recommandations de ces commissions. Ces entités nous ont fourni divers modèles servant à nous guider. Le Comité provisoire a examiné ces modèles et il a constaté que leur structure et leur approche étaient intéressantes, mais qu'ils ne représentaient pas la solution idéale. Très peu d'organismes nationaux de surveillance indépendants et permanents se sont employés à mettre en œuvre ou à rendre compte des recommandations ou des progrès plus généraux réalisés en matière de réconciliation.

À la lumière de cette recherche, de nos consultations et de notre engagement auprès de divers peuples et organismes autochtones et non autochtones, nous croyons que la structure et le modèle exigeront un modèle unique conçu spécifiquement pour le contexte canadien. Le modèle devrait également refléter l'intention et l'objectif, comme décrit dans les appels à l'action numéro 53 et 54. Le présent rapport final décrit notre modèle proposé pour le Conseil national de réconciliation (CNR).

Nous recommandons que le CNR soit financièrement autonome et indépendant du gouvernement. Nous proposons une institution multigénérationnelle basée à Ottawa, laquelle :

- surveillera, évaluera et fera état de la réconciliation à tous les ordres de gouvernements ainsi qu'à la société canadienne;
- constituera un catalyseur qui nous fera sortir des sentiers battus en matière de réflexion, de dialogues et de gestes novateurs.

Le CNR serait régi par un Conseil d'administration et appuyé par un directeur général et des membres du personnel.

B. Analyse et recommandations

a) *Nom*

Recommandation : Que le futur conseil d'administration du CNR entreprenne un exercice de promotion de l'image de marque, lequel pourrait comporter un nom différent pour le CNR.

Ce que nous avons entendu au cours de nos consultations et ce qui se dégage de nos recherches, c'est que plusieurs organisations possèdent des noms semblables, comme Réconciliation Canada et le Centre national pour la vérité et réconciliation. Le nom du Conseil national de réconciliation pourrait semer la confusion dans l'esprit du public. Pour permettre aux gouvernements, au public et à la communauté internationale de faire la distinction entre le CNR et les autres organismes voués à la réconciliation, il est important que le CNR définisse sa marque unique, laquelle devrait être assortie d'un nom plus distinctif. Le nouveau nom et la nouvelle image de marque devraient interpeller les Premières Nations, les Inuit et les Métis, de même que les Canadiens.

b) *Vision, mission et principes*

Recommandations :

- **Que la vision qui oriente le CNR comporte deux volets :**
 - **Être une institution multigénérationnelle qui surveillera, évaluera et fera état de la réconciliation à tous les ordres de gouvernements ainsi qu'à la société canadienne;**
 - **Être un catalyseur qui nous fait sortir des sentiers battus en matière de réflexion, de dialogues et de gestes novateurs.**
- **Que le futur conseil d'administration définisse l'énoncé de mission et les principes qui régiront le CNR;**
- **Que les enseignements des Premières nations, des Inuit et des Métis soient pris en considération lors de l'élaboration des principes.**

Le CNR doit être un moteur d'innovation et un élément positif de réconciliation. Cela ne peut se faire si le mandat se limite à cocher des cases ou à effectuer le suivi des progrès du

gouvernement en matière de réconciliation. Les programmes des Canadiens et des Autochtones semblent converger, et il serait important que le CNR ait l'envergure, le mandat ainsi que la capacité de constituer un moteur d'innovation et un élément positif de réconciliation.

c) Mandat

Recommandation : Que le mandat du CNR soit de :

Faire progresser les efforts de réconciliation par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action national pluriannuel visant la réconciliation, notamment la mise en œuvre des appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation du Canada. Le mandat sera réalisé grâce aux mesures suivantes :

- **Recherche :**
 - Progrès relatifs à la réconciliation dans tous les gouvernements et secteurs de la société canadienne.
- **Surveillance et supervision :**
 - Programmes, politiques et lois du gouvernement qui concernent les peuples autochtones;
 - Progrès relatif à la réconciliation dans tous les gouvernements et secteurs de la société canadienne.
- **Rapport :**
 - Au Parlement et à la population du Canada sur les possibilités existantes, futures et génératrices (décisives, déterminantes et facilitantes) pour favoriser la réconciliation et le progrès dans tous les gouvernements et secteurs de la société canadienne.
- **Défense des intérêts et sensibilisation :**
 - Pour la réconciliation dans tous les gouvernements et les secteurs de la société canadienne.
- **Initiation :**
 - Dialogues, réflexions et gestes novateurs portant sur la réconciliation.
- **Recommandation :**
 - Approches sur les façons de promouvoir, de prioriser et de coordonner les efforts de réconciliation.

Il est important que le CNR dispose d'un mandat national et qu'il participe aux discussions internationales en matière de réconciliation. De plus, le CNR devrait refléter les intérêts nationaux sur une base permanente et rendre compte régulièrement des progrès relatifs à la réconciliation. L'élaboration de rapports d'étapes exige des renseignements précis et opportuns. Le CNR aura donc besoin du pouvoir d'accès à l'information. Le CNR devrait défendre les droits de ceux qui sont sans voix afin de promouvoir et de sensibiliser les Canadiens à la réconciliation. Enfin, le CNR doit jouer un rôle important, positif et générateur au sein de la société canadienne.

d) Structure

Recommandation : Que la structure du CNR soit fondée sur les éléments suivants :

- **Être dirigé par un Conseil d'administration expérimenté, compétent et indépendant (voir les critères d'adhésion et de sélection ci-dessous).**
- **Adopter un modèle de fondation (accord de dotation et possibilité de créer d'autres fonds).**
- **Être établi au départ par un comité de facilitation.**
- **Être situé à Ottawa et être une institution à site unique.**
- **Avoir des activités indépendantes et qui ne sont pas gérées par un secrétariat fédéral ou par des services partagés avec le gouvernement du Canada ou par d'autres organisations.**
- **Assurer une rotation des Aînés ou des gardiens de la sagesse au niveau de la gouvernance.**
- **Être un groupe apolitique dont les membres sont nommés en fonction de leur expertise.**
- **N'avoir aucune limite de temps.**

Le CNR doit accomplir son travail indépendamment des gouvernements et être une institution nationale durable et multigénérationnelle. Il devrait avoir la capacité de préconiser un changement institutionnel de manière systémique et durable. La réconciliation représente un processus de longue durée, et il est essentiel de mettre sur pied une institution qui maintiendra les efforts en ce sens sur plusieurs générations.

e) Membres

Recommandation : Que l'on tienne compte des éléments suivants lors de la mise sur pied du conseil d'administration du CNR :

- **Compter au minimum neuf (9) membres et au maximum treize (13) membres.**
- **Au fil du temps, au cours de l'examen des demandes, le conseil fait de son mieux pour s'assurer que ses membres représentent de façon équilibrée les Autochtones et les autres Canadiens, tout en veillant à ce que les membres autochtones occupent la majorité des postes au sein du conseil. Le conseil choisit également des membres de façon à assurer une représentation équilibrée des Premières Nations, des Métis et des Inuit; des régions urbaines, éloignées et rurales; des femmes; des jeunes; et des diverses régions géographiques du Canada.**
- **Faire en sorte qu'un (1) membre soit proposé par l'Assemblée des Premières Nations (APN).**
- **Faire en sorte qu'un (1) membre soit proposé par l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK).**
- **Faire en sorte qu'un (1) membre soit proposé par le Ralliement national des Métis (RNM).**
- **Compter six (6) membres provenant du grand public, au moyen d'un processus de demande ou par l'entremise d'une invitation du conseil.**
- **Voter sur les candidatures individuelles qui proviennent de l'organisme proposant la candidature (les organisations autochtones nationales et autres organisations autochtones et non autochtones). Si la candidature est approuvée dans une majorité des deux tiers des votes, elle est acceptée.**
- **Les membres sont nommés pour un mandat échelonné de cinq ans et pour un maximum de deux mandats.**
- **Les membres doivent démontrer :**
 - **Des connaissances et une expérience de travail portant sur des questions ou des programmes autochtones;**
 - **Des connaissances et de l'expérience dans des domaines d'intérêt précis liés au mandat du CNR.**

Les membres du conseil devraient être choisis pour leurs solides aptitudes en leadership. La réconciliation concerne l'ensemble de la société canadienne, soit les Canadiens autochtones et non autochtones. Par conséquent, une vaste représentation de la société canadienne au conseil d'administration aidera à faire avancer le programme de réconciliation et à promouvoir les efforts de réconciliation dans tous les aspects de la société canadienne.

f) Financement du conseil national

Une entente de financement annuelle sera requise pour les coûts initiaux d'établissement, et pour financer les coûts administratifs et opérationnels du conseil pendant les cinq premières années de fonctionnement. De plus, un fonds de dotation devra aussi être mis sur pied afin d'assurer la continuité de l'institution.

Entente de contribution administrative et opérationnelle quinquennale

Recommandations :

- **Que le gouvernement du Canada conclue un accord de contribution quinquennal à un montant annuel qui reflète le budget d'administration et de fonctionnement déterminé par le conseil d'administration du CNR;**
- **Qu'après cinq ans, la contribution financière annuelle d'administration et de fonctionnement prenne fin, et que les exigences budgétaires du CNR soient couvertes par les rendements annuels nets (moins les frais de gestion et l'inflation) du Fonds de dotation national de réconciliation;**
- **Qu'il ne soit pas interdit au CNR d'obtenir du financement de la part du gouvernement du Canada et d'autres sources.**

Le besoin de permanence, d'indépendance et d'objectivité pour l'institution. Il sera possible de répondre à ce besoin grâce à la mise en place d'un Fonds de dotation national de réconciliation. Le Fonds conservera son financement de base dans un avenir proche et l'intérêt lui permettra de fournir des fonds opérationnels après les cinq premières années. Nous avons aussi appris que la prévisibilité d'un financement permanent stable au CNR lui permettra d'effectuer son travail tout en maintenant son indépendance.

Création d'un Fonds de dotation national de réconciliation

Recommandations :

- **Qu'un Fonds de dotation national de réconciliation d'une somme d'un milliard de dollars soit établi et versé en versements égaux sur cinq ans;**
- **Que le CNR gère le Fonds de dotation national de réconciliation avec l'appui de l'expertise professionnelle des planificateurs financiers, des conseillers en placements et des gestionnaires de portefeuille;**
- **Que le gouvernement fédéral travaille en étroite collaboration avec le CNR à l'élaboration d'une entente qui confère au Comité l'autonomie nécessaire pour atteindre ses objectifs en matière de protection du capital, de revenu, de croissance et de protection contre l'inflation;**
- **Que le CNR ait la capacité de créer un fonds distinct qui permettra aux donateurs individuels de contribuer et de recevoir un reçu pour don de bienfaisance;**
- **Que le CNR obtienne une exemption d'impôt sur le revenu au moyen d'un traitement fiscal avec le gouvernement du Canada pour les revenus générés par des dotations.**

Le financement du CNR à un degré qui assurera sa durabilité et son indépendance à long terme, ainsi que son caractère multigénérationnel, envoie un message clair à tous les Canadiens que le gouvernement du Canada est déterminé à se réconcilier pour le long terme. Nos recherches ont démontré que le montant proposé correspond aux contributions du gouvernement du Canada relativement aux pensionnats et à la réconciliation. Le fonds de dotation de 350 millions de dollars de la Fondation autochtone de guérison a été créé il y a 20 ans en réponse aux séquelles laissées par les pensionnats. La valeur future des 350 millions de dollars investis aujourd'hui à un taux moyen de 5,5 % (ce qui est inférieur au rendement annuel moyen de 6,2 % pour les fonds de dotation dont les portefeuilles sont équilibrés) serait légèrement supérieure à un milliard de dollars. Nos recherches ont démontré que ce montant est prudent et justifiable.

Bien que l'appel à l'action 54 recommande la création d'une fiducie, croyons qu'une telle structure n'est pas nécessaire pour assurer une gestion adéquate du capital. Le CNR serait tenu publiquement responsable du Fonds de dotation national de réconciliation en rendant compte du rendement du Fonds et de ses dépenses dans le rapport annuel au Parlement. L'établissement d'une fiducie compliquerait la structure juridique en nécessitant sa propre gouvernance distincte,

et cela pourrait nuire à l'efficacité des opérations du CNR. Nous avons aussi entendu que le fait de permettre à des donateurs individuels de contribuer et de recevoir un reçu pour don de bienfaisance permettra aux Canadiens qui le souhaitent et qui en sont capables de contribuer financièrement à l'atteinte de l'objectif de réconciliation au pays. Enfin, nos recherches montrent que l'établissement du CNR en tant qu'« organisme public qui exerce des fonctions gouvernementales » aux fins du par. 149(1)c) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* permettrait au Comité d'être exonéré de l'impôt sur le revenu et de remettre des reçus de dons aux donateurs, tout comme le fait un organisme de bienfaisance enregistré.

g) Rapports

Recommandations :

- **Qu'un mécanisme officiel d'établissement de rapports soit prévu dans la loi, afin que le conseil d'administration présente un rapport annuel à la ministre des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord Canada (RCAANC) sur l'état de la réconciliation au Canada;**
- **Que la ministre dépose le rapport au Parlement dans les 15 premiers jours de séance de la Chambre suivant la réception du rapport annuel du CNR;**
- **Que conformément à l'appel à l'action 56, le premier ministre réponde officiellement au rapport annuel du CNR en publiant un rapport annuel sur l'« état des peuples autochtones », lequel décrira les plans du gouvernement du Canada visant à faire avancer la cause de la réconciliation.**

Les peuples autochtones, les Canadiens ainsi que les gouvernements croient qu'il est essentiel d'assurer une surveillance et une responsabilisation permanentes en ce qui concerne la mise en œuvre des appels à l'action. La production d'un rapport annuel national par le CNR ainsi que la mise en place d'une réponse officielle du gouvernement du Canada, laquelle sera accessible au public, inspireront d'autres personnes à prendre des mesures pour faire progresser la réconciliation. Les groupes autochtones et les Canadiens s'attendent à ce que le rapport annuel comprenne des normes et des pratiques exemplaires assorties de résultats mesurables pour les interventions gouvernementales et d'autres secteurs de la société canadienne, le cas échéant. Les gouvernements et les Canadiens doivent savoir que la réconciliation est en cours. Enfin, dans un esprit de réconciliation, nous avons entendu que les rapports annuels devraient être publiés dans différentes langues autochtones, le cas échéant, et être disponibles dans des formats accessibles à tous les Canadiens.

h) Législation

Recommandations :

- **Que le CNR soit créé en vertu d'une loi habilitante;**
- **Que le comité de transition collabore avec les rédacteurs législatifs du Canada, en consultation avec l'Assemblée des Premières Nations, l'Inuit Tapiriit Kanatami et le Ralliement national des Métis, afin de rédiger conjointement le projet de loi;**
- **Que le projet de loi soit déposé au Parlement le plus tôt possible.**

Les peuples autochtones et les Canadiens croient que la création du CNR par voie législative assurerait sa légitimité et lui permettrait de remplir son mandat. Cela permettrait de veiller à ce que toutes les parties concernées, notamment les gouvernements, la société civile, l'industrie et les universités, répondent au rapport annuel qui sera présenté au Parlement.

Les Autochtones et les Canadiens souhaitent que le CNR ait le pouvoir d'accéder à l'information. Cela est conforme à l'appel à l'action 53, qui confère au CNR le mandat d'un organisme de surveillance. Le CNR ne peut s'acquitter de ce mandat de surveillance que s'il dispose de données et de renseignements adéquats et opportuns. Le manque de données et de renseignements nuira aux efforts déployés par le CNR pour surveiller et superviser les progrès de la réconciliation. Le conseil d'administration provisoire a bon espoir que ces données et renseignements seront communiqués de bon gré au CNR. En cas de refus de communiquer des données et des renseignements, la loi devrait prévoir des pouvoirs d'assignation au CNR.

C. Mise en œuvre

a) Comité de transition

Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport provisoire, le comité de transition croit qu'il est important qu'un comité de transition soit mis sur pied afin que les travaux proposés dans les rapports provisoire et final puissent se poursuivre. Au cours de notre mandat, divers organismes et membres des collectivités nous ont indiqué que nous devons rapidement aller de l'avant avec l'établissement du Conseil national de réconciliation et maintenir l'élan pour ce faire. Le comité de transition serait chargé de ce qui suit : fournir des conseils et montrer la voie à suivre à l'égard de l'élaboration conjointe de dispositions législatives, organiser des activités de mobilisation et de consultation, et aider à la création du conseil permanent. Nous proposons que le comité de transition soit composé de trois (3) membres du conseil d'administration provisoire et d'une autre personne nommée par le gouvernement.

i. Co-développement des dispositions législatives

Une ébauche d'avant-projet de loi, qui doit être examinée par le Canada, est jointe au présent rapport final sous forme d'annexe. Nous avons recommandé que les rédacteurs législatifs du Canada travaillent avec le comité de transition, en consultation avec les trois organisations autochtones nationales, à la rédaction conjointe des mesures législatives définitives, qui seront approuvées par le Cabinet et déposées au Parlement.

ii. Communications

Il faut élaborer un plan de communication stratégique pour assurer le soutien continu du public et des autres parties intéressées à la réconciliation pendant la période qui précède l'adoption des dispositions législatives et la mise sur pied du Conseil national de réconciliation. Ce plan pourrait comprendre l'élaboration de messages clés destinés à différents publics cibles au sujet des prochaines étapes à suivre pour établir le Conseil national de réconciliation. Nous recommandons également le maintien de la plateforme Web.

iii. Sensibilisation et mobilisation

Même si le conseil d'administration provisoire a obtenu les points de vue des intervenants sur le mandat du Conseil national de réconciliation et d'autres facteurs connexes à prendre en considération, le comité de transition devrait entreprendre des activités de mobilisation afin d'assurer un suivi auprès des diverses organisations autochtones nationales pendant l'été et auprès de groupes particuliers dont les voix n'ont pas encore été suffisamment entendues : les Aînés et les jeunes autochtones, d'autres groupes autochtones, les survivants des pensionnats, les nouveaux Canadiens et les nouvelles Canadiennes, des organisations de l'industrie et du milieu des affaires, et d'autres groupes.

b) Comité de facilitation

Il faudrait peut-être mettre sur pied un comité de facilitation pour remplacer le comité de transition. L'objectif du comité de facilitation serait de faciliter l'établissement du Conseil national de réconciliation et de son conseil d'administration.

Conclusion : Un message d'espoir

Le conseil d'administration provisoire propose une approche à deux volets pour le mandat du Conseil national de réconciliation. Dans un premier temps, nous considérons la réconciliation comme étant le travail de rétablissement nécessaire pour régler les problèmes sociaux qui affligent de nombreuses collectivités et membres autochtones, et qui découlent de notre passé complexe. Voilà le mandat de surveillance réclamé par la Commission de vérité et réconciliation. Cependant, le travail de rétablissement n'est pas suffisant pour en arriver à la réconciliation. Le conseil d'administration provisoire propose donc un deuxième volet, dans le cadre duquel le Conseil national de réconciliation devra mettre l'accent sur l'espoir. Nous proposons que le Conseil national de réconciliation devienne une force génératrice dont la mission est de faire germer l'espoir au Canada.

Pour les peuples autochtones, la réconciliation signifie de reprendre les terres, l'économie, la culture, les liens familiaux, la dignité et le respect qu'ils ont perdus. Le conseil d'administration provisoire croit que la réconciliation est un objectif valable et qu'il faut commencer par reconnaître notre histoire difficile. Nous devons demander ce que tous les Canadiens et Canadiennes, y compris les Autochtones, peuvent faire pour aboutir à une réconciliation.

Nous sommes persuadés que l'espoir est la première étape de la réconciliation. Nous croyons que la réconciliation doit reposer sur l'espoir. Nous devons semer et nourrir l'espoir dans les collectivités autochtones et dans la population canadienne. L'espoir nous permet de croire que tous les gestes sont importants, aussi petits soient-ils et peu importe par qui ils sont posés. C'est en se faisant confiance mutuellement que la population canadienne et les peuples autochtones peuvent travailler ensemble pour bâtir un nouvel avenir, un avenir meilleur. Tout commence par l'espoir.

Allons-nous parvenir à une réconciliation? À quoi ressemblera-t-elle? Le Canada fait déjà ses premiers pas sur la voie de la réconciliation, mais les Canadiennes et les Canadiens ont besoin d'espoir pour suivre cette voie. Nous croyons que le Conseil national pour la réconciliation peut et doit jouer un rôle important pour ce qui est de semer et d'entretenir cet espoir.