
COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Rapport de la décision provisoire Enquête sur les droits de chasse, de pêche et de piégeage conférés par traité et revendiqués par les Denesulines d'Athabasca

Décision sur l'objection du gouvernement du Canada

COMITÉ

Harry S. LaForme, commissaire en chef
Roger J. Augustine, commissaire
Daniel J. Bellegarde, commissaire
Carole T. Corcoran, commissaire
Carol A. Dutcheshen, commissaire
P.E. James Prentice, c.r., commissaire

AVOCATS

Pour les Denesulines d'Athabasca
David Knoll / David Gerecke

Pour le gouvernement du Canada
Robert Winogron / Bruce Becker / François Daigle

Pour la Commission des revendications des Indiens
Bill Henderson / Ron S. Maurice

LE 7 MAI 1993

CONTEXTE

Le 21 décembre 1992, les Denesulines d'Athabasca, qui regroupent les Premières Nations de Black Lake, d'Hatchet Lake et de Fond du Lac («les requérants»), demandent à la Commission des revendications des Indiens de «faire enquête sur le rejet de notre revendication particulière par le gouvernement du Canada». Les Premières Nations en cause affirment que les traités nos 8 et 10 garantissent et protègent leurs droits de chasse, de pêche et de piégeage dans les Territoires du Nord-Ouest, plus précisément dans les régions situées au nord du 60^e parallèle, à l'extérieur des limites indiquées dans les traités.

Les Denesulines d'Athabasca affirment en outre que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien («le Ministre») a rejeté leur revendication. Le 8 juin 1989, M. John Leslie, du Ministère, fait savoir aux Denesulines que leur «proposition d'aide financière ne constitue pas une revendication particulière ou globale». Dans une lettre du 12 juin 1991, le sous-ministre Harry Swain indique également au chef A.J. Felix que, «... selon nos conseillers juridiques, vos droits ancestraux sur les terres situées au nord du 60^e parallèle ont été cédés par le truchement des traités nos 5, 8 et 10, et les droits de chasse et de pêche ne s'étendent pas au-delà des limites de ces traités». Le 10 septembre 1991, le Ministre le confirme dans une lettre : «Je suis d'accord avec ce que mon sous-ministre, M. Harry Swain, vous a dit dans sa lettre du 12 juin 1991 au sujet de vos droits de chasse et de pêche».

Le 22 janvier 1993, la Commission décide de faire enquête, ce dont elle informe les parties le 25 janvier.

Cette enquête ne porte pas sur une revendication concernant l'extinction de droits ancestraux, ni sur une révision de l'accord sur le Nunavut, comme la Commission en a d'ailleurs informé les parties lors d'une réunion tenue à Toronto le 1^{er} avril 1993.

À cette occasion, l'avocat du gouvernement du Canada, M. Winogron, a indiqué que le gouvernement pourrait contester la compétence de la Commission à faire enquête. L'avocat de la Commission lui a répondu, et l'a confirmé par écrit le 5 avril 1993, qu'une telle contestation devrait être adressée sans retard aux commissaires (la date du 13 avril a été mentionnée dans ce contexte), en exposant les motifs détaillés de la contestation et en demandant aux commissaires de rendre une décision.

Il convenait d'agir sans tarder dans ce dossier car un comité composé du commissaire en chef, Harry LaForme, et des commissaires Carole Corcoran et Carol A. Dutchshen, devait tenir des audiences publiques à Fond du Lac, en Saskatchewan, le lundi 10 mai 1993.

Le 6 mai, un comité formé du commissaire en chef, Harry S. LaForme, et des commissaires Carole Corcoran, Carol A. Dutcheshen, James Prentice, Dan Bellegarde et Roger Augustine, a entendu les objections exprimées par le gouvernement du Canada relativement à la compétence de la Commission dans ce dossier.

OBJECTION

C'est dans une lettre du 13 avril 1993 que M. Winogron adresse officiellement au commissaire en chef l'objection du gouvernement (voir la lettre ci-jointe). On peut la résumer comme suit :

- 1) C'est une confirmation de leurs droits plutôt qu'une indemnisation par suite d'un manquement à une obligation légale du gouvernement que demandent les requérants. Or, rien n'est prévu, défini ou envisagé à cet égard dans la politique des revendications particulières («la politique»), et cela ne saurait faire légitimement l'objet d'une revendication particulière.
- 2) La demande des requérants ne concerne pas «le non-respect d'une obligation légale» du gouvernement au sens de la politique.
- 3) Les requérants n'ont pas adressé leur revendication à la Direction générale des revendications particulières et des droits fonciers issus des traités (MAINC).

Le mandat de la Commission, énoncé dans le décret C.P. 1992-1730 prévoit ce qui suit :

Nous recommandons que nos commissaires, se fondant sur la Politique canadienne des revendications particulières publiée en 1982 et sur toute modification ou ajout ultérieur annoncé par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (ci-après appelé «le Ministre») dans leur étude des seules questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du différend, fassent enquête et rapport :

- a) sur la validité, en vertu de ladite Politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées;
- b) sur les critères applicables aux compensations dans le cadre de la négociation d'un règlement, lorsque le requérant conteste les critères adoptés par le Ministre.

DÉCISION

M. Winogron prétend que la Commission devrait stopper son enquête.

Pour commencer, il affirme que nous n'avons le pouvoir ni de confirmer des droits ni d'accorder un jugement déclaratoire. Cela n'est cependant pas, à notre avis, ce qui nous a été demandé. Nous avons plutôt été invités à faire enquête sur le rejet de la revendication particulière des bandes concernées, comme en témoigne la lettre de leur avocat en date du 21 décembre 1992.

Notre mandat consiste à faire enquête et rapport «sur la validité, en vertu de ladite Politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées.» Le décret nous «ordonne» par ailleurs, une fois l'enquête terminée, «de présenter [nos] conclusions et recommandations aux parties impliquées» et d'en faire rapport au gouverneur en conseil. C'est précisément ce que nous avons l'intention de faire, et rien de plus.

Autre objection de M. Winogron, les requérants ne se sont pas adressés à la *Direction générale des revendications particulières et des droits fonciers* issus des traités (MAINC). Le décret portant création de notre Commission mentionne expressément le rejet d'une revendications par le Ministre, mais sans limiter notre compétence à certains motifs de rejet plutôt qu'à d'autres. Par ailleurs, M. Winogron lui-même reconnaît que la réponse du 8 juin 1989 du Ministère peut être à juste titre considérée comme un rejet de la revendication des requérants.

En outre, l'argument ci-dessus du gouvernement est pour le moins extraordinaire eu égard aux circonstances entourant cette revendication. En effet, le Ministère a rejeté une demande d'aide financière qui devait permettre aux intéressés de présenter leur revendication selon le processus évoqué par M. Winogron. Autrement dit, le Ministère a refusé de donner les fonds demandés par les bandes pour se prévaloir du processus, mais M. Winogron conteste maintenant notre compétence à faire enquête précisément parce que la revendication n'a pas été traitée dans le processus. C'est là une conclusion à laquelle vous nous permettrez de ne pas souscrire.

Enfin, M. Winogron soutient que la Politique ne s'applique pas à la revendication soumise par les requérants parce que celle-ci ne porte pas sur le «non-respect d'une obligation légale» du gouvernement au sens de la Politique.

Les requérants nous ont demandé de faire enquête sur leur revendication de droits de chasse, de pêche et de piégeage issus des traités nos 8 et 10 sur des terres situées dans les Territoires du Nord-Ouest, au nord du 60^e parallèle.

L'expression «revendication particulière» est définie dans la brochure intitulée *Dossier en souffrance*, qui énonce la Politique de 1982 et qui est intégrée à notre mandat. M. Winogron convient que cette définition se trouve bel et bien

dans ladite brochure. On précise à la page 7 de *Dossier en souffrance*, que l'expression «revendication particulière» désigne «les revendications portant sur l'administration des terres et d'autres biens indiens et sur le respect des dispositions des traités.» Cette définition est reprise à la page 19 sous la rubrique «La Politique : le règlement des revendications particulières vu sous un nouvel angle».

Toujours dans *Dossier en souffrance*, on peut lire en page 20 que «la position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une 'obligation légale'».

On ajoute ensuite qu'il «peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

- i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.»

La position des requérants est que le gouvernement a refusé plus d'une fois de «reconnaître» leur revendication de droits issus des traités et que le Ministre a spécifiquement rejeté leur affirmation que ces droits existent bel et bien. Leur requête s'appuie sur des lettres qui ont été écrites par le Ministre, ou en son nom, et qu'ils ont fournies à la Commission.

La position du gouvernement est qu'une revendication doit pouvoir faire l'objet d'une indemnisation en terres ou en argent pour pouvoir être visée par la Politique énoncée dans *Dossier en souffrance*. Comme la Politique prévoit que l'indemnisation en cas de non-respect d'une obligation légale prendra la forme d'un octroi de terres ou d'argent, affirme M. Winogron, la Commission n'a le pouvoir de faire enquête que sur ce type de revendications. Or, dit-il, la revendication des requérants n'est pas de cette nature.

La Commission a reçu pour mandat de faire enquête et rapport sur la validité, en vertu de la Politique des revendications particulières, des revendications rejetées par le Ministre. Il serait à notre avis prématuré de rendre un jugement sur l'argument de M. Winogron, c'est-à-dire que la revendication en cause n'est pas visée par la Politique énoncée dans *Dossier en souffrance*, et ce, tant que nous n'aurons pas terminé notre enquête. En effet, celle-ci aura précisément pour objectif de déterminer si la revendication est valide et pourquoi elle a été rejetée. Nous considérons que la question soulevée par M. Winogron est importante et nous devons en tenir compte dans notre enquête.

M. Winogron affirme que la Commission doit s'assurer que les faits pertinents correspondent parfaitement aux critères d'application de la Politique avant de faire

enquête. Nous ne sommes pas d'accord. Nous estimons qu'il nous appartient d'examiner tous les éléments de cette affaire pour obtenir seulement la conviction que :

1. La revendication a été présentée au gouvernement.
2. Les requérants prétendent que le gouvernement fédéral a manqué à ses obligations légales en vertu des traités nos 8 et 10.
3. Le Ministre a rejeté la revendication en affirmant qu'il ne s'agit pas d'une revendication particulière.
4. Les requérants ont présenté la revendication à la Commission parce qu'elle est toujours en litige.
5. Les requérants peuvent légitimement arguer que la politique gouvernementale s'applique à leur revendication.

Les commissaires estiment que ces critères ont été respectés et qu'ils ont donc légitimement entrepris cette enquête.

Tout au long de l'enquête, les commissaires devront garder à l'esprit les points soulevés par M. Winogron, et il se peut fort bien que nous revenions plus tard sur ces questions.

Cette question a été examinée à Saskatoon le 6 mai 1993, en présence de :

Harry LaForme, commissaire en chef
Roger Augustine, commissaire
Daniel Bellegarde, commissaire
Carole Corcoran, commissaire
Carol A. Dutchshen, commissaire
James Prentice, c.r., commissaire

Fait le 7 mai 1993

Harry S. LaForme, commissaire en chef
pour la COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

[Traduction]
Revendications particulières
Services juridiques, MAINC
Immeuble Trebla, pièce 1157
473, rue Albert
Ottawa

Le 13 avril 1993

Monsieur Harry S. LaForme
Commissaire en chef,
COMMISSION DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES
110, rue Yonge, suite 1702
Immeuble Canada Trust
Toronto (Ontario)
M5C 1T4

Monsieur,

Objet : Revendication des Denesulines d'Athabasca- Commission des revendications particulières

Pour faire suite à la séance de consultation tenue à cet égard le 1^{er} avril dernier, nous tenons à vous informer par la présente que la Commission ne nous apparaît pas habilitée à faire enquête sur la revendication présentée par les Denesulines d'Athabasca.

Les requérants ont demandé à la Commission de se pencher sur les raisons qu'a le gouvernement du Canada de ne reconnaître aucun des droits conférés par traités aux Denesulines d'Athabasca, y compris des droits de chasse, de pêche et de piégeage dans certaines régions des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). En effet, les traités n^{os} 8 et 10 leur reconnaîtraient des droits à l'égard de tous leurs territoires ancestraux dans les T.N.-O., même si ces territoires se trouvent exclus de la description géographique que donnent ces traités. Par ailleurs, leurs droits de chasse, de piégeage et de pêche dépasseraient également les limites ainsi définies pour s'étendre à des régions touchées par la «clause d'extinction générale» que renferment lesdits traités.

Concernant le mandat confié à la Commission, le décret portant création de celle-ci en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes* prévoit ce qui suit :

«Nous recommandons que nos commissaires, se fondant sur la Politique canadienne des revendications

ENQUÊTE DES DENESULINES D'ATHABASCA

2

particulières publiée en 1982 et sur toute modification ou ajout ultérieur annoncé par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (...) dans leur étude des seules questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du différend, fassent enquête et rapport :

- a) sur la validité, en vertu de ladite Politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées; (...).»

Quant à la Politique gouvernementale, elle se lit comme suit:

La position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une «obligation légale», c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.

Il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

- i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
- ii) Un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens.
- iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.
- iv) L'aliénation illégale de terres indiennes.

À la lumière de ce qui précède, nos objections sont les suivantes :

- 1) Les requérants ne demandent aucune compensation pour pertes ou dommages subis par suite d'un manquement de la Couronne à une obligation légale. Leur requête, qui ne constitue d'aucune façon une revendication au sens de la politique, vise plutôt une confirmation des droits qui leur ont été conférés par traités. Les jugements déclaratoires étant du domaine de la Cour fédérale du Canada, ils ne sauraient faire l'objet d'une revendication particulière au sens de la politique appliquée par le gouvernement en cette matière, qui n'en fait d'ailleurs aucunement mention. Le décret portant création de la Commission habilite celle-ci à faire

enquête et à déposer un rapport sur la validité, en vertu de la Politique gouvernementale, des revendications présentées.

- 2) La revendication en cause ne découle en rien du «non-respect d'une obligation légale» au sens de la politique des revendications particulières.
- 3) Les requérants ne se sont pas adressés à la Direction générale des revendications particulières et des droits fonciers issus des traités (MAINC).

Comme il ne s'agit pas d'une revendication, la Commission n'est pas habilitée à mener une enquête et à déposer un rapport.

Conformément à la lettre envoyée par M. Henderson en date du 5 avril 1993, nous demandons aux commissaires de nous faire connaître leur décision.

En attendant votre réponse, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Robert Winogron

cc : Carol A. Dutcheshen
Carole Corcoran
Bill Henderson
David Knoll