
**Commission
des revendications
des Indiens
Rapport annuel**

1991-1994

Vers l'équité dans nos négociations

logo de la Commission

«J'ai entendu les Anciens raconter qu'au moment de la négociation des traités, la fumée du calumet a porté jusqu'au Créateur l'entente ainsi conclue, rendant celle-ci éternelle. Une entente peut être gravée dans la pierre, mais la pierre peut s'effriter. Pour les Premières Nations, la fumée s'échappant du calumet signifiait qu'on ne pourrait plus rien changer aux traités.»



La fumée qui sort du calumet pour monter vers le Créateur pointe vers une île boisée représentant le Canada, où se négocie actuellement le règlement des revendications.

Les plumes d'aigle, au nombre de quatre comme les races humaines, représentent toutes les parties en cause. L'eau, la terre et le ciel, dans les tons de bleu et de vert, symbolisent une période de croissance et de guérison.

Ernest Benedict
Ancien (Mohawk)
Akwasasne (Ontario)
Juin 1992

Autrefois, fumer le calumet servait à donner une dimension spirituelle aux gestes posés, à sceller une entente, à lier les fumeurs dans l'exécution d'une entreprise commune, ou encore à indiquer que l'on était disposé à discuter. Cette tradition a été maintenue pour les mêmes raisons. C'est pourquoi le calumet a été choisi pour figurer au centre du logo de la Commission des revendications des Indiens.

Élément central du logo conçu par le graphiste
Kirk Brant

Membre de la bande mohawk de Bay of Quinte, Kirk Brant terminait récemment deux années d'études en graphisme au Collège Algonquin d'Ottawa (Ontario).

Arrière-plan dessiné par David Beyer



Rédaction :
S.C. Hamilton
Colophon Communications

© Ministère des Approvisionnements et Services 1993
CP22-48/1993
ISBN 0-662-61167-5

Table des matières

Lettre d'envoi	2
Membres de la Commission	3
Message des commissaires	5
Historique	7
Contexte de la création de la Commission	7
La Politique des revendications particulières	7
Une année riche en événements	8
Un organisme indépendant chargé d'examiner les conflits entourant le règlement des revendications particulières	9
Contestation et révision du mandat de la Commission	9
Vers un consensus sur les activités de la Commission	10
Premières réactions aux travaux de la Commission	10
Améliorations à apporter et possibilités à explorer	11
Recommandations de la Commission au gouvernement	12
1. Protocole régissant les réactions aux rapports d'enquête	12
2. Rejet de la médiation	13
3. Participation du gouvernement aux séances de planification	14
4. Contestation du mandat de la Commission	14
5. Documents historiques	15
6. Nomination du commissaire représentant le Québec	15
Revendications portées à l'attention de la Commission	16
Sommaire	16
Enquêtes terminées	16
Enquêtes concernant les revendications soumises par les Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake	16
Réactions des parties	17
Enquête concernant la revendication des Denesuline d'Athabasca	18
Réactions des parties	20
Étapes franchies au 31 mars 1994	21
Médiation	22
Revendications soumises à la Commission et arrivées au stade des négociations avec le MAINC	22
Autres	22
Vers une meilleure compréhension du mandat de la Commission	23
Programmes d'information mis sur pied par la Commission	23
Recherche sur des questions particulières	23
La médiation - une autre façon de régler les conflits	23
La médiation et le processus d'enquête	24
Vers une nouvelle politique des revendications	25
Organisation	26
Dotation et formation du personnel	26
Administration	26
Demandes à caractère général	26
État financier	27
Extraits du budget de fonctionnement de la Commission	27

Indian
Claims
Commission



Commission
des revendications
des Indiens

Son Excellence
le Gouverneur général en conseil

Nous avons l'honneur de vous soumettre avec les présentes le rapport annuel de la Commission des revendications des Indiens pour la période allant du mois d'août 1991 au mois de mars 1994.

C'est le 15 juillet 1991, par voie de décret (C.P. 1991-1329), que le Cabinet a créé la Commission des revendications particulières des Indiens et nommé, à titre de Commissaire en chef, M^e Harry LaForme. Le 27 juillet 1992, au terme de discussions qui duraient depuis près d'un an, le Cabinet a pris le décret C.P. 1992-1730 portant modification du décret précité, et portant également nomination de six nouveaux commissaires. Les dispositions administratives nécessaires ayant été prises, nos collègues et nous-mêmes pouvions dès lors nous attaquer à notre mandat proprement dit.

Le 17 mars 1994, nous sommes devenus coprésidents de la Commission par suite de la nomination de M^e LaForme au poste de juge à la Cour de l'Ontario (Division générale), en février. Compte tenu du décès de Charles-André Hamelin, survenu en juillet 1993, ainsi que du départ de Carol Dutcheshen, qui vient d'accepter un poste permanent chez Hydro-Ontario, à Toronto, les commissaires nommés à l'été 1992 sont maintenant au nombre de quatre.

La Commission s'est rapidement dotée des ressources de recherche, de médiation et de liaison que requiert l'examen des revendications particulières. À la fin de 1993-1994, elle avait déjà reçu soixante-dix-huit demandes d'intervention de la part de Premières Nations, complété cinq enquêtes, et offert des services de médiation relativement à quatorze revendications qui en sont maintenant au stade des négociations directes avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Dix revendications faisaient également l'objet d'une étude devant déterminer l'opportunité d'une enquête, dix autres étaient au stade de la médiation, et douze enquêtes étaient en cours.

Le document ci-joint comporte six recommandations importantes ayant trait au protocole qui doit régir les réactions aux rapports d'enquête de la Commission, à la participation du gouvernement à nos séances de planification, au rejet de la médiation, à la contestation de notre mandat, aux documents historiques ainsi qu'à la nécessité de procéder à la nomination d'un nouveau représentant du Québec en remplacement du regretté Charles-André Hamelin.

Nous vous prions d'agréer, Madame, l'assurance de notre considération respectueuse.

Jim Prentice, c.r.,
coprésident

Dan Bellegarde,
coprésident

P.O. Box 1750, Station "B"
Ottawa, Canada K1P 1A2

C.P. 1750, Succursale "B"
Ottawa, Canada K1P 1A2

(613) 943-2737 FAX: (613) 943-0157

Membres de la Commission

Coprésident



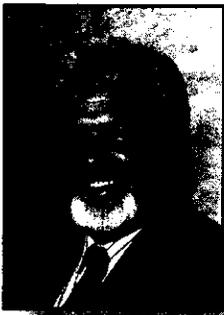
Attaché au cabinet Rooney Prentice, à Calgary, M^e P.E. James Prentice, c.r., possède une vaste expérience des problèmes territoriaux des Autochtones, expérience que lui ont procurée, entre autres, ses fonctions de conseiller juridique et aussi de négociateur, pour le gouvernement de l'Alberta, lors de la négociation tripartite qui devait aboutir au règlement de la revendication soumise par la bande du lac Sturgeon, en 1989. M^e Prentice est actuellement coprésident de la Commission.

Coprésident



Assiniboine-cri de la Première Nation de Little Black Bear, dans le sud de la Saskatchewan, Daniel J. Bellegarde participe, de 1981 à 1984, au plan conjoint des chefs du district de Meadow Lake en tant que planificateur socio-économique. Ancien président du Saskatchewan Indian Institute of Technologies (1984-1987), il occupe depuis 1988 le poste de premier vice-chef de la Federation of Saskatchewan Indian Nations. M. Bellegarde est actuellement coprésident de la Commission.

Élu chef de la Première Nation micmaque d'Eel Ground (Nouveau-Brunswick) en 1980, Roger J. Augustine devient membre, en 1982, du Conseil consultatif national sur l'abus de l'alcool et de la drogue chez les Autochtones, qu'il préside de 1984 à 1986. Il occupe en outre le poste de président de l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick de 1990 à 1994.



D'origine dénée, M^e Carole Corcoran est née à Fort Nelson, dans le nord de la Colombie-Britannique. Elle possède une vaste expérience des questions liées aux gouvernements et aux politiques autochtones, que ce soit à l'échelle locale, régionale ou provinciale. Membre de la Commission Spicer en 1990, elle est élue en 1993, pour une période de deux ans, à la direction de la B.C. Treaty Commission. M^e Corcoran est membre du Barreau de la Colombie-Britannique depuis 1992.



Ex-Commissaire en chef

Spécialiste des revendications territoriales des Indiens, M^e Harry S. LaForme est un anichinabe de la Première Nation mississauga de New Credit, dans le sud de l'Ontario. À l'époque où il présidait la Commission sur les Indiens de l'Ontario, il a soumis un document sur le sujet aux gouvernements du Canada et de l'Ontario, ainsi qu'aux Premières Nations. Il a également siégé, en qualité de coprésident, au sein du Comité national des chefs sur les revendications. Il a occupé le poste de commissaire en chef de 1991 à 1994, date de sa nomination comme juge à la Cour de l'Ontario (Division générale). Il a été assermenté le 27 février dernier.



Ex-commissaire

M^{me} Carol A. Dutcheshen a accepté en mai dernier un poste au sein de la Division juridique d'Hydro-Ontario. Membre de la Commission pendant près de deux ans, elle possède une vaste expérience des aspects juridiques du développement commercial des réserves indiennes, ainsi que du droit immobilier.



Hommage spécial

Originaire de Baie-Saint-Paul, Charles-André Hamelin a été député fédéral de Charlevoix de 1984 à 1988. Membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles et expert-conseil en matière de développement du commerce international, il est décédé subitement à Montréal le 29 juillet 1993.

Message des commissaires

Au nom de la Commission des revendications des Indiens, c'est avec grand plaisir que nous vous soumettons ce premier rapport annuel (1991-1994).

Les 18 premiers mois ayant été consacrés à la mise en place de la Commission et à la définition de son mandat, ce n'est qu'en 1993-1994 qu'elle a pu véritablement commencer ses travaux. Durant cette période, la Commission a mené cinq enquêtes sur le terrain et produit deux rapports faisant état de ses conclusions et de ses recommandations à l'égard des revendications présentées par les Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake, et par les Denesuline d'Athabaska. Les rapports touchant les bandes Lax Kw'alaams et Young Chipewayan suivront cet été.

La Commission n'est pas une cour de justice. En effet, son mandat consiste justement à prendre connaissance de documents et à entendre des témoignages qui risqueraient d'être jugés non recevables par un tribunal. Jusqu'à maintenant, elle a offert aux Anciens, aux chefs et aux membres des collectivités touchées la possibilité d'exprimer leur opinion personnelle sur les revendications. Tous prenaient part désormais au règlement de leurs revendications.

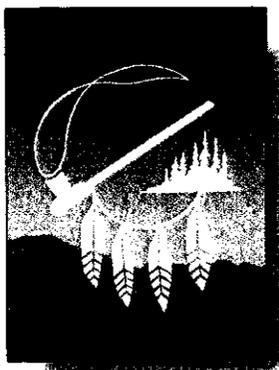
Le premier rapport d'enquête, déposé en 1993, porte sur les revendications présentées par les Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake relativement aux répercussions tragiques de l'aménagement, en 1954, du polygone de tir aérien de Primrose Lake. La Commission y recommande que le gouvernement accepte ces revendications pour négociation conformément à la Politique canadienne des revendications particulières. Notre deuxième rapport, qui a

pour objet les revendications des Denesuline d'Athabaska, a été soumis aux parties en décembre 1993. Les trois enquêtes ont permis de réunir à une même table, et sur un pied d'égalité, les différentes parties en cause qui ne visaient qu'un seul et même objectif : rendre justice à la communauté.

La Commission a concentré ses efforts sur la recherche de nouveaux modes de règlement des conflits, ce qui l'a amenée tout d'abord à sensibiliser tous ses membres, y compris les commissaires, aux différences culturelles des groupes en présence. Le respect avec lequel nous avons, tous, traité les Premières Nations qui ont fait appel à nos services ne pouvait que leur inspirer confiance. Nous sommes persuadés que si nous mettons au premier plan la compréhension entre les parties et un règlement équitable des revendications, une seule conclusion sera possible à la fin du processus : justice a été rendue.

Notre interprétation des traités, oubliés depuis trop longtemps, a été favorablement accueillie par les avocats et divers autres intervenants dans le processus de règlement des revendications territoriales. Nous espérons que cette approche nouvelle suffira à redonner aux traités toute leur signification.

Cela dit, il y a toujours place pour l'amélioration. C'est ainsi, par exemple, que la Commission pourrait décider de la validité des revendications plutôt que simplement se pencher sur celles qui ont été rejetées. Les chercheurs, médiateurs et négociateurs qu'elle a réunis pourraient travailler à accroître les chances d'un règlement rapide, et surtout juste, de ces revendications.



La Commission a su faire la preuve de l'efficacité de sa démarche, par exemple, dans le cadre des rencontres préliminaires. C'est peut-être justement lors de ces rencontres, au cours desquelles les parties discutent avec un représentant de la Commission qui a leur confiance du contenu et des principaux enjeux des revendications à l'étude, que celle-ci a le mieux réussi à débloquer les négociations.

Le changement d'attitude que nous avons pu constater ces deux dernières années du côté du gouvernement nous paraît encourageant. Et c'est à la Commission que l'on doit, à notre avis, cette approche plus positive des questions liées aux revendications et cette volonté nouvelle des ministères d'envisager d'autres moyens de régler les conflits.

Cette Commission revêt une importance toute particulière pour l'ensemble des Canadiens. Elle est respectée. Sa crédibilité est reconnue. Elle a effectué ses recherches de façon consciencieuse, elle a écouté attentivement les témoins. Elle est en mesure d'accélérer le règlement de revendications qui traînent depuis des générations. Elle a, par ailleurs, un rôle essentiel à jouer dans l'élimination de l'arriéré qui préoccupe toujours les Autochtones aussi bien que le reste de la population du pays.



Historique

La Commission des revendications des Indiens est appelée à mener une enquête impartiale lorsqu'une Première Nation conteste le rejet de sa revendication particulière par le gouvernement, ou lorsqu'elle désapprouve les critères d'indemnisation appliqués par ce dernier. Dans l'un ou l'autre cas, l'enquête, qui pourra supposer aussi la tenue d'audiences publiques dans les collectivités touchées, aide la Commission à faire ses recommandations. Des services de médiation sont également offerts pour aider les parties à arriver à une entente sur quelque question relative à la revendication. Les travaux de la Commission se déroulent sous le régime de la *Loi sur les enquêtes*.

«...un processus équitable permettant une écoute impartiale des Premières Nations.»

Harry S. LaForme,
ex-Commissaire en chef

Contexte de la création de la Commission

L'idée d'une commission axée sur les revendications des Indiens n'a rien de nouveau. Deux comités parlementaires des affaires indiennes, l'un en 1947 et l'autre en 1961, en ont recommandé la création. Deux projets de loi ont également été rédigés pour fins d'étude par la Chambre des communes, en 1963 et en 1965 respectivement, mais aucun n'a franchi l'étape du vote.

En 1969, le gouvernement du Canada dépose, sur la question de la politique indienne, un document de travail généralement connu sous le nom de «Livre blanc», dans lequel se trouvent énoncés des notions nouvelles comme l'«obligation légale» et les «revendications particulières».

Toutefois, le Livre blanc prétend, entre autres choses, que les droits ancestraux dont les Autochtones réclament la reconnaissance sont trop vagues pour que l'on puisse un jour trouver une solution au problème. La colère des groupes autochtones force le gouvernement à faire marche arrière et à inclure les revendications territoriales dans son programme de travail.

Quatre ans plus tard, soit en 1973, la Cour suprême du Canada reconnaît l'existence des droits ancestraux des Autochtones, lesquels droits peuvent, toutefois, être éteints dans certains cas. Ce verdict, rendu dans l'affaire *Calder c. le Procureur général de la Colombie-Britannique* (1973), ainsi que l'opposition des Autochtones au Livre blanc ont joué un rôle déterminant dans la reconsidération des politiques énoncées dans ce document.

L'une des recommandations du Livre blanc visant la création d'une commission responsable des revendications des Indiens, Lloyd Barber, nommé en 1969 au poste de commissaire, dépose en 1977 un rapport qui ne comporte cependant aucune recommandation détaillée.

La Politique des revendications particulières

L'actuelle politique du gouvernement du Canada concernant les revendications territoriales fait son apparition en 1973, par suite du verdict rendu dans l'affaire *Calder*. En 1982, le gouvernement en publie un résumé dans la brochure intitulée *Dossier en souffrance*. S'y trouvent définis les éléments constitutifs et le processus d'évaluation d'une revendication, de même que les critères d'acceptabilité des revendications et d'indemnisation des requérants.

Les notions de «revendications globales» et de «revendications particulières» ayant été créées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) sans consultation suffisante des Autochtones, un bon nombre d'entre eux jugent cette distinction artificielle et même, si l'on se place du point de vue du gouvernement fédéral, pratique. Quoi qu'il en soit, les revendications continuent de s'accumuler au MAINC, dont la lenteur à les régler est critiquée par à peu près tous les observateurs, y compris le vérificateur général.

D'autres critiques sont également exprimées par le comité spécial de l'Association du Barreau canadien dans son rapport intitulé *Les droits des autochtones au Canada : du défi à l'action* (1988), dans lequel le comité recommande en outre la mise sur pied d'un tribunal des revendications particulières et d'une commission royale.

Une année riche en événements

L'année 1990 est marquée par une série d'événements majeurs dont les répercussions se font sentir dans les milieux juridiques et politiques aussi bien que dans les médias, et aboutissent à la création de la Commission des revendications des Indiens. Au mois de mai, la Cour suprême rend un verdict sans précédent dans l'affaire *Sparrow*, point culminant d'une bataille juridique commencée en 1983 avec l'affaire *Guerin*. Chaque fois, la Cour confirme et renforce le lien qui existe entre les droits ancestraux des Autochtones et leurs revendications territoriales. Dans les deux cas aussi, elle reconnaît et clarifie la notion de «responsabilité de fiduciaire» de la Couronne à l'égard des peuples autochtones.

En juin, un député autochtone à l'Assemblée législative du Manitoba, Elijah Harper, dénonce les politiques d'exclusion du gouvernement fédéral en s'opposant à l'Accord du lac Meech. Tout de suite après, au mois de juillet, c'est l'«été mohawk» à Oka.

« La Commission a été créée dans les jours qui ont suivi la crise d'Oka. Son existence, je crois, témoigne de la conviction qu'ont tous les Canadiens et Canadiennes qu'il existe d'autres moyens de régler les revendications, souvent très anciennes, des Autochtones »

Jim Prentice,
coprésident

Photo : Fred Cattroll



Margaret Labillios, des Anciens de la Première Nation micmaque, accueille le commissaire Augustine lors de la réception inaugurale donnée à Ottawa le 19 août 1992.

À partir de ce moment, les questions autochtones prennent le pas sur nos autres préoccupations collectives. Le 25 septembre, le gouvernement annonce son «Programme sur les Autochtones», à quatre «volets» dont le premier vise à accélérer le règlement des revendications particulières. À la même époque, la Commission sur les Indiens de l'Ontario (CIO) publie son «Document de travail sur les revendications des Premières Nations» dans lequel elle recommande, entre autres, la création d'un organisme indépendant du type de la Commission des revendications des Indiens.

En décembre 1990, le Comité des chefs sur les revendications dépose un rapport dans lequel, à l'exemple de la CIO, il reproche à la politique gouvernementale son manque de souplesse, son incapacité de venir à bout d'un bon nombre des problèmes liés à l'application des traités, et la lenteur du processus de règlement des revendications qui en découlent.

Un organisme indépendant chargé d'examiner les conflits entourant le règlement des revendications particulières

Constituée en 1991, la Commission des revendications des Indiens est un organisme indépendant chargé de faire enquête et de présenter un rapport sur les conflits qui opposent les Premières Nations et le gouvernement du Canada relativement aux revendications fondées sur l'application de traités, d'ententes ou de mesures administratives. C'est Harry S. LaForme qui est nommé au poste de commissaire en chef.

Contestation et révision du mandat de la Commission

Au cours de la première année de son existence, la Commission participe activement aux discussions qui ont lieu entre le gouvernement du Canada et l'Assemblée des Premières Nations (APN). Le décret portant création de la Commission reprend les termes mêmes de la politique de 1982 énoncée dans *Dossier en souffrance*, critiquée par bon nombre d'intervenants en raison des lacunes qu'elle comporte. Du côté de l'APN, on s'inquiète tout particulièrement de ce que le gouvernement, en enchâssant dans un décret des extraits de cette brochure, donne force de loi à une politique déjà contestée. Quant à la Commission, le libellé de son mandat lui paraît limiter sérieusement sa liberté d'action, les critères énoncés au chapitre de la tenue des enquêtes en déterminant aussi les résultats.

«C'était un peu nous demander de travailler avec une main attachée derrière le dos.»

Harry S. LaForme,
ex-Commissaire en chef

Le chef national de l'APN, Ovide Mercredi, qualifie d'inconstitutionnel le mandat énoncé dans le décret, notant au passage que son association n'a jamais été consultée.

Réunis à Québec au mois d'août 1991, les membres du Comité des chefs indiquent que la Commission devrait poursuivre ses travaux jusqu'à ce que l'APN ait fini de se pencher sur la légalité de ce mandat. Des deux avis juridiques obtenus, l'un laisse supposer qu'en invoquant la Constitution, on a des chances d'obtenir gain de cause. Lors d'une deuxième réunion, tenue cette fois à Winnipeg au mois de novembre, un Sous-comité des chefs rédige un projet de décret portant modification du premier par voie de suppression des extraits de *Dossier en souffrance*, ce qui donne une plus grande latitude à la Commission.

Le Commissaire en chef informe le Ministre que le libellé du mandat n'est pas acceptable et qu'il doit être modifié avant que le Ministre ne rencontre le chef national de l'APN. Cet entretien n'aura jamais lieu. Il convient, toutefois, de souligner la création d'un Groupe de travail mixte de l'APN et du gouvernement, conformément à l'une des vingt-sept recommandations contenues dans le document déposé en décembre 1990 par le Comité des chefs sur les revendications.

La réunion tenue à Vancouver en décembre 1991 permet de régler, du moins en partie, les problèmes causés par le mandat. Le Comité des chefs porte devant le Groupe de travail mixte la question du mandat de la Commission et de la nomination de nouveaux commissaires. La même semaine, des fonctionnaires du MAINC, le Commissaire en chef de la Commission des revendications des Indiens et le chef national de l'APN comparaissent devant le Comité permanent de la Chambre sur les affaires autochtones.

Le Groupe de travail se réunit à Victoria en février 1992. Ses membres s'entendent sur le libellé d'un nouveau mandat qui reçoit peu après l'approbation de l'APN, laquelle accepte également de soumettre une liste de candidats possibles dans la mesure où trois des nouveaux commissaires seront choisis à partir de cette liste. Le 27 juillet 1992, un nouveau décret est pris, et six nouveaux commissaires sont nommés.

Vers un consensus sur les activités de la Commission

Pendant que se poursuit le débat sur le mandat de la Commission, le Commissaire en chef et les cadres supérieurs amorcent un vaste processus de consultation des chefs des Premières Nations et des spécialistes du règlement des conflits sans recours aux tribunaux.

Outre les membres du Comité des chefs sur les revendications et du Groupe de travail mixte ainsi que les chefs des Premières Nations, le Commissaire en chef et la Directrice de la liaison rencontrent les membres de l'Indigenous Bar Association, de la Section du droit des Autochtones (Association du Barreau canadien) et de l'Union of Ontario Indians. Le Commissaire en chef se rend également dans la plupart des provinces pour discuter avec certains groupes des attentes au niveau des collectivités et pour s'entretenir avec des requérants de ce que la Commission peut faire pour les aider.

Au mois d'août 1991, la Commission examine son mandat en compagnie de spécialistes et dresse un plan de recrutement du personnel. Lors d'une séance de planification interne, on décide de la marche à suivre concernant les revendications qui seront soumises dès que sera réglée la question du mandat, ainsi que la nomination de nouveaux commissaires.

Elle met également au point un plan de communication destiné à faire mieux connaître ses services aussi bien que ses nouveaux commissaires. Suivent alors la publication et la diffusion d'une *Brochure d'information* et d'un guide pour la *Présentation des revendications* destinés à aider ceux qui le désirent à présenter leurs revendications. La Commission fait son entrée

en scène lors d'une réception officielle au cours de laquelle les commissaires sont présentés.

«La CRI est le résultat des consultations qui ont eu lieu entre l'Assemblée des Premières Nations et le gouvernement du Canada. Tous reconnaissent que les choses devaient changer.»

Dan Bellegarde,
coprésident

Divers organismes régis aussi par la *Loi sur les enquêtes* font profiter la Commission de leur expérience au plan de l'organisation et de l'exécution du travail. Parmi les autres contacts de la Commission, il convient également de citer la Commission royale sur les peuples autochtones, le Treaty and Aboriginal Rights Research Centre, la Saskatchewan Treaty Commission, la Commission sur les Indiens de l'Ontario, le Waitangi Tribunal de Nouvelle-Zélande, ainsi que la Bibliothèque et les Archives nationales, à Ottawa.

Photo - Bert Crowfoot



Membres des Premières Nations de Cold Lake écoutant attentivement le témoignage d'Anciens

Premières réactions aux travaux de la Commission

Dès le départ, la Commission concentre ses efforts sur la recherche, la médiation et la liaison. Sans cesse préoccupée de trouver l'information historique pertinente, elle recourt à cet égard à l'aide de spécialistes pour évaluer les déclarations verbales et écrites qui se rapportent aux traités. Elle accorde aussi une importance particulière à la dimension interculturelle du processus, d'où son choix de privilégier la médiation qui, en plus de respecter les valeurs traditionnelles et culturelles des requérants, permet d'éviter les violentes confrontations que l'on observe souvent dans un tribunal. Dans chaque dossier, la Commission assure la liaison entre les Premières Nations et le gouvernement.

La Commission traite sur un pied d'égalité avec tous et toutes. L'indépendance et le souci d'équité qu'elle ne cesse d'afficher, de même que le respect avec lequel elle traite les requérants, suscitent des réactions positives et durables. À ce jour, soixante-dix-huit Premières Nations, dont les revendications sont aussi diverses que complexes, ont communiqué avec la Commission.

Son intervention permet également de débloquer les négociations entre quatorze Premières Nations et le MAINC. C'est ainsi que, au terme d'un examen préliminaire, la revendication de la bande d'Henry Laubicon peut être réglée, et que les Premières Nations d'Alexis et de Gesgapegiag peuvent retourner à la table de négociations. Quoique de courte durée, ces consultations entre la Commission et les Premières Nations contribuent mieux qu'on ne l'aurait cru à accélérer le processus en cours, et ce, grâce à la neutralité de la Commission, au souci de justice qu'on lui reconnaît, et à son expérience du traitement des revendications.

«Les Canadiens peuvent maintenant être sûrs que, en ce qui a trait aux revendications particulières tout au moins, il existe une commission dont le mandat consiste, justement, à examiner ce genre de situation et à faire des recommandations.»

Jim Prentice,
coprésident

Les deux premiers rapports d'enquête déposés par la Commission, à savoir celui concernant les revendications des bandes de Cold Lake et de Canoe Lake (polygone de tir aérien de Primrose Lake) et celui concernant les revendications des Denesuline d'Athabasca, revêtent une importance très grande pour les Premières Nations en cause. Même si le gouvernement n'a pas encore fait connaître officiellement ses réactions à ces rapports, les requérants, eux, se disent satisfaits de la façon dont les enquêtes se sont déroulées.

Améliorations à apporter et possibilités à explorer

À l'interne, les enquêtes menées par la Commission pourront être accélérées si l'on arrive à simplifier le

processus documentaire. Elle sera alors en mesure de publier de courts rapports concernant certaines revendications, qui pourront toujours revenir sur la table de négociations après une séance de planification. L'expérience acquise par la Commission lui permettra en outre d'aider les parties à se faire une meilleure idée de la documentation nécessaire. Un programme d'information bien structuré serait à envisager à cet égard.

En ce qui a trait aux fonctions proprement dites de la Commission et à ses rapports avec le gouvernement, il convient certainement de revoir tout le processus de traitement des revendications. En effet, selon le système actuel, une revendication doit avoir été examinée ou rejetée à la fois par le MAINC et par le ministère de la Justice avant de pouvoir être soumise à la Commission. Si cette dernière devait être saisie de ces revendications avant l'un ou l'autre de ces ministères, la crédibilité que lui procurent son indépendance et son souci d'équité en ferait le médiateur tout désigné pour amener les parties à arriver ensemble à une solution acceptable de part et d'autre. Cette approche nouvelle et efficace, basée sur la reconnaissance des différences culturelles des parties, mettrait un terme au rapport d'opposition qui existe entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral.

«Pourquoi attendre qu'on en arrive à un rejet de la revendication, ce qui ne peut qu'engendrer des conflits?»

Harry S. LaForme,
ex-Commissaire en chef

Le gouvernement, de son côté, devra s'efforcer de donner suite plus rapidement aux rapports que la Commission lui soumet conformément au mandat qu'elle a reçu, et sur lesquels les requérants fondent tous leurs espoirs. Certains facteurs comme l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement ou la nomination d'un nouveau ministre responsable peuvent expliquer certains retards. Il demeure néanmoins que la lenteur du gouvernement à faire connaître ses réactions ne fait que compromettre la crédibilité de tout le processus aussi bien que les chances d'arriver de bonne foi à un règlement des nombreuses revendications qui attendent toujours.

Recommandations de la Commission au gouvernement

Les retards auxquels la Commission a dû faire face découlent de l'incompréhension des ministères et organismes gouvernementaux. Une liaison plus efficace devrait permettre d'ici peu de solutionner un bon nombre des problèmes rencontrés. Cela dit, il reste six points importants dont le règlement dépasse les compétences de la Commission aussi bien que celles des ministères intéressés, et qui méritent que le gouvernement s'y arrête.

Nos recommandations portent sur :

1. le protocole régissant les réactions aux rapports d'enquête de la Commission;
2. le rejet de la médiation;
3. la participation du gouvernement aux séances de planification de la Commission;
4. la contestation du mandat de la Commission;
5. les documents historiques;
6. la nomination du commissaire représentant le Québec.

Il y va de la bonne marche des travaux de la Commission et de la qualité des rapports entre le gouvernement et les Premières Nations. Les trois premières recommandations, à caractère général, portent sur la nécessité que le gouvernement reconnaisse bien toutes les ramifications du rôle et du mandat de la Commission. Les deux suivantes visent des questions précises qui demandent à être réglées dans les plus brefs délais. Quant au dernier problème soulevé, il requiert qu'une décision soit prise dès que possible.

1. Protocole

Première recommandation

Que les parties en cause dans une enquête menée par la Commission des revendications des Indiens disposent de soixante jours pour faire connaître officiellement, et par écrit, leurs réactions aux rapports faisant état de nos conclusions et de nos recommandations.

Justification

La Commission a reçu pour mandat de se livrer à un examen impartial des griefs exprimés par les Premières Nations en ce qui a trait à la décision prise par le gouvernement de rejeter une revendication, ou aux critères d'indemnisation qu'il a choisi d'appliquer. Créée par suite du programme à « quatre volets » annoncé par le gouvernement pour régler les dossiers en souffrance, la Commission a confirmé dès le départ son intention d'accélérer le processus. Dans ses déclarations, le Premier ministre laissait entendre, quant à lui, que le gouvernement donnerait suite aux recommandations formulées par la Commission au terme de ses enquêtes.

Conformément aux dispositions contenues dans son mandat, la Commission a entrepris sa première enquête. Les revendications particulières soumises par les Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake, puis rejetées par le gouvernement, portaient sur l'aménagement du polygone de tir aérien de Primrose Lake. Après avoir pris connaissance des documents historiques pertinents, la Commission a tenu des audiences publiques à l'hiver 1993, et communiqué au gouvernement ainsi qu'aux requérants, le 16 août suivant, un rapport

renfermant ses conclusions et ses recommandations. Les Premières Nations ont immédiatement, et d'une manière officielle, fait connaître leurs réactions. Nous attendons toujours la réponse du gouvernement.

La deuxième revendication sur laquelle nous nous sommes penchés nous venait des Denesuline d'Athabasca. Notre rapport d'enquête a été transmis aux parties le 21 décembre 1993. Encore une fois, les Premières Nations se sont manifestées sans attendre, mais nous attendons toujours la réponse du gouvernement.

Des réactions officielles à ces rapports ne peuvent qu'accroître l'impression d'équité et de justice qui doit se dégager des négociations entourant les revendications particulières. Comme on peut le lire ailleurs dans le présent rapport, la Commission a respecté les termes de son mandat en se méritant la confiance des parties à l'égard de ses enquêtes, de ses services de médiation et de ses séances de planification. Il serait malheureux que l'attitude du gouvernement ne vienne compromettre ces élans de bonne volonté que nous sommes arrivés à susciter.

Par ailleurs, concernant les dix autres dossiers pour lesquels elle a accepté d'intervenir, la Commission travaille actuellement à simplifier son processus d'enquête de façon à éliminer peu à peu les délais inutiles. Elle prévoit que dans bon nombre de cas, le rapport d'enquête pourra être complété au cours de la prochaine année, que dix autres revendications passeront bientôt du stade de la demande d'intervention à celui de l'enquête, et qu'elles seront suivies de nombreuses autres demandes d'ici quelques mois.

C'est pourquoi la Commission recommande que le gouvernement et les Premières Nations adoptent notre règle des soixante jours. Vu le caractère non exécutoire de nos rapports, une réponse immédiate et officielle ne devrait d'aucune façon constituer un trop lourd fardeau pour l'une ou l'autre des parties.

2. Rejet de la médiation

Deuxième recommandation

Que les ministères gouvernementaux reconnaissent qu'un refus de consentir à la médiation entraîne une enquête qui, en plus d'être coûteuse et fastidieuse, aboutit souvent, de toute façon, à l'intervention d'un médiateur.

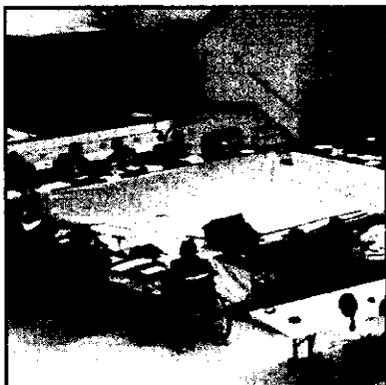
Justification

Cette recommandation découle aussi directement du mandat confié à la Commission. Durant les enquêtes préliminaires dont ont fait l'objet les revendications soumises par les Premières Nations, la Commission a constaté une possibilité qu'elles retournent à la table de négociations

et, comme le prévoit son mandat, a proposé ses services en tant que médiateur. Dans six cas, le gouvernement, ou plus précisément le MAINC, a fait savoir que la médiation ne lui paraissait pas devoir être envisagée. Le problème, en fait, est le suivant : la Commission se voit forcée de procéder à une enquête en bonne et due forme au terme de laquelle, très souvent, elle recommande officiellement aux parties de recourir à la médiation.

Vu les excellents résultats obtenus récemment au stade de la séance de planification, la Commission demeure confiante que ce problème sera bientôt résolu, ce que l'adoption de la recommandation précitée suffira à confirmer.

Photo : Bert Crowfoot



Lors de l'enquête concernant les Premières Nations de Cold Lake, les audiences publiques ont eu lieu au centre communautaire du 14 au 17 décembre 1992.

3. Participation du gouvernement aux séances de planification de la Commission

Troisième recommandation

Que le gouvernement soit représenté lors des séances de planification organisées par la Commission, et qu'il explore plus à fond les possibilités offertes par la médiation.

Justification

Les membres de la Commission n'ont pas manqué de noter l'absence de représentants du Bureau des revendications particulières lors de nos séances de planification. Les requérants ainsi que leurs porte-parole sont présents. Par contre, à cause du transfert de responsabilité qui s'opère, dès le départ, du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) au ministère de la Justice, seul ce dernier se trouve représenté. Il en résulte donc que les porte-parole du ministère de la Justice, faute de directives de la part du MAINC, leur client, sont incapables de parler au nom du gouvernement du Canada.

La Commission a demandé au MAINC de remédier à cette situation, et nous avons des raisons de croire qu'il accédera à notre requête.

Cela dit, le problème demeure entier. En effet, le gouvernement semble emprunter deux voies dans le traitement de ce dossier :

1. celle de la négociation d'une revendication particulière, qui est l'affaire du MAINC, et
2. celle de l'enquête proprement dite, qui relève du ministère de la Justice.

Par contre, la "troisième voie", soit celle de la médiation, que ce soit avant, durant ou après l'enquête, semble totalement laissée de côté.

Cela signifie donc que des problèmes qu'il serait possible de résoudre demeurent sans solution. Et pendant ce temps, les services de médiation que la Commission est habilitée à offrir ne servent à rien. Toutefois, vu les excellents résultats obtenus récemment au stade de la séance de planification, la Commission demeure confiante que cette situation sera bientôt corrigée, ce que l'adoption de la recommandation précitée suffira à confirmer.

4. Contestation du mandat de la Commission

Quatrième recommandation

Que les ministères gouvernementaux reconnaissent davantage le mandat qui a été confié à la Commission

Justification

Même si, en règle générale, le gouvernement affiche une attitude plus favorable face à l'existence et au mandat de la Commission, il est arrivé plus d'une fois que ce mandat soit directement contesté.

Nous sommes d'avis que ce problème découle d'une méconnaissance, de la part du gouvernement du Canada, du rôle réel de la Commission, mais aussi d'une interprétation inutilement technique de son mandat. Dès le départ, il a été entendu que la Commission n'était pas une cour de justice. Au contraire, son rôle consiste à éviter la confrontation. Elle est d'ailleurs habilitée à examiner des documents et à entendre des témoignages qui ne seraient pas nécessairement recevables devant un tribunal, et ses recommandations n'ont aucun caractère exécutoire. Cela dit, il est possible qu'elle soit perçue dans certains milieux comme une cour d'appel dont les décisions risquent de discréditer les instances responsables des décisions contestées par les requérants.

La Commission s'est toujours efforcée, conformément à son mandat, de recourir d'abord à la médiation, puis, en cas d'échec, de mener une enquête publique en bonne et due forme. Par contre, la façon dont le gouvernement du Canada interprète ce mandat l'a amené à contester celui-ci sur des points techniques qui sont tout à fait incompatibles avec les intentions et les actions de la Commission.

Une fois de plus, la Commission demeure confiante que ce problème sera bientôt résolu, ce que l'adoption de la recommandation précitée suffira à confirmer.

5. Documents historiques

Cinquième recommandation

Que les ministères compétents communiquent sans tarder à la Commission les documents dont elle a besoin.

Justification

La Commission est habilitée à exiger par bref qu'on lui remette certains documents, et à citer certains témoins à comparaître. Toutefois, ce sont généralement les requérants qui autorisent la Commission à demander au gouvernement les documents nécessaires. Les requérants eux-mêmes peuvent fournir des documents, écrits ou enregistrés, permettant de clarifier leurs revendications, ou indiquer à la Commission où elle peut les obtenir. L'examen se fait à l'interne. À la demande des requérants, l'information fournie demeure confidentielle.

Par le passé, il est arrivé que la Commission doivent attendre quatre mois avant que les ministères compétents ne lui fournissent la documentation demandée.

Encore une fois, la Commission demeure confiante que ce problème sera bientôt résolu, ce que l'adoption de la recommandation précitée suffira à confirmer.

6. Nomination du commissaire représentant le Québec

Sixième recommandation

Que le gouvernement veuille à nommer dans les plus brefs délais un commissaire pour représenter le Québec.

Justification

La mort subite du commissaire Hamelin, survenue en juillet 1993, a augmenté la charge de travail des autres commissaires. Plus important encore, l'absence d'un représentant du Québec prive la Commission d'une dimension culturelle dont elle a besoin pour être vraiment représentative à l'échelle nationale. La présence d'un commissaire québécois est essentielle, compte tenu des éléments linguistiques, culturels et historiques qui caractérisent le Québec et les Premières Nations qui l'habitent.

Revendications portées à l'attention de la Commission

Sommaire

78	revendications soumises à la Commission
5	enquêtes complétées
11	demandes d'intervention faisant l'objet d'un examen préliminaire
10	dossiers pour lesquels des services de médiation ont été offerts
14	dossiers qui, après avoir été soumis à la Commission, sont passés au stade de la négociation directe avec le MAINC
25	dossiers inactifs
1	règlement
12	enquêtes en cours

Enquêtes terminées

Cold Lake (polygone de tir aérien de Primrose Lake)
Canoe Lake (polygone de tir aérien de Primrose Lake)
Denesuline d'Athabasca
Lax Kw'alaams (rapport déposé en juin 1994)
Young Chipeewayan (rapport déposé en juillet 1994)

Enquête concernant les revendications soumises par les Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake (polygone de tir aérien de Primrose Lake), août 1993

La grande question sur laquelle la Commission a été invitée à se pencher est la suivante :

Le gouvernement du Canada a-t-il rejeté à tort ou à raison les revendications territoriales des Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake en 1975 et en 1986?

Pour trancher ce point, elle a dû répondre d'abord à ces deux questions :

- 1) Le gouvernement du Canada a-t-il enfreint ses traités avec les Premières Nations de Cold Lake (traité n° 6, 1876) et la Nation crie de Canoe Lake (traité n° 10, 1906) en expulsant ces Indiens de leurs territoires de chasse, de piégeage et de pêche traditionnels en 1954 de façon à pouvoir y établir le polygone de tir aérien de Primrose Lake?
- 2) Le gouvernement du Canada a-t-il manqué à quelque obligation fiduciaire envers ces Premières Nations, suite à l'exclusion de leurs membres de leurs territoires traditionnels?

Conformément à son mandat, qui l'enjoint de prendre connaissance de documents historiques et d'entendre des témoignages qui ne seraient pas nécessairement recevables par une cour de justice, la Commission s'est rendue dans ces collectivités. Sincères et convaincants, les récits entendus ne prêtaient à nulle contestation ni contradiction. Nous avons été stupéfiés par l'ampleur de la destruction qui a frappé ces collectivités, dont l'autosuffisance séculaire a un jour, brutalement et complètement, pris fin «pour le bien du Canada». Pendant trente ans, des revendications pour une juste indemnisation et un plan de redressement raisonnable ont été présentées de façon répétée par les Premières Nations aux gouvernements successifs, qui tous les ont rejetées.

«Le dossier Cold Lake / Canoe Lake était un dossier chargé, et lourd de conséquences. Personne ne pouvait écouter tous ces témoignages et demeurer impassible.»

Dan Bellegarde,
coprésident

Au terme des audiences publiques, et au vu de toutes les preuves historiques, la Commission est arrivée aux conclusions suivantes :

1) Du fait de l'exclusion abrupte des Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake de la quasi-totalité de leurs territoires traditionnels, ainsi que de la perte brutale de leur autonomie qu'elle a entraînée en dépit de toutes les assurances et garanties contraires, le gouvernement du Canada est en violation des traités n^{os} 6 et 10.

2) Le gouvernement du Canada était en situation de fiduciaire à l'égard des Premières Nations et il a manqué à ses obligations en omettant consciemment de verser une indemnisation adéquate ou de fournir quelque moyen que ce soit de redressement économique aux Premières Nations requérantes.

Photo : Bert Crowfoot



Isabelle Martial, des Anciens de Cold Lake, a témoigné dans le cadre des audiences publiques

La position de la Commission était (en partie) la suivante :

À notre avis, aucune interprétation raisonnable de ces traités n'autoriserait le gouvernement à détruire les économies indiennes sur lesquelles les traités s'appuyaient. Or, c'est précisément ce qu'amena l'éviction des Premières Nations requérantes de leurs terres traditionnelles. (...) Telle aurait de toute façon été notre conclusion, même en ne nous fondant que sur les textes des traités eux-mêmes. (...) Le dossier historique complet sert à confirmer la signification des engagements pris envers les Indiens des traités et l'envergure de la violation commise. (...) Il n'est pas certain que toute prise de terre des traités pour la colonisation ou d'autres fins constituerait une violation de traité. Nous ne sommes pas pour autant convaincus qu'il ne

peut pas y avoir indemnisation ou autre réparation dans le cas d'une violation de l'envergure de celle dont nous sommes témoins ici.

La Commission devait recommander :

Que les revendications relatives au polygone de tir aérien de Primrose Lake de la Nation crie de Canoe Lake et des Premières Nations de Cold Lake soient acceptées pour négociation en vertu de la Politique des revendications particulières du Canada.

Réactions des parties

Le 17 août 1993, la Commission des revendications des Indiens transmet son rapport aux différents intervenants dans l'enquête relative au polygone de tir aérien de Primrose Lake. D'autres Premières Nations ont soumis leurs revendications à cet égard à la Commission, mais elles ont accepté que l'enquête soit retardée jusqu'à ce que le gouvernement ait réagi officiellement à ce premier rapport. Dans une lettre datée du 13 octobre

1993, la ministre des Affaires indiennes de l'époque se dit prête à accepter les recommandations de la Commission «dans la mesure où elles ne dépassent pas le cadre de la Politique des revendications particulières», et laisse entendre que le gouvernement fera connaître officiellement sa position au plus tard dans deux ou trois mois.

«Ce n'est que tout récemment que les Anciens sont arrivés à faire entendre leur voix dans le processus de règlement des revendications.»

Dan Bellegarde,
coprésident

Satisfaites des recommandations formulées par la Commission, les Premières Nations de Cold

Lake et de Canoe Lake attendent maintenant avec impatience la réponse du gouvernement. Tout en comprenant les répercussions que peuvent avoir l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement et la nomination d'un nouveau ministre responsable, elles sont déçues - et c'est compréhensible - de constater qu'à ce jour, le gouvernement tarde toujours à se prononcer de façon officielle. Il semble que les habitants des réserves soient maintenant en mesure d'offrir leurs services relativement à certains postes de contractuels à la base des Forces armées, ce qu'ils considèrent comme un résultat positif de l'exercice.

Enquête concernant les Denesuline d'Athabasca, décembre 1993

La démarche de la Commission repose sur son mandat d'enquêter sur les revendications particulières rejetées par le Canada pour motifs d'invalidité, parce que non conformes aux dispositions de la Politique des revendications particulières (énoncée en 1982 dans la publication du ministère des Affaires indiennes intitulée *Dossier en souffrance*), qui prévoit que toutes les preuves historiques pertinentes, y compris celles qui pourraient être jugées irrecevables par une cour de justice, doivent être prises en considération.

La revendication des Denesuline découlait de la non-reconnaissance, par le gouvernement du Canada, des droits que leur confèrent les traités au nord du 60^e parallèle. La tâche qui incombait à la Commission consistait essentiellement à déterminer l'existence d'une obligation légale du gouvernement à l'égard des Denesuline.

Les questions auxquelles la Commission a dû répondre sont les suivantes :

- 1) La portée géographique des traités n^{os} 8 et 10 s'étend-elle au nord du 60^e parallèle ou est-elle limitée aux territoires décrits respectivement au paragraphe 6 du traité n^o 8 et au paragraphe 8 du traité n^o 10?

- 2) Dans la négative, les requérants possèdent-ils, en vertu des traités, le droit de se livrer à leurs occupations ordinaires de chasse, de piégeage et de pêche au-delà des territoires décrits respectivement au paragraphe 6 du traité n^o 8 et au paragraphe 8 du traité n^o 10?

- 3) Le Canada a-t-il manqué à son obligation légale envers les requérants, en vertu de la Politique des revendications particulières, en ne reconnaissant pas :

- a) que la portée géographique des traités s'étend au nord du 60^e parallèle, ou

- b) que les requérants possèdent au nord du 60^e parallèle des droits de chasse et de pêche issus des traités ?

Les parties conviennent que les Denesuline utilisent et occupent des terres au nord du 60^e parallèle depuis des temps immémoriaux. Les Denesuline n'ont accepté de signer le traité n^o 8 qu'après avoir obtenu des commissaires l'assurance qu'ils seraient «aussi libres de chasser et de pêcher après le traité qu'ils le seraient s'ils n'avaient jamais fait de traité». Pour ce qui est du traité n^o 10, ils n'y ont adhéré qu'à la condition qu'ils «ne seraient privés d'aucun de leurs moyens de subsistance usuels, et ...qu'ils auraient le privilège de chasser et de pêcher comme avant.» La Commission n'a reçu aucune preuve indiquant que les droits de chasse et de pêche conférés par traités aux Denesuline aient jamais été expressément limités au territoire géographique visé par les traités. C'est seulement en 1989 que le gouvernement du Canada les a avisés pour la première fois que les droits qu'ils croyaient encore posséder dans cette partie de leur terres traditionnelles avaient été éteints.

La Commission est arrivée aux conclusions suivantes :

Première question : la portée géographique des traités n^{os} 8 et 10

Les éléments de preuve fournis ne suffisent pas à établir, comme l'affirment les requérants, que le territoire visé par les traités nos 8 et 10 dépasse les limites indiquées, et qu'il englobe les terres traditionnelles des Denesuline. Celles-ci n'ont pas été délimitées à l'époque de la signature des traités, situation qui, dans l'ensemble, n'a toujours pas été corrigée.

Les terres traditionnelles des Denesuline à l'extérieur des limites décrites dans les traités nos 8 et 10 n'étaient pas destinées à être «ouvertes» à la colonisation, à l'exploitation minière et forestière, ni à d'autres secteurs d'activité de ce type au moment de la négociation des traités. Les parties n'avaient pas l'intention d'inclure les terres traditionnelles des Denesuline au nord du 60^e parallèle.

Deuxième question : les droits de chasse et de pêche au-delà des limites des traités

Le texte même des traités

La formulation des textes est essentiellement la même dans les traités nos 8 et 10. Une interprétation raisonnable du texte même des traités oblige à conclure que le droit de chasser, de pêcher et de piéger devait s'appliquer à toutes les terres traditionnelles cédées par les Denesuline.

La preuve historique pertinente

- L'objectif du Canada était d'avoir l'assurance d'un territoire spécifique pour la colonisation et d'autres activités. Les Denesuline, eux, voulaient protéger leur mode de vie traditionnel.
- Les Denesuline étaient extrêmement réticents à signer les traités parce qu'ils craignaient que leur mode de vie traditionnel, y compris la chasse, la pêche et le piégeage, ne soit menacé.
- Afin d'atténuer les craintes des Denesuline, les commissaires au traité ont verbalement assuré

ces derniers qu'ils «seraient aussi libres de chasser et de pêcher après le traité qu'ils le seraient s'ils n'avaient jamais fait de traité».

- Il n'existe aucune preuve convaincante que les commissaires au traité aient dit aux Denesuline, à quelque moment que ce soit, que l'exercice des droits de chasse, de pêche et de piégeage serait limité à un secteur géographique spécifique.
- Il ne serait pas raisonnable d'interpréter les éléments de preuve comme indiquant que les Denesuline ont accepté en toute connaissance de cause de céder leurs droits sur tous leurs territoires traditionnels en retour de la possession certaine de droits de chasse et de pêche sur un territoire plus petit, celui-là même que décrivent les traités. En outre, ce territoire n'est pas celui où ils chassaient le caribou. Il ne serait pas raisonnable de croire qu'un peuple connu sous l'appellation «mangeur de caribou» ait pu convenir d'un tel accord.
- Bien que l'analyse de la conduite des parties après les traités ne permette pas de tirer des conclusions certaines, cette conduite correspond à notre interprétation des traités.

Troisième question : le Canada a-t-il une obligation légale?

- Il n'est pas nécessaire, pour ce qui est du «non-respect d'un traité ou d'un accord», de démontrer un «manquement» à une obligation légale pour qu'une revendication puisse être envisagée aux fins de négociations en vertu de la Politique des revendications. Il convient plutôt de reconnaître les revendications qui révèlent le «non-respect d'une obligation légale».
- Nous concluons que les traités imposent au Canada certaines obligations relativement à l'affaire dont nous sommes saisis. Cette

obligation légale du Canada consiste tout au moins à reconnaître les droits issus des traités en cause et à veiller à ce que les droits des Denesuline soient respectés.

- En plus de révéler le non-respect d'une obligation légale, une revendication doit, afin d'être acceptée pour négociation en vertu de la Politique, être fondée sur des pertes ou dommages subis.
- À l'heure actuelle, la Politique des revendications particulières et le processus correspondant sont mal adaptés à la résolution de la revendication des Denesuline, car il ne semble exister aucune perte ni dommage qui puisse se prêter à la négociation en vertu de la Politique.
- Nous sommes d'accord avec l'argument du Canada selon lequel la Commission n'est pas habilitée à accorder un jugement déclaratoire. Notre mandat, tel qu'il est énoncé dans les décrets, consiste notamment à faire enquête et rapport sur les revendications rejetées et à présenter nos constatations et recommandations aux parties. Le jugement déclaratoire est une décision judiciaire qui lie les parties, ce que nous ne sommes pas habilités à accorder.

Recommandation I

Les parties doivent se soucier du respect de l'esprit et de l'intention de la Politique et du processus afférent, qui sont d'encourager et de soutenir une négociation équitable des revendications en souffrance. La meilleure démarche en ce sens comporte l'élimination de l'obstacle que constituerait la stricte application des procédures et des règles techniques que pourrait exiger une cour de justice.

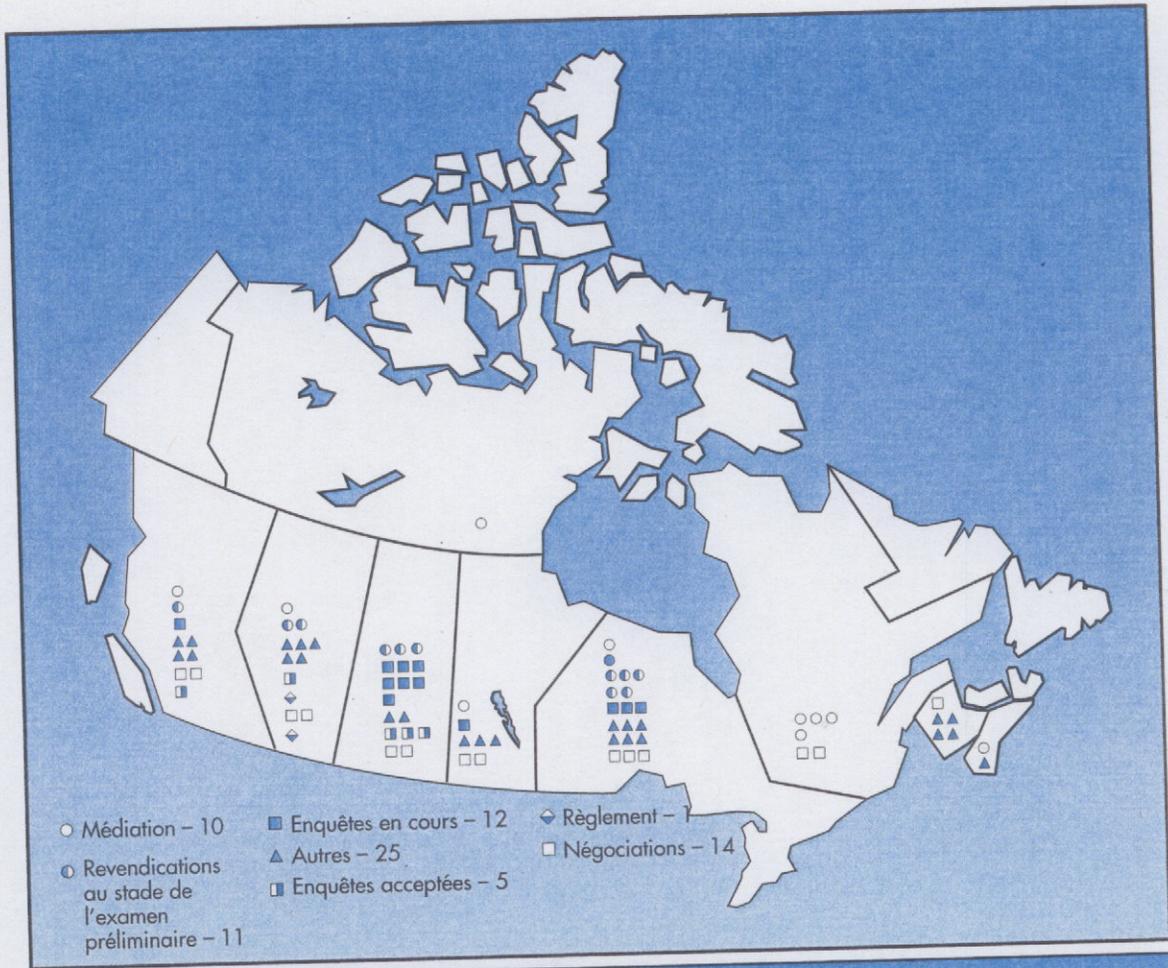
Recommandation II

Au sens strict, *Dossier en souffrance* ne permet pas la négociation de la revendication en question. Toutefois, le Canada a institué d'autres mécanismes de négociation applicables à des questions similaires, notamment celui des «correctifs administratifs». Les parties devraient, dès que possible, entamer la négociation du grief du requérant en conformité de ce processus.

Réactions des parties

Le rapport a été transmis au Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, dont la Commission attend toujours de connaître la réponse officielle. Les Denesuline ont accepté le contenu du rapport et attendent impatiemment de pouvoir entamer avec le gouvernement les négociations recommandées par la Commission.

Étapes franchies au 31 mars 1994



DEMANDES D'ENQUÊTE ACCEPTÉES

Première Nation d'Alexis (Alberta)
 Bande indienne de Buffalo River (Saskatchewan)
 Chippewas de Beausoleil, Rama et Georgina Island (Ontario)
 Chippewas de Kettle et Stony Point [Beachfront] (Ontario)
 Chippewas de Thames [Muncey] (Ontario)
 Bande Flying Dust # 115 (Saskatchewan)
 Bande indienne de Joseph Bighead (Saskatchewan)
 Lac La Ronge [Candle Lake] (Saskatchewan)
 Lac La Ronge [terres occupées par l'école] (Saskatchewan)
 Lac La Ronge [droits fonciers issus de traités] (Saskatchewan)
 Micmacs de Gesgapegiag [Maria] (Québec)
 Première Nation de Roseau River [cession en 1903] (Manitoba)
 Bande indienne de Sumas (Colombie-Britannique)

Première Nation de Walpole Island (Ontario)
 Première Nation de Washagamis Bay (Ontario)
 Bande du lac Waterhen (Saskatchewan)

ENQUÊTES COMPLÉTÉES

Denesuline d'Athabasca (Saskatchewan)
 Nation crie de Canoe Lake (Saskatchewan)
 Premières Nations de Cold Lake (Alberta)
 Bande indienne Lax Kw'alaams (Colombie-Britannique)
 Première Nation Young Chipeewayan (Saskatchewan)

Les enquêtes ne se rendent pas nécessairement au stade de l'audience publique. Dans certains cas, les parties retournent à la table des négociations, ou la revendication passe au stade de la médiation.

Enquêtes en cours

Cette section reprend, sous forme de liste, l'information contenue dans la carte qui précède.

12 enquêtes en cours

<i>Colombie-Britannique</i>	1
<i>Saskatchewan</i>	7
<i>Ontario</i>	3
<i>Manitoba</i>	1

11 revendications au stade de l'examen préliminaire

<i>Colombie-Britannique</i>	1
<i>Alberta</i>	2
<i>Saskatchewan</i>	3
<i>Ontario</i>	5

Médiation

10 revendications au stade de la médiation

<i>Colombie-Britannique</i>	1
<i>Alberta</i>	1
<i>Territoires du Nord-Ouest</i>	1
<i>Manitoba</i>	1
<i>Ontario</i>	1
<i>Québec</i>	4
<i>Nouvelle-Écosse</i>	1

Revendications soumises à la Commission et arrivées au stade des négociations avec le MAINC

14 revendications

<i>Alberta</i>	2
<i>Ontario</i>	3
<i>Québec</i>	2
<i>Saskatchewan</i>	2
<i>Manitoba</i>	2
<i>Nouveau-Brunswick</i>	1
<i>Colombie-Britannique</i>	2

Autres

25 revendications

<i>Colombie-Britannique</i>	4
<i>Alberta</i>	5
<i>Saskatchewan</i>	2
<i>Manitoba</i>	3
<i>Ontario</i>	6
<i>Nouveau-Brunswick</i>	4
<i>Colombie-Britannique</i>	1

Règlement

<i>Alberta</i>	1
----------------	---

Vers une meilleure compréhension du mandat de la Commission

Programmes d'information mis sur pied par la Commission

Comme nous l'avons déjà souligné, les efforts de sensibilisation entrepris par le Commissaire en chef et les cadres supérieurs de la Commission les ont amenés à rencontrer des représentants des Premières Nations à des réunions organisées au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique, ainsi que d'organismes comme l'Indigenous Bar Association et l'Union of Ontario Indians.

Après la nomination des nouveaux commissaires, de nouvelles rencontres ont été nécessaires afin de les présenter aux chefs des Premières Nations. L'information se rapportant aux commissaires et à leur mandat figure dans la *Brochure d'information*, alors que le guide de *Présentation des revendications* indique la marche à suivre pour recourir aux services offerts par la Commission.

La Commission a fait parvenir des exemplaires de sa *Brochure d'information* et de son guide sur la *Présentation des revendications* ainsi que des affiches et des épinglettes à toutes les Premières Nations. Elle a également transmis une trousse d'information aux ministères et organismes fédéraux et provinciaux compétents et, aux médias, des communiqués sur les enquêtes amorcées ou complétées. Le premier numéro de son bulletin d'information doit paraître bientôt. Il est fait mention de la Commission dans Aerofax et dans d'autres sources d'information générales que consultent les chercheurs et les membres de la presse.

Nous prévoyons une plus grande activité à l'échelle régionale. Les commissaires devront alors prendre part aux réunions annuelles de divers groupes afin de les sensibiliser aux travaux

de la Commission. Leur connaissance des besoins et des intérêts propres aux régions qu'ils représentent leur permet d'indiquer où et comment la Commission est en mesure d'intervenir.

Recherche sur des questions particulières

Il est important de faire une distinction entre la recherche portant sur des problèmes particuliers et celle portant sur d'autres questions plus générales. Entrent dans cette dernière catégorie, par exemple, les droits d'utilisation de l'eau, que l'on retrouve dans bon nombre de revendications. Les chercheurs à l'emploi de la Commission ne s'y attaquent qu'en cas de besoin et réunissent alors toute l'information nécessaire.

D'autres questions ne touchent que des dossiers bien précis, la capacité des terres revendiquées par les Premières Nations de Cold Lake et de Canoe Lake à faire vivre ces collectivités, par exemple, ou l'interprétation à donner aux traités visés par ces revendications. Pour ce type de recherche, la Commission doit recourir aux services de chercheurs de l'extérieur.

La médiation - une autre façon de régler les conflits

Par «médiation», nous entendons tout service, autre que l'enquête, que la Commission peut offrir aux parties pour les aider à régler leurs différends à l'amiable plutôt que de s'engager dans une bataille juridique. Une médiation peut être qualifiée de réussie lorsque les deux parties ont trouvé un terrain d'entente, ce qui demeure préférable à une décision imposée à l'une des parties par un juge.

La médiation jouit d'une popularité de plus en plus grande chez les avocats et leurs clients. Certaines associations professionnelles exigent même des avocats qu'ils recommandent à leurs clients d'y recourir plutôt qu'à l'action en justice, coûteuse, fastidieuse et pénible. Après s'être entendues sur le choix d'un médiateur, les parties discutent avec cette personne du rôle qu'elle sera appelée à jouer. La tâche du médiateur consiste généralement à aider les parties à cerner les véritables motifs de leur désaccord ainsi que les obstacles à un règlement. Les parties peuvent être consultées séparément (navette) ou collectivement (table ronde).

La médiation constitue, par essence, une démarche impartiale qui est informelle, souple, biculturelle et sans confrontation. Les deux parties sont traitées sur un pied d'égalité, aucune ne possédant «LA» vérité.

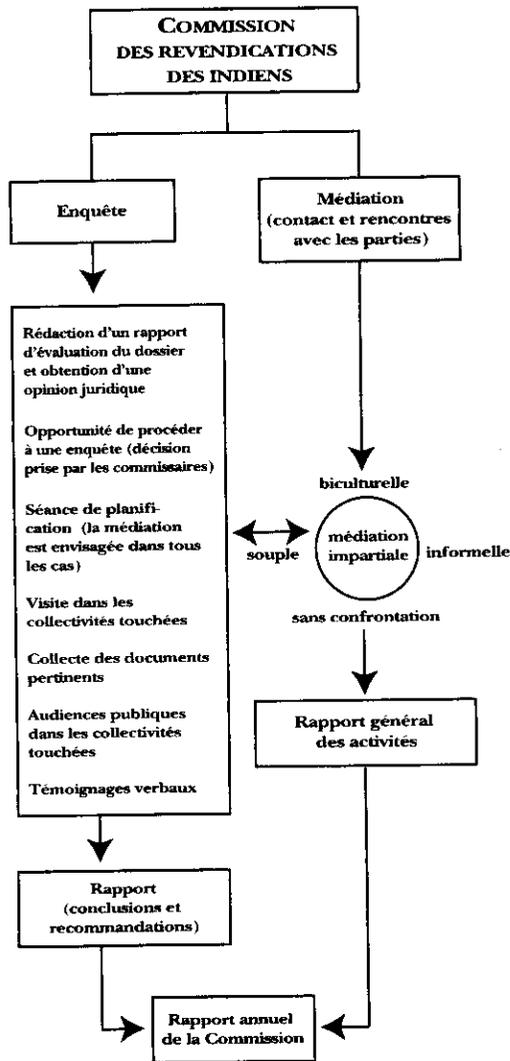
Le rôle de médiateur que joue la Commission témoigne clairement de l'importance qu'elle accorde à la compréhension entre les deux cultures. La Commission a réuni quelques-uns des spécialistes les plus réputés et créatifs du règlement des conflits sans recours aux tribunaux. Elle s'enorgueillit de compter parmi ses membres l'honorable Robert F. Reid, c.r., anciennement de la Cour suprême de l'Ontario, qui possède également de solides connaissances du droit administratif. Il convient, par ailleurs, de mentionner M. Mark Dockstator, dont la thèse de doctorat, intitulée «*Towards an Understanding of Aboriginal Self-Government*», fait clairement ressortir les différences

fondamentales qui existent entre la pensée autochtone et la pensée occidentale, et peut servir d'introduction aux fondements philosophiques de la démarche de la Commission en matière de médiation. M. Dockstator y insiste non pas sur la supériorité d'un groupe par rapport à l'autre, mais bien sur les points sur lesquels les deux peuvent, et doivent, s'entendre. Les efforts déployés par le juge Reid et M. Dockstator ont permis d'arriver à un consensus quant à la place que la médiation doit occuper dans le processus de règlement des revendications particulières.

La médiation et le processus d'enquête

Le tableau apparaissant à la page suivante indique les liens qui unissent la médiation et le processus d'enquête. Comme vous pouvez le voir, la Commission peut être en mesure de constater les possibilités d'une médiation dès l'étude préliminaire d'une demande d'intervention. La médiation est toujours envisagée. L'opportunité d'y recourir est déterminée lors de la séance de planification, où les deux parties se rencontrent pour définir et limiter les enjeux de la revendication. À ce stade, les parties peuvent toutes deux être disposées à opter pour la médiation comme moyen de parvenir à un règlement plutôt que pour une enquête en bonne et due forme. C'est aussi à ce stade que la revendication acceptée au départ aux fins de l'enquête peut être réglée à l'amiable. Si l'impasse n'est pas rompue lors de la séance de planification, les parties passent à l'étape suivante du processus d'enquête.

Vers une nouvelle politique des revendications



Comme nous l'avons déjà souligné, la politique énoncée dans *Dossier en souffrance* comporte, pour un bon nombre, des lacunes importantes. À cet égard, la Commission a prêté son concours au Groupe de travail mixte des Premières Nations et du gouvernement, dont le mandat consiste à se pencher sur les critiques voulant que l'actuelle Politique des revendications particulières, de par son contenu et son application, soit inutilement restrictive. Les membres du Groupe de travail se sont réunis pour la première fois en février 1992, mais au moment où se termine la période couverte par le présent rapport, son mandat a déjà pris fin sans que le Groupe n'ait présenté de recommandations dans un rapport officiel. Cela dit, une réorientation s'impose plus que jamais.

L'expérience et les ressources documentaires que possède la Commission l'habilitent à prendre une part importante à la formulation d'une nouvelle politique. Elle pourrait en outre contribuer à la mise en place d'un organisme indépendant qui, conscient des différences culturelles qui existent entre les parties, accroîtrait l'efficacité du processus d'examen et de règlement des revendications.

La Commission pourrait se charger de l'examen préliminaire des revendications soumises par les Premières Nations et, grâce à l'expérience acquise, séparer les revendications pour lesquelles il y a lieu de faire enquête de celles, moins complexes, qui pourraient passer sans tarder à l'étape de règlement par médiation. Elle pourrait en outre offrir des services de formation et des conseils sur les applications du mode de règlement des conflits «sans confrontation» auquel elle est arrivée à donner ses lettres de noblesse.

Organisation

Dotation et formation du personnel

La Commission compte 10 employés à Toronto et 27 à Ottawa. La proportion d'Autochtones est de 50 p. 100 environ. Les femmes autochtones représentent la moitié du personnel.

Elle a pour politique d'offrir à ses membres des cours de formation axés sur les différences culturelles des parties en présence, et aussi de favoriser leur perfectionnement.

Administration

La Commission a rédigé des lignes directrices concernant les finances, la gestion des contrats, la sécurité, la confidentialité, les conditions d'emploi, la gestion des stocks et d'autres questions administratives. Les systèmes informatisés que possèdent les deux bureaux permettent la communication de messages, de documents et de données. Une banque d'information sur les Premières Nations, les associations, les contacts gouvernementaux, les médias et les chercheurs permet d'obtenir certains renseignements et de préparer les listes d'envoi.

Demandes à caractère général

L'adresse postale de la Commission est la suivante :

Commission des revendications des Indiens
C.P. 1750, succursale B
Ottawa (Ontario)
K1P 1A2

À Ottawa, nos bureaux sont situés à l'adresse suivante :

Édifice Enterprise,
Suite 400 - 427, avenue Laurier ouest
Téléphone : (613) 943-2737
Télécopieur : (613) 943-0157

À Toronto, nos bureaux sont situés à l'adresse suivante :

Édifice Canada Trust
Suite 1502 - 110, rue Yonge
M5C 1T4
Téléphone : (416) 954-2760
Télécopieur : (416) 954-2765

État financier

Extraits du budget de fonctionnement de la Commission

- 1991-1992 1,2 M \$
- 1992-1993 3,8 M \$
- 1993-1994 5,0 M \$

L'augmentation des dépenses pour la deuxième année correspond à la nomination de nouveaux commissaires et à la réalisation de trois enquêtes. Pour la troisième année, elle est due au traitement des revendications arrivées au stade de l'enquête ou de la médiation.

Pour plus de renseignements sur la CRI

Médiation / Enquête :

Directrice de la liaison
Commission des revendications des Indiens
C.P. 1750, succursale «B»
Ottawa (Ontario)
K1P 1A2

Téléphone : (613) 943-1959

Télécopieur : (613) 943-0157

Publications

Revendications territoriales (bulletin)

Brochure d'information

Guide pour la présentation des revendications

Affiche

Rapports : Primrose Lake

Denesuline d'Athabasca

Pour plus de renseignements :

Vous pouvez téléphoner, à frais virés au besoin,
à la Directrice des communications au numéro
(613) 943-1607