
**COMMISSION DES REVENDICATIONS DES
INDIENS**

**RAPPORT SPÉCIAL SUR LES DENESULINES D'ATHABASCA
concernant les droits de chasse et de pêche conférés par
traités aux Premières Nations de Fond-du-Lac, du lac Noir et
de Lac-La-Hache**

Daniel J. Bellegarde, coprésident
P. E. James Prentice, c.r., coprésident

LE 30 NOVEMBRE 1995

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 200

ANALYSE 201

Sommaire du rapport de la Commission 201

Analyse juridique 204

Autres questions 206

RECOMMANDATION 208

ANNEXES 210

A Carte du territoire visé par la revendication 210

B L'honorable Ronald A. Irwin, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, aux coprésidents de la Commission des revendications particulières des Indiens, 5 août 1994 211

C L'honorable Ronald A. Irwin, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au vice-chef John Dantouze, du Prince Albert Grand Council, 11 mai 1995 213

D Lettre d'entente entre la Fédération Tungavik du Nunavut et les Denesulines d'Athabasca, 1er juin 1993 217

E Chronologie des événements 219

INTRODUCTION

En décembre 1993, la Commission des revendications des Indiens conclut son enquête sur la revendication des Denesų́inés d'Athabasca, qui souhaitent que soient reconnus officiellement les droits qui leur ont été conférés par traités de chasser et de pêcher au nord du 60^e parallèle¹. Bien que les faits présentés ne confirment pas techniquement qu'il s'agit d'une revendication particulière, car on ne réclame ni compensation ni dommages-intérêts, la Commission conclut que les Denesų́inés sont autorisés par traités à chasser et à pêcher au nord du 60^e parallèle, et recommande que le Canada reconnaisse officiellement l'existence de leurs droits afin que ceux-ci soient dûment protégés par la Constitution comme des droits existants issus de traités au sens du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Le ministre des Affaires indiennes, Ronald A. Irwin, répond officiellement au rapport de la Commission dans une lettre adressée le 5 août 1994 aux coprésidents. Il déclare que bien que les activités traditionnelles de chasse et de pêche des Denesų́inés soient protégées aux termes de l'article 40 de l'Accord du Nunavut, «[traduction] il n'y a rien dans le rapport de la Commission qui puisse inciter le gouvernement du Canada à changer d'avis. Autrement dit, en vertu des traités n^{os} 8 et 10, les bandes requérantes n'ont pas de droits issus de traités dans la région du Nunavut²». Dans des lettres échangées plus tard avec les Denesų́inés d'Athabasca, le ministre Irwin réitère la position du Canada sur l'effet juridique des clauses d'extinction globale des droits ancestraux dans les traités en question³.

En dépit de la position du Canada, le ministre Irwin accepte de charger le député Jack Anawak de faciliter les négociations entre les Denesų́inés et les Inuit sur les activités futures de chasse et de pêche dans le district de Keewatin, dans le Nunavut. Le Canada invite les parties à entreprendre des pourparlers en mars 1994, mais en juillet de la même année, la Keewatin Inuit Association se retire des discussions, affirmant «[traduction] qu'il n'y a pas lieu de poursuivre les délibérations sur la question du chevauchement

1 Le territoire visé par la revendication est montré dans la carte 1 (annexe A).

2 L'hon. Ronald A. Irwin à la Commission des revendications des Indiens, 5 août 1994 (annexe B).

3 Dans sa lettre du 11 mai 1995 au sous-chef John Dantouze, du Prince Albert Grand Council, le ministre Ronald A. Irwin affirme que le Canada reconnaît que les Denesų́inés ont utilisé, et continuent d'utiliser, les terres dans le district de Keewatin pour chasser et pêcher, mais il précise que «ces traités ainsi que les droits de chasse et de pêche qui en découlent ne s'appliquent qu'aux territoires situés au sud du 60^e parallèle». On ne sait trop si le Ministre veut ainsi laisser entendre que les Denesų́inés n'ont aucun droit de chasser et de pêcher dans le territoire visé par le Traité n^o 8, lequel s'étend jusqu'au nord du 60^e parallèle et longe la rive sud du Grand Lac des Esclaves (annexe C).

des terres» avec les Denesułinés⁴. Les Inuit refusent de conclure une entente de chevauchement ou de cogestion avec ces derniers tant que le Canada, ou les tribunaux, ne reconnaîtra pas officiellement que les Denesułinés ont des droits issus de traités dans la région du Nunavut⁵.

Étant donné le refus des Inuit de négocier avec les Denesułinés, le sous-chef Dantouze demande à la Commission d'aider à dénouer l'impasse en disant que «[traduction] nous n'abandonnerons jamais notre lutte pour faire reconnaître nos droits, ancestraux ou issus de traités, à l'égard de tout notre territoire traditionnel, par le Canada et nos voisins autochtones»⁶. Le 26 juin 1995, les Denesułinés se réunissent pour examiner leurs options. Bien qu'ils aient décidé de poursuivre leurs efforts pour faire reconnaître leurs droits dans le cadre de négociations, ils sont manifestement prêts à intenter une action en Cour fédérale si celles-ci s'avèrent inutiles⁷.

ANALYSE

Pour aider le Canada dans son examen juridique — et réduire au minimum les risques d'une poursuite longue et coûteuse — la Commission offre le sommaire suivant de son rapport et de ses recommandations concernant la revendication soumise par les Denesułinés d'Athabasca relativement aux droits qui leur ont été conférés par traités de chasser et de pêcher au nord du 60^e parallèle, ainsi qu'une brève analyse juridique supplémentaire sur le bien-fondé de cette revendication. Pour un examen plus approfondi de ces questions, prière de consulter le rapport d'enquête déposé par la Commission le 21 décembre 1993⁸.

SOMMAIRE DU RAPPORT DE LA COMMISSION

Les Denesułinés entretiennent une relation particulière avec leurs territoires traditionnels et les «terres stériles», qui sont en fait l'immense toundra s'étendant presque entièrement au nord du 60^e parallèle. Ils s'appellent

4 Résolution, non datée, de la Keewatin Inuit Association.

5 Lettre d'entente entre la Fédération Tungavik du Nunavut et les Denesulines d'Athabasca, 1^{er} juin 1993 (annexe D).

6 Le sous-chef Dantouze à la commissaire Corcoran, CRI, 19 juin 1995.

7 Voir la «Chronologie des événements» qui donne un aperçu des efforts déployés par les Denesułinés pour faire reconnaître leurs droits de chasse et de pêche issus de traités (annexe E).

8 Enquête concernant les Denesulines d'Athabasca - Revendication soumise par les Premières Nations de Fond-du-Lac, de Lac-la-Hache et du lac Noir [appelée ci-après *Rapport Athabasca*], *Actes de la Commission des revendications des Indiens* (ACRI), vol. 3, 1995.

souvent eux-mêmes les «Ethen-eldeli» ou «mangeurs de caribou», et c'est dans la toundra qu'abonde ce gibier. Selon les éléments de preuve historiques et anthropologiques, «[traduction] le caribou de la toundra revêtait une importance capitale (...) puisqu'il structurait leurs cycles saisonniers, leurs migrations saisonnières, leur organisation socio-territoriale et leur technologie; il se trouvait aussi au centre de leurs croyances religieuses et de leurs récits»⁹. L'identité et l'existence véritables des Denesųłinés sont donc inextricablement liées à la toundra et à leur poursuite des hardes de caribous.

Le Canada comme les Inuit reconnaissent que les Denesųłinés chassent et pêchent au nord du 60^e parallèle depuis des temps immémoriaux, et qu'ils le font encore aujourd'hui. En outre, la preuve anthropologique confirme que, historiquement, les Denesųłinés ont utilisé et occupé la toundra, car de nombreux lacs et rivières dans cette région portent des noms dénés plutôt que des noms inuit.

Les 25 et 27 juillet 1899, les ancêtres des bandes du lac Noir et de Fond-du-Lac signent le Traité n^o 8. Le 22 août 1907, ceux de la bande de Lac-la-Hache adhèrent au Traité n^o 10. Les textes écrits de ces deux traités prévoient l'extinction des intérêts autochtones dans des territoires précis en échange de certains droits, notamment ceux de chasser et de pêcher «[traduction] dans l'étendue de pays cédée telle que ci-dessus décrite».

La Couronne conclut ces traités surtout pour obtenir la cession de terres précises. Dans le cas du Traité n^o 8, elle veut satisfaire l'industrie minière, maintenir des relations pacifiques entre non-Indiens et Indiens, et réduire au minimum ses dépenses et obligations envers ces derniers. Quant au Traité n^o 10, la Couronne y vise, entre autres, à annuler le titre de propriété de terres situées dans les provinces nouvellement créées de la Saskatchewan et de l'Alberta.

Quand les commissaires responsables négocient le Traité n^o 8, les Denesųłinés ont très peur de signer, car ils craignent que leur mode de vie, basé sur la chasse et la pêche, s'en trouve menacé. Après plusieurs jours de négociations, les Denesųłinés n'acceptent de signer qu'après que les commissaires leur ont garanti qu'ils «[traduction] seraient aussi libres de chasser et de pêcher après la signature du traité que s'ils ne l'avaient jamais signé». Par ailleurs, ils n'adhèrent au Traité n^o 10 qu'après s'être fait promettre «[traduction] qu'on ne les priverait d'aucun des moyens qu'ils

9 *Rapport Athabasca*, p. 26.

avaient eus jusque-là pour mener leur mode de vie traditionnel, et (...) qu'ils auraient le privilège de chasser et de pêcher comme avant».

La Commission n'a été saisie d'aucune preuve voulant que les droits de chasse et de pêche des DenesŪĪnés aient jamais été restreints à la région géographique délimitée par les bornes et repères décrits dans les traités. Elle n'a pas non plus été informée que la clause d'extinction globale que ceux-ci renferment vise à éteindre les droits de chasse et de pêche de ce peuple au nord du 60^e parallèle. Les DenesŪĪnés comprennent que les traités protègent ces droits dans tous leurs territoires traditionnels, sans égard aux bornes et repères décrits dans les traités.

Après la signature de ces derniers, les DenesŪĪnés continuent de chasser et de pêcher comme ils l'ont toujours fait. Périodiquement, des règlements viennent restreindre leurs activités de chasse et de pêche. Toutefois, le ministère des Affaires indiennes, et d'autres ministères fédéraux, favorisent et encouragent les activités de chasse et de pêche des requérants dans les T.N.-O. Le gouvernement du Canada, presque sans exception, défend l'exercice de leurs droits traditionnels et affirme que toute entrave à ces droits «[traduction] est de fait contraire aux traités». Les DenesŪĪnés continuent de croire qu'ils ont des droits de chasser et de pêcher au nord du 60^e parallèle jusqu'en 1989. C'est alors que le Canada les informe, pour la première fois, que leurs droits à leurs terres traditionnelles au nord du 60^e parallèle ont été cédés conformément aux clauses d'extinction globale comprises dans les traités.

D'après la preuve dont nous avons été saisis, laquelle preuve n'est pas contestée, nous concluons que les DenesŪĪnés ont des droits existants de chasser et de pêcher dans leurs territoires traditionnels, et que ces droits ne sont pas restreints aux limites décrites dans les traités. Cette preuve démontre clairement que les DenesŪĪnés n'auraient pas cédé délibérément des droits à leurs territoires traditionnels en échange de droits de chasse et de pêche dans un territoire plus petit, car ils vivaient surtout dans la toundra où ils chassaient le caribou. Il est donc déraisonnable de croire qu'un peuple qui s'appelle «mangeurs de caribou» ait pu accepter pareille entente. Bien que la conduite ultérieure des parties ne soit pas concluante, elle concorde néanmoins avec notre interprétation des traités.

La Commission conclut donc que les DenesŪĪnés détiennent à l'égard de leurs territoires traditionnels des droits qui leur viennent des traités et que le Canada doit, au moins, reconnaître officiellement l'existence de ces droits de

chasse et de pêche et veiller à ce qu'ils soient protégés et respectés au sens du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

ANALYSE JURIDIQUE

Au cours de son enquête, la Commission s'est beaucoup fondée sur les affirmations faites par les parties durant les négociations des traités, ces affirmations étant la preuve qu'il n'était pas question d'éteindre les droits de chasse et de pêche des Denesųłinés dans leurs territoires traditionnels. Étant donné l'importance que revêtent ces droits pour ces Indiens, il est inconcevable de penser que ceux-ci auraient accepté de signer les traités s'ils avaient su que, en vertu de la clause d'extinction globale, ils cédaient leurs droits de chasser et de pêcher dans la toundra au nord du 60^e parallèle.

Les conseillers juridiques des deux parties se sont longuement étendus sur la question de savoir si pour mieux interpréter les traités, la Commission doit prendre en compte les garanties verbales faites par les commissaires durant les négociations, et la conduite ultérieure des parties. Le Canada avance que, bien que le contexte historique puisse être pertinent, les garanties verbales des commissaires constituent une preuve extrinsèque qui ne saurait servir à interpréter les conditions d'un traité, à moins que celui-ci ne soit ambigu ou donne lieu à une situation manifestement absurde comme dans l'affaire *Horse c. R.*¹⁰. Les Denesųłinés prétendent que, lorsque l'interprétation d'un traité est en cause, les tribunaux s'entendent en général pour dire que le contexte historique doit être pris en compte (tel a été le cas, par exemple, dans les affaires *R. c. Taylor et Williams*¹¹ et *R. c. Sioui*¹²).

La Commission s'est penchée sur ces éléments de preuve 1) parce que la Politique des revendications particulières lui demande d'étudier tous les documents historiques pertinents, quelles que soient les règles techniques d'admissibilité; et (2) parce que, du point de vue juridique, il convient d'examiner toute la preuve historique liée aux traités, vu l'ambiguïté manifeste de ceux-ci. Compte tenu, en effet, du libellé et de l'interprétation des traités, on ne sait trop si la clause garantissant les droits de chasser et de pêcher ne s'applique qu'aux terres comprises dans la description des bornes et repères ou si elle s'applique à toutes les terres cédées par les Denesųłinés, notamment cette partie de leur territoire traditionnel qui

10 *Horse c. R.*, [1988] 1 RCS 187.

11 *R. c. Taylor et Williams*, 1988 34 OR (2d) 360 (C.A. de l'Ontario).

12 [1990] 1 RCS 1025, p. 1068.

s'étend à l'extérieur des limites fixées par traité dans les Territoires du Nord-Ouest¹³.

Étant donné les diverses interprétations données, la Commission a examiné le contexte historique dans son ensemble et conclu que les parties n'avaient pas l'intention d'éteindre les droits des DenesŪĀinés de chasser et de pêcher au nord du 60^e parallèle quand les Traités nos 8 et 10 ont été signés. Contraire à ce que les représentants du Canada ont dit aux DenesŪĀinés, pareille interprétation aboutit à l'hypothèse absurde selon laquelle les DenesŪĀinés auraient sciemment cédé leurs droits de chasser le caribou dans la toundra, ce qui aurait mis leur survie même en péril. Il faut se rappeler «que les traités et les lois visant les Indiens doivent recevoir une interprétation libérale et que toute ambiguïté doit profiter aux Indiens»¹⁴.

Même en présumant que les traités sont clairs et que l'interprétation que le gouvernement donne des conditions écrites appuie son argument, il faut se demander également s'il ne serait pas déraisonnable pour le Canada, en sa qualité de fiduciaire, de se fonder sur une interprétation aussi étroite des traités. Durant les négociations entourant le Traité n^o 8, les représentants du Canada ont assuré aux DenesŪĀinés «[traduction] qu'ils resteraient aussi libres de chasser et de pêcher après avoir signé le traité que s'ils ne l'avaient jamais signé»¹⁵. Cet énoncé est compatible avec la preuve recueillie auprès des anciens des DenesŪĀinés, qui ont affirmé que les commissaires leur avaient assuré que «[traduction] tant que le soleil brillerait, tant que les rochers ne bougeraient pas, ces droits dureraient toujours (...)»¹⁶. Dans l'affaire *Guerin c. La Reine*¹⁷, la Cour suprême du Canada soutient qu'il serait peu scrupuleux qu'un fiduciaire se fonde sur les conditions énoncées dans un document écrit quand des garanties verbales du contraire ont été données aux Indiens. Le juge Dickson y interprète comme suit les obligations de la Couronne dans une affaire relative à la cession de terres de réserve à Sa Majesté pour que celle-ci les loue à un club de golf :

13 Essentiellement, la partie requérante soutient que si la clause d'extinction globale a pour effet d'éteindre le titre que possèdent les DenesŪĀinés sur toutes leurs terres traditionnelles, la clause relative aux droits de chasse et de pêche s'applique à toutes les terres cédées par les DenesŪĀinés et n'est pas restreinte aux limites décrites dans le Traité.

14 *Nowegjick c. La Reine* [1983], 1 RCS 29, p. 36 (juge Dickson).

15 *Rapport Athabasca*, p. 62. Les commissaires aux traités font des déclarations semblables durant les négociations concernant le Traité n^o 10.

16 *Rapport Athabasca*, p. 42 (extrait du témoignage de Jimmy Dzeylion).

17 *Guerin c. R.*, [1984] 2 RCS 335, p. 388.

(...) J'estime néanmoins que l'acte de cession n'autorisait pas Sa Majesté à ignorer les conditions verbales qui, selon ce que la bande avait cru comprendre, seraient incluses dans le bail. C'est en fonction de ces représentations verbales que doit être appréciée la conduite adoptée par Sa Majesté en s'acquittant de son obligation de fiduciaire. Elles définissent et limitent la latitude dont jouissait Sa Majesté dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Après que les mandataires de Sa Majesté eurent amené la bande à céder ses terres en lui laissant entendre qu'elles seraient louées à certaines conditions, il serait déraisonnable de permettre à Sa Majesté d'ignorer tout simplement ces conditions¹⁸.

Cette dernière affirmation s'applique en l'espèce. Selon nous, il serait déraisonnable que la Couronne se fonde sur une interprétation aussi étroite et technique des traités devant la preuve manifeste et non contestée voulant que les commissaires aient garanti aux Denesųłinés que leurs droits de chasser et de pêcher seraient respectés «[traduction] tant que brillera le soleil et que couleront fleuves et rivières». Pour reprendre les propos de la juge Wilson, dans l'affaire *Guerin*, «[l]'equity ne permet pas à Sa Majesté, dans ces circonstances, de se réfugier derrière le texte de son propre document»¹⁹.

AUTRES QUESTIONS

Dans les lettres échangées entre les Denesųłinés et le ministre Irwin, on donne à entendre que le Canada n'a pas à reconnaître les droits issus de traités au nord du 60^e parallèle pour que les Inuit et les Denesųłinés concluent des ententes de chevauchement. Le Canada souligne que l'article 40 de l'Accord du Nunavut protège les intérêts des Denesųłinés qui «[traduction] peuvent exploiter la faune et la flore à des fins de consommation personnelle, familiale ou communautaire et peuvent trapper dans les zones comprises dans la région du Nunavut qu'ils ont utilisées et continuent d'utiliser à ces fins (...)»²⁰. Bien que nous comprenions que cet article puisse réconforter quelque peu les Denesųłinés, il est important de faire observer que les droits de chasse et de pêche accordés aux termes de cet accord ne sont pas, sur le plan juridique, égaux aux droits existants, ancestraux ou issus de traités, protégés par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Si tel est le cas, les activités de chasse et de

18 *Guerin*, p. 388.

19 *Guerin*, p. 354.

20 *Accord conclu entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, article 40.5.2.

pêche décrites à l'article 40 ne sont pas protégées par la norme de justification rigoureuse énoncée dans l'affaire *R. c. Sparrow*²¹ et il est possible d'y mettre un terme unilatéralement, qu'il s'agisse du Parlement, par une simple loi, ou des parties signataires de l'Accord du Nunavut.

Nous comprenons que le Canada puisse avoir des craintes légitimes quant aux conséquences de reconnaître officiellement les droits conférés par traités aux Denesułinés dans la région du Nunavut. Toutefois, cette reconnaissance n'irait pas à l'encontre de l'Accord du Nunavut signé avec les Inuit, car l'article 40 porte que d'autres Premières Nations peuvent avoir des droits déjà existants, ancestraux ou issus de traités, dans la même région. Donc, si le Canada reconnaît l'existence des droits des Denesułinés dans les T.N.-O., les Inuit ont indiqué qu'ils sont prêts à négocier avec cette population afin de conclure une entente de copropriété des terres, de partage de la faune et la flore et des autres avantages tirés, ainsi que de coparticipation à la gestion des ressources, à la planification de l'utilisation des terres, aux évaluations d'impact et à la gestion des eaux²²].

La Commission est consciente des efforts déployés par le Canada pour faciliter les négociations bilatérales entre les Inuit et les Denesułinés, mais il semble que des discussions fructueuses sur une entente de chevauchement ne commenceront pas avant que le Canada ou les tribunaux aient confirmé que les droits conférés par traités aux Denesułinés équivalent, sur le plan légal, à ceux que confère aux Inuit la *Loi sur le Nunavut*. En outre, la participation active du Canada à ces discussions est importante, parce qu'il est peu probable que les Inuit et les Denesułinés aient les capacités juridiques nécessaires pour conclure une entente bilatérale définissant la nature et la portée des droits de chasse et de pêche reconnus par traités aux Denesułinés, et parce que seul le gouvernement fédéral peut conclure des «accords sur des revendications territoriales» avec les Denesułinés aux fins de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

À la suite de notre évaluation du dossier, nous ne croyons pas que la reconnaissance des droits de chasse et de pêche des Denesułinés dans leurs territoires traditionnels pose de difficultés vraiment sérieuses, et ce, pour les motifs suivants. Premièrement, toute question ou incertitude concernant l'étendue des terres traditionnelles des Denesułinés peut être clarifiée dans une entente de chevauchement conclue entre le Canada et les deux groupes

21 *R. c. Sparrow*, [1990] 1 RCS 1075.

22 Lettre d'entente entre la Fédération Tungavik du Nunavut et les Denesułinés d'Athabasca, 1^{er} juin 1993 (annexe D).

autochtones ayant à l'égard des mêmes terres des droits ancestraux ou issus de traités. Deuxièmement, la reconnaissance des droits de chasse et de pêche des Denesųłinés à l'extérieur des limites fixées par traité repose uniquement sur les faits propres au dossier dont nous avons été saisis et ne vise d'aucune façon à créer de précédent pouvant s'appliquer à d'autres Premières Nations. Troisièmement, la reconnaissance officielle des droits des Denesųłinés de chasser et de pêcher au nord du 60^e parallèle pourrait être possible grâce à une simple entente énonçant expressément que de tels droits sont reconnus et confirmés aux fins du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Advenant que les négociations entre les parties n'aboutissent à aucun règlement, une action en justice semble inévitable, car il s'agit d'une question de principe ayant une importance fondamentale pour les Denesųłinés. Mais pareil recours prend du temps, coûte cher et entraîne d'inutiles confrontations entre les Premières Nations et la Couronne. C'est pourquoi nous invitons les Denesųłinés, les Inuit et le Canada à explorer toutes les avenues possibles pour régler le présent différend d'une manière qui tienne compte des intérêts et préoccupations de toutes les parties intéressées.

RECOMMANDATION

Nous recommandons que les ministres des Affaires indiennes et de la Justice reconnaissent officiellement que, en vertu des Traités n^{os} 8 et 10, les Denesųłinés d'Athabasca n'ont jamais perdu leurs droits de chasser et de pêcher dans tous leurs territoires traditionnels. Par ailleurs, si le Canada n'est pas prêt à reconnaître l'existence des droits conférés par traités aux Denesųłinés au nord du 60^e parallèle, nous recommanderions que le Canada avance des fonds aux Denesųłinés afin qu'ils puissent saisir la Cour fédérale de l'affaire.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Daniel J. Bellegarde,
coprésident



P. E. James Prentice, c.r.,
coprésident

Novembre 1995

ANNEXE B

Coprésidents

Commission des revendications particulières des Indiens

1701 – 110, rue Young

TORONTO (ONTARIO) M5C 1T4

Messieurs,

La présente fait suite à la lettre que la Commission des revendications particulières des Indiens nous a adressée en date du 21 décembre 1993 relativement à son rapport intitulé *Enquête concernant les Denesulines d'Athabasca*.

Comme elle le mentionne dans sa lettre, la rédaction de ce rapport a amené la Commission à examiner plus de 2 300 pages de documents ainsi qu'à tenir une séance d'information à Fond-du-Lac, en Saskatchewan, où elle a entendu 18 anciens des trois Premières Nations requérantes de Fond-du-Lac, du lac Noir et de Lac-la-Hache. Je tiens à vous féliciter, vous et la Commission, pour les efforts déployés dans ce dossier.

Il est intéressant de noter que la Commission affirme que les questions en litige dans la présente affaire débordent la Politique des revendications particulières. Cette affirmation coïncide avec l'évaluation préliminaire du gouvernement du Canada voulant que les questions, telles que présentées par les bandes requérantes, et la réparation demandée, ne relèvent pas, justement, de cette politique.

La Commission recommande donc que les revendications des Premières Nations soient réglées grâce à un correctif administratif, et je cite :

«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.»

Bien que le gouvernement du Canada convienne que les Denesulines d'Athabasca vivant au nord de la Saskatchewan peuvent continuer d'exercer leurs activités traditionnelles de chasse et de pêche dans la région du Nunavut, et que, d'ailleurs, ces activités sont protégées aux termes de l'article 40, parties 1 et 5, de l'Accord du Nunavut, il n'y a rien dans le rapport de la Commission qui puisse inciter le gouvernement du Canada à

changer d'avis : en vertu des Traités n^{os} 8 et 10, les bandes requérantes n'ont aucun droit leur venant de traités dans la région du Nunavut.

J'ai demandé à mon secrétaire parlementaire, M. Jack Anawak, de rencontrer toutes les parties autochtones intéressées dans le présent dossier et de chercher avec elles des solutions pratiques aux préoccupations des Denesulines. M. Anawak doit discuter entre autres avec les Inuit, lesquels n'ont pas été entendus par la Commission et qui représentent, bien sûr, l'autre groupe important d'utilisateurs de ces terres. Il m'informe que, en mars 1994, il a eu avec des représentants des Dénés et des Inuit de la Saskatchewan et du Manitoba une rencontre préliminaire qui a débouché sur une résolution d'entente dans laquelle les deux peuples affirment leur désir de poursuivre leurs discussions en vue de conclure des protocoles et des ententes. Dans l'intervalle, les activités traditionnelles de chasse et de pêche des Denesulines continuent d'être protégées en vertu de l'article 40, parties 1 et 5, de l'Accord du Nunavut.

Je crois que la démarche suivie par M. Anawak répond bien également à la recommandation faite par votre Commission dans son rapport d'enquête sur les Denesulines d'Athabasca, à savoir que la présente affaire doit être réglée par d'autres moyens que le processus des revendications particulières.

Veillez agréer, Messieurs, mes cordiales salutations.

[Signature]

Ronald A. Irwin, C.P., député

c.c. : l'honorable Allan Rock, C.P., député

M. Jack Anawak
le chef George Fern
le chef Daniel Robillard
le chef Joe Tsannie

ANNEXE C

Monsieur John Dantouze
Sous-chef
Prince Albert Grand Council
First Nation Governements of Saskatchewan
C.P. 2350
PRINCE ALBERT (Saskatchewan)
S6V 6Z1

Monsieur,

La présente fait suite à vos lettres du 20 septembre 1994 et du 16 mars 1995 dans lesquelles vous soulevez certaines questions importantes que les Denesulines du nord de la Saskatchewan et du Manitoba veulent présenter à l'étude du gouvernement du Canada.

Après avoir examiné minutieusement les divers points que nous abordez dans vos lettres, j'ai préparé les observations suivantes qui, je l'espère, aideront les Denesulines. Pour commencer, j'aimerais dire que je comprends vos frustrations concernant l'impasse évidente qui empêche les Denesulines et les Inuit de Keewatin de poursuivre leurs discussions. Je partage aussi votre déception devant les maigres progrès réalisés ces derniers mois pour trouver des solutions pratiques aux problèmes des Denesulines. Entre autres choses, je suis extrêmement déçu par le refus manifeste de la Keewatin Inuit Association (KIA) de poursuivre les discussions.

Comme vous le savez, j'espérais beaucoup des entretiens de mon secrétaire parlementaire, M. Jack Anawak, avec les représentants des Denesulines et des Inuit, qui avaient pour but de faciliter la compréhension et l'entente concernant les futures activités de chasse et de pêche dans la région du Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). À cet égard, j'ai été fort encouragé par les premières rencontres qu'a présidées M. Anawak en mars 1994 et qui devaient aboutir à une résolution dans laquelle les Denesulines et les Inuit conviennent de poursuivre les discussions en vue de conclure des protocoles et des ententes. Cette résolution s'ajoute, bien sûr, à la lettre d'entente signée par les Dénés et les Inuit en juin 1993. Toutefois, comme vous le dites vous-même, peu de progrès ont été accomplis depuis que la KIA a adopté la résolution dans laquelle elle affirme qu'il n'y a pas lieu de poursuivre les «délérations» ou

«négociations» avec les Dénés sur les questions de chevauchement. Pour dénouer l'impasse, vous demandez au gouvernement du Canada d'aider à convaincre les Inuit de reprendre les discussions.

En réponse à votre demande, je puis vous assurer que je soutiens pleinement vos efforts en ce sens. J'ai toujours cru, en effet, durant notre collaboration, qu'il ne sera possible de trouver des moyens pratiques de préserver les activités de chasse et de pêche des Denesulines dans les T.N.-O. qu'avec la bonne volonté des peuples autochtones utilisant les terres de Keewatin. Pour aider à dénouer la présente impasse, le 1^{er} février 1995, j'ai envoyé à M. Kusugak, président de la Nunavut Tunngavik Inc., une lettre (copie ci-jointe) dans laquelle je le presse de convaincre les Inuit de poursuivre le dialogue avec les Denesulines. J'ai souligné que les possibilités qu'offrent ces discussions sont susceptibles de l'emporter sur les risques qu'entraîne une action en justice, processus long et coûteux qui ne donne pas nécessairement les résultats escomptés. J'ai indiqué surtout que la poursuite des discussions pourrait permettre aux deux peuples autochtones d'élaborer des méthodes de gestion des ressources fauniques qui soient mutuellement acceptables. Par-dessus tout, j'ai pressé la Nunavut Tunngavik Inc. et le Conseil consultatif de gestion de la faune du Nunavut de participer directement au processus de discussions mené par M. Anawak.

Bien que M. Kusugak n'ait pas encore répondu à ma lettre, j'espère toujours que la Nunavut Tunngavik Inc. et le Conseil pourront offrir aux Denesulines d'autres possibilités importantes de discussion que la KIA leur refuse actuellement.

Vous concluez en disant que la reconnaissance des droits des Denesulines d'Athabasca dans les T.N.-O. par le gouvernement du Canada est la seule base «productive» sur laquelle peuvent être amorcées les discussions. Pour être certain que nous nous comprenons bien, j'aimerais exposer la position de la Couronne à ce sujet.

Le gouvernement du Canada reconnaît que les Denesulines du nord de la Saskatchewan (les bandes de Fond-du-Lac, du lac Noir et de Lac-la-Hache) et du nord du Manitoba (les bandes de Northland et de Churchill) ont chassé et pêché, et continuent de le faire, dans le district de Keewatin au nord du 60^e parallèle. Toutefois, elles ont cédé leurs droits ancestraux dans les T.N.-O. quand elles ont signé certains traités ou adhéré à ceux-ci (traités n^{os} 5, 8 et 10). Après les avoir examinés attentivement, le Canada maintient que ces traités ainsi que les droits de chasse et de pêche qui en découlent ne s'appliquent qu'aux territoires situés au sud du 60^e parallèle, et qu'ils ne

s'étendent d'aucune façon aux T. N.-O. Bien que les Denesulines n'aient pas de droits ancestraux ou issus de traités au nord du 60^e parallèle, le gouvernement du Canada reconnaît que les activités de chasse et de pêche des Denesulines sont protégées par l'article 40 (parties 4.2 et 5.2) de l'Accord du Nunavut. Cet article prévoit, entre autres, que les membres des bandes «[traduction] peuvent exploiter la faune et la flore à des fins de consommation personnelle, familiale ou communautaire et peuvent trapper dans les zones comprises dans la région du Nunavut qu'ils ont utilisées et continuent d'utiliser à ces fins, au même titre que les Inuit (...)»

Vous affirmez que l'impasse actuelle avec les Inuit ne peut être dénouée que si le Canada reconnaît que les Denesulines ont des «droits issus de traités» et des «droits ancestraux» dans les T.N.-O. Vous me permettrez de ne pas être d'accord. Je crois que pour mieux comprendre le nouveau système de gestion des ressources mis de l'avant dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, il est important que les Denesulines et les Inuit poursuivent leurs discussions. C'est seulement en discutant qu'on pourra déterminer comment ce système protège, ou ne protège pas, les activités de chasse et de pêche des bandes en cause. Bien que le Canada n'accepte pas la position juridique des Denesulines concernant les droits ancestraux ou issus de traités qu'ils auraient dans le Nunavut, ils pourraient, avec les Inuit, essayer de clarifier, sur le plan pratique, comment leurs activités de chasse et de pêche pourraient être intégrées au nouveau système de gestion des ressources. Leurs discussions pourraient favoriser l'élaboration de protocoles de cogestion mutuellement acceptables et comparables à ceux conçus au sud du 60^e parallèle. Aussi, ils pourraient explorer diverses ententes précisant où et quand les membres des deux peuples autochtones seront autorisés à chasser et à pêcher. De plus, de telles discussions pourraient fort utilement permettre d'expliquer aux Denesulines les différents changements apportés au système depuis l'approbation de l'Accord par le Parlement. À cet égard, je crois que le Conseil consultatif de gestion de la faune du Nunavut pourrait avantageusement renseigner les Denesulines.

Vous précisez que ces derniers sont prêts à «s'adresser de nouveaux aux tribunaux» si les Inuit continuent de refuser de reprendre les discussions. Comme vous le savez, une action en justice est longue et coûteuse. Elle peut se terminer sur une victoire, mais elle peut aussi se solder par une défaite, sans compter qu'elle ne garantit pas aux Denesulines et aux Inuit les solutions efficaces dont ils ont besoin. Pour cette raison donc, je crois que la

table de discussion, plutôt que la salle d'audience, offre de meilleures chances de trouver rapidement des solutions mutuellement acceptables et durables.

En dépit des retards et des échecs subis par les participants au «processus Anawak», je crois toujours que les Dénés et les Inuit peuvent régler leur différend en concluant des ententes entre eux. Pour faciliter la démarche, j'offre mon appui continu aux efforts déployés par M. Anawak pour faciliter la discussion et la compréhension entre les Denesulines et les Inuit.

J'espère que les observations ci-dessus aideront à répondre aux questions importantes soulevées dans vos lettres, dont j'envoie copie à M. Anawak pour information.

Veillez agréer, Monsieur, mes cordiales salutations.

[Signature]

Ronald A. Irwin, C.P., député

Pièces jointes

c.c. : M. Jack Anawak, député

ANNEXE D

Lettre d'entente

Le 1^{er} juin 1993

Monsieur John Dantouze
Sous-chef
Première Nation des Denesulines
Prince Albert Tribal Council

Monsieur,

J'ai été très heureux de vous rencontrer ce matin, de même que les autres représentants des Denesulines de la Saskatchewan.

À la suite de nos discussions, j'aimerais réitérer la position des Inuit du Nunavut sur plusieurs sujets d'intérêt commun :

1. les Inuit du Nunavut reconnaissent que les Denesulines de la Saskatchewan ont toujours utilisé, et continuent d'utiliser, certaines terres au nord du 60^e parallèle, en conformité avec leurs droits ancestraux ou issus de traités;

2. les Inuit du Nunavut ont ajouté la partie 5 à l'article 40 de l'Accord du Nunavut (appelé ci-après l'Accord) afin de reconnaître l'utilisation traditionnelle et actuelle de certaines terres dans la région du Nunavut par les Denesulines de la Saskatchewan;

3. les Inuit du Nunavut réaffirment que les dispositions 40.1.1 et 40.1.2 assurent une certaine protection légale contre toute application ou interprétation de l'Accord d'une façon qui porte atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités des Denesulines de la Saskatchewan au nord du 60^e parallèle;

4. les Inuit du Nunavut sont d'accord que les Denesulines de la Saskatchewan ont tout à fait le droit d'invoquer la protection des dispositions 40.1.1 et 40.1.2 de l'Accord;

5. les Inuit du Nunavut acceptent de ne pas modifier, sinon à la suite d'une entente conclue par écrit avec les Denesulines de la Saskatchewan, les dispositions 40.1.1 et 40.1.2 et la partie 5 de l'article 40 de l'Accord;

6. les Inuit du Nunavut réaffirment que les dispositions 40.1.3 et 2.13.1 de l'Accord prévoient une méthode de modification accélérée de l'Accord au cas où il y aurait entente sur des accords de chevauchement plus détaillés à l'extérieur du processus judiciaire;

7. au cas où le gouvernement du Canada serait prêt à reconnaître que les Denesulines de la Saskatchewan ont des droits issus de traités dans la région du Nunavut ou à entamer des négociations sur la question des droits des Denesulines de la Saskatchewan dans la région du Nunavut, ou au cas où ces droits seraient reconnus par les tribunaux, les Inuit du Nunavut doivent participer de bonne foi aux négociations devant porter sur les sujets suivants :

- a) des dispositions pour que les Denesulines et les Inuit puissent continuer de chasser et de pêcher dans toutes les zones qu'ils ont toujours utilisées et occupées, quelles que soient les limites prévues dans l'accord sur les revendications territoriales;
- b) des arrangements entre les Denesulines de la Saskatchewan et les Inuit qui établissent l'utilisation et l'occupation exclusives ou égales, conjointes ou simultanées, afin de prévoir :
 - (i) la copropriété des terres;
 - (ii) le partage de la faune et de la flore et des autres avantages tirés;
 - (iii) la coparticipation à des systèmes de gestion des ressources, à la planification de l'utilisation des terres, aux évaluations d'impact et à la gestion des eaux;

8. les Inuit du Nunavut appuient la démarche des Denesulines de la Saskatchewan en vue d'obtenir une audience juste et intégrale sur la confirmation de leurs droits ancestraux ou issus de traités dans les T.N.-O. du Canada.

Veillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le président,

[Signature]

Paul Quassa

Eu égard à ce qui précède, les Denesulines de la Saskatchewan retirent toute opposition à la ratification immédiate de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, notamment à l'adoption d'une loi par le Parlement.

Le sous-chef John Dantouze

ANNEXE E

CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS

Années 70 – le Canada et les Nations dénées du T.N.-O. commencent à négocier après confirmation de l'existence de droits fonciers dans l'arrêt *Paulette*.

Années 70 – les DenesŪŪinés acceptent de ne pas poursuivre leur réclamation de terres visées par traités dans les T.N.-O. après avoir reçu l'assurance que les Nations dénées respecteraient leurs droits issus de traités et leur territoire traditionnel.

1989 – le Canada rejette la revendication des DenesŪŪinés sous prétexte qu'ils auraient cédé leurs droits ancestraux au nord du 60^e parallèle.

1991 – le ministre des Affaires indiennes réaffirme la position du gouvernement concernant le rejet de la revendication, mais assure aux DenesŪŪinés que leurs activités traditionnelles de chasse et de pêche seront protégées dans les accords du Nunavut ou du Denendeh.

1992 – la Cour fédérale est saisie d'une demande introductive dans laquelle on veut obtenir la confirmation de droits existants, ancestraux ou issus de traités. les procédures d'injonction pour reporter la ratification de l'Accord du Nunavut échouent, mais les tribunaux restent saisis de l'action. la CRI accepte d'ouvrir une enquête en décembre 1992.

1993 – les DenesŪŪinés comparaissent devant le Comité permanent des affaires autochtones et tentent de différer l'adoption de la *Loi sur le Nunavut*.

1^{er} juin 1993 – signature d'une lettre d'entente entre les Inuit et les DenesŪŪinés dans laquelle ces derniers conviennent de cesser de faire opposition à la *Loi sur le Nunavut*; les Inuit acceptent de négocier des révisions à l'accord de règlement si le Canada ou les tribunaux reconnaissent

que les Denesų́inés ont des droits issus de traités dans le territoire du Nunavut.

Décembre 1993 – la Commission conclut que les Denesų́inés ont toujours des droits de chasse et de pêche en dehors des limites fixées par traité au nord du 60^e parallèle et dans tous leurs territoires traditionnels. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une revendication particulière, car les droits de chasse et de pêche des Denesų́inés n'ont pas été violés, la CRI recommande que le Canada reconnaisse et protège officiellement lesdits droits.

Janvier 1994 – le député Jack Anawak est chargé de faciliter les négociations entre les Inuit et les Denesų́inés en vue de conclure une entente de gestion des ressources dans le Nunavut (c.-à-d. une entente de chevauchement).

Mars 1994 – tenue d'une rencontre à Churchill (Manitoba) réunissant les Inuit, les représentants du gouvernement du Manitoba et les Denesų́inés.

5 août 1994 – le ministre Irwin répond officiellement aux recommandations de la Commission, disant, entre autres, que les droits des Denesų́inés ont été cédés par traités et «qu'il n'y a rien dans le rapport de la Commission qui puisse inciter le gouvernement du Canada à changer d'avis».

Août 1994 – la Keewatin Inuit Association rejette « [traduction] la poursuite des négociations sur le chevauchement de terres» et interrompt les négociations avec les Denesų́inés en soutenant que c'est au gouvernement du Canada qu'incombe la tâche de mener à terme les négociations sur les revendications territoriales.

Septembre 1994 et mars 1995 – les Denesų́inés pressent le Ministre de reconnaître les droits issus de traités, la seule solution, selon eux, qui permette de relancer les négociations avec les Inuit.

11 mai 1995 – le ministre Irwin réitère que les droits autochtones de chasse et de pêche au nord du 60^e parallèle ont été cédés en vertu des traités n^{os} 5, 8 et 10 et que ces activités sont protégées en vertu de l'article 40 de l'Accord du Nunavut; bien que les Inuit se soient retirés des négociations, le ministre Irwin continue d'encourager les parties à négocier des ententes de gestion des ressources pour protéger les intérêts des Denesų́inés.

26 juin 1995 – étant donné l'impasse, des anciens des Denesų́inés se rencontrent à Fond-du-Lac pour explorer les diverses options possibles, y

compris une action en justice; ils cherchent à obtenir de la FSIN un engagement à soutenir cette action, si besoin il y a.

21 juillet 1995 – rencontre entre le sous-chef Dantouze et le député Jack Anawak, lequel reconnaît que les DenesŪŪinés ont utilisé et occupé traditionnellement des terres dans la région du Nunavut; le ministère de la Justice laisse, toutefois, savoir au ministre des Affaires indiennes que les droits qu'avaient les DenesŪŪinés dans cette région ont, à son avis, été cédés par traités.

23 août 1995 – rencontre entre le sous-chef Dantouze et le ministre Irwin qui accepte de demander au ministère de la Justice de revoir sa position sur la question des droits; si le ministère de la Justice change d'avis, il désignera un négociateur fédéral afin d'amorcer des discussions sur les droits de chasse et de pêche.

12 septembre 1995 – le chef Blaine Favel, de la FSIN, et le sous-chef Dantouze rencontrent le ministre de la Justice Allan Rock qui accepte de revoir le dossier avec son sous-ministre adjoint.