

---

**COMMISSION DES REVENDICATIONS  
DES INDIENS**

**RAPPORT SUR LA REVENDICATION  
DE DROITS FONCIERS ISSUS D'UN TRAITÉ  
PRÉSENTÉE PAR LA PREMIÈRE NATION  
ANISHINABE DE ROSEAU RIVER  
(MÉDIATION)**

**MARS 1996**



---

## **TABLE DES MATIÈRES**

**PARTIE I INTRODUCTION 7**

**PARTIE II BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION 9**

**PARTIE III LE MANDAT DE LA COMMISSION ET SON APPROCHE DE  
LA MÉDIATION 13**

Le mandat de médiation 14

**PARTIE IV LES NÉGOCIATIONS ET LA MÉDIATION  
SUBSÉQUENTE 16**

Les négociations sur la question de la compensation 16

La médiation 17

Le règlement et la ratification 18

**PARTIE V RECOMMANDATION 20**



## PARTIE I

### INTRODUCTION

En février 1995, la Commission des revendications des Indiens accepte de parrainer la médiation de la revendication de droits fonciers issus d'un traité soumise par la Première Nation anishinabe de Roseau River<sup>1</sup>. Les parties demandent conjointement que l'honorable Robert F. Reid tienne lieu de médiateur, demande à laquelle accède la Commission.

Bien que le grief remonte aux années 1880, ce n'est qu'en mars 1978 qu'une revendication particulière est présentée pour la première fois au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, avec le concours de la Manitoba Indian Brotherhood (la MIB)<sup>2</sup>. Selon la Première Nation anishinabe de Roseau River<sup>3</sup>, la Couronne n'avait pas satisfait à l'obligation que lui faisait le Traité n° 1 de mettre de côté des terres à l'usage et au profit de la bande le long des rives de la rivière Roseau. La Politique des revendications particulières, publiée en 1982, prévoit que toute revendication révélant le non-respect d'une obligation légale de la part du gouvernement sera acceptée pour négociation<sup>4</sup>.

Pendant plus d'un siècle, les Anishinabe du bassin de la rivière Roseau, dans le sud-est du Manitoba, continuent de revendiquer les droits fonciers découlant du Traité n° 1 de 1871 ainsi que d'autres événements qui ont précédé, entouré et suivi celui-ci. Dès la signature du Traité, ils se plaignent que le Traité et les promesses qui y sont associés ne sont pas respectés, à savoir notamment que la réserve promise n'a pas été délimitée et que les

---

1 Première Nation anishinabe de Roseau River à l'honorable Ronald A. Irwin, ministre des Affaires Indiennes et du Nord canadien, 10 février 1995.

2 En 1977, la MIB a constitué le Comité des droits fonciers issus de traités dont le mandat consistait, entre autres, à promouvoir la poursuite de recherches pour étayer les revendications de droits fonciers conférés par traité aux Premières Nations du Manitoba et à faciliter le déclenchement des négociations entourant le règlement de ces revendications. Le 1<sup>er</sup> mars 1978, la MIB a soumis plusieurs revendications de cette nature, l'une d'elle portant sur les réserves n° 2 de Roseau River et n° 2A de Roseau Rapids.

3 La Première Nation anishinabe de Roseau River descend des membres des bandes de Na-na-wa-nan, Ke-we-tayash et Wa-ko-wush, toutes signataires du Traité n° 1.

4 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), *Dossier en souffrance, Une politique des revendications des autochtones. Revendications particulières* (Ottawa : MAINC, 1982), p.20.

terres de réserve ne sont pas protégées contre la déprédation. Bien que certains correctifs aient été apportés au fil des ans, ces plaintes restent lettre morte. D'après les renseignements fournis à la Commission, même si la revendication n'a pas toujours été activement mise de l'avant pendant toute cette longue période, elle n'a jamais non plus été abandonnée.

La Première Nation soumet donc sa revendication en 1978. Elle devra, toutefois, attendre cinq ans, soit jusqu'au 5 novembre 1982, pour que l'honorable John Munro, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'accepte en ces termes :

[Traduction]

«[...] la revendication à l'étude depuis quelque temps a fait l'objet d'un examen historique et juridique exhaustif et de discussions approfondies avec vos représentants. Après examen des faits présentés et de la preuve soumise, je désire vous informer que la bande indienne de Roseau River est effectivement en mesure de revendiquer des droits fonciers issus d'un traité [...]»<sup>5</sup>

Avec cette lettre s'amorçait des négociations sur la question de la compensation qui allaient devenir de plus en plus houleuses. Enfin, conscientes de l'impasse totale dans laquelle elles se trouvaient, les parties sollicitent les services de médiation de la Commission des revendication des Indiens. Leur requête est acceptée et la médiation donne d'excellents résultats. En quelques mois, les parties concluent un accord de principe qui, peu après, est ratifié par la Première Nation.

---

<sup>5</sup> L'honorable John C. Munro au chef Félix Antoine, le 5 novembre 1982.

## PARTIE II

### BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION<sup>6</sup>

Étant donné que la participation de la Commission au règlement de cette revendication a pris la forme d'une médiation, nous n'avons pris connaissance d'aucun document historique ni des arguments juridiques de l'une et l'autre parties. Le présent rapport ne fait donc état d'aucune conclusion qu'aurait pu tirer la Commission.

Les Anishinabe Ojibway occupaient déjà le district de Roseau River avant l'arrivée des colons blancs. Quand ceux-ci commencent à s'installer dans la région, au début des années 1800, des pressions croissantes sont exercées sur les terres déjà occupées et cultivées par les Anishinabe. En 1871, le Conseil privé nomme Wemyss Simpson au poste de commissaire des Indiens et lui confie le mandat d'entamer des pourparlers avec les Indiens du territoire qui constitue aujourd'hui le Manitoba dans le but de conclure le Traité n° 1, le premier des «traités numérotés» signés au Canada. Après son arrivée à Winnipeg, en juillet de la même année, il invite, par la voie des proclamations, les diverses bandes indiennes à négocier<sup>7</sup>. Le 27 juillet, M. Simpson, accompagné du lieutenant-gouverneur du Manitoba et des Territoires du Nord-Ouest, A.G. Archibald, rencontre plusieurs centaines de «Chippewas» et de «Moskégons» à Lower Fort Garry<sup>8</sup>. Le lieutenant-gouverneur, le premier à prendre la parole, s'exprime en ces termes :

[Traduction]

«[...] Votre Mère [la Reine], par conséquent, réservera pour vous des parcelles de terre que vous pourrez, vous et vos enfants après vous, utiliser pour toujours. Elle ne permettra pas à l'homme blanc d'empiéter sur ces terres. Elle établira des lois pour vous les réserver; ainsi, tant que le soleil brillera, pour chaque Indien, il y aura un

---

<sup>6</sup> Comme il s'agissait d'une médiation, la Commission n'a pas mené de recherches et n'a tiré aucune conclusion. Ce bref historique est fondé sur les renseignements et les documents que les parties ont remis au médiateur.

<sup>7</sup> Documents parlementaires de 1872, vol. 7, n° 22, p. 10.

<sup>8</sup> Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories*, (Saskatoon : Fifth House Publishers, 1991), p. 26.

endroit qui sera le sien, un endroit où il pourra se rendre et dresser son camp, ou, s'il préfère, construire sa maison ou labourer la terre [...]»<sup>9</sup>

Les dispositions du Traité n° 1 énonçaient, entre autres, les conditions qui garantissaient l'attribution des terres réservées à l'usage exclusif et à la seule jouissance des tribus signataires :

«[...] Et sa Majesté la Reine convient et s'engage par le présent de mettre de côté et de réserver pour le seul et exclusif usage des sauvages les étendues de terre suivantes, [...] et pour l'usage des sauvages dont Na-sha-ke-penais, Na-na-wa-nanan, Ke-wetayash et Wa-ko-wush sont les chefs, autant de terre sur la rivière Roseau qu'il en faudra pour donner 160 acres à chaque famille de cinq, ou dans cette proportion pour les familles plus ou moins nombreuses à partir de l'embouchure de cette rivière [...] avec l'entente, cependant, que si à la date de l'exécution de ce traité il se trouve des colons dans les limites d'aucune des terres réservées par une bande, Sa Majesté se réserve le droit de traiter avec ces colons de la manière qu'elle croira juste, afin de ne pas diminuer l'étendue accordée aux sauvages<sup>10</sup>.»

Le 3 août 1871, à Lower Fort Garry, les chefs des Chippewas et des Moskégons apposent leur marque («X») au bas du Traité n° 1.

Immédiatement après la signature du Traité, les chefs anishinabe expriment leurs inquiétudes quant au degré de protection qu'il offre à leurs terres. La lenteur mise à entreprendre les travaux d'arpentage de la réserve promise, les colons qui continuent d'empiéter sur le territoire indien et les permis de coupe que l'on accorde pour les terres que les Anishinabe croient avoir reçues en partage ont tôt fait de susciter chez eux du mécontentement. Les Anishinabe voulaient avoir une réserve qui chevaucherait et longerait la rivière Roseau. Ce n'est qu'en 1874 qu'un emplacement est proposé et délimité à l'embouchure de cette rivière, mais il ne s'agit pas d'un levé définitif. Il faudra attendre 1887 pour que l'arpentage officiel soit fait et qu'un plan soit dressé par l'arpenteur fédéral en chef. Le territoire qui fut arpenté était, toutefois, une réserve *de forme carrée* qui partait de la rivière au lieu de la longer.

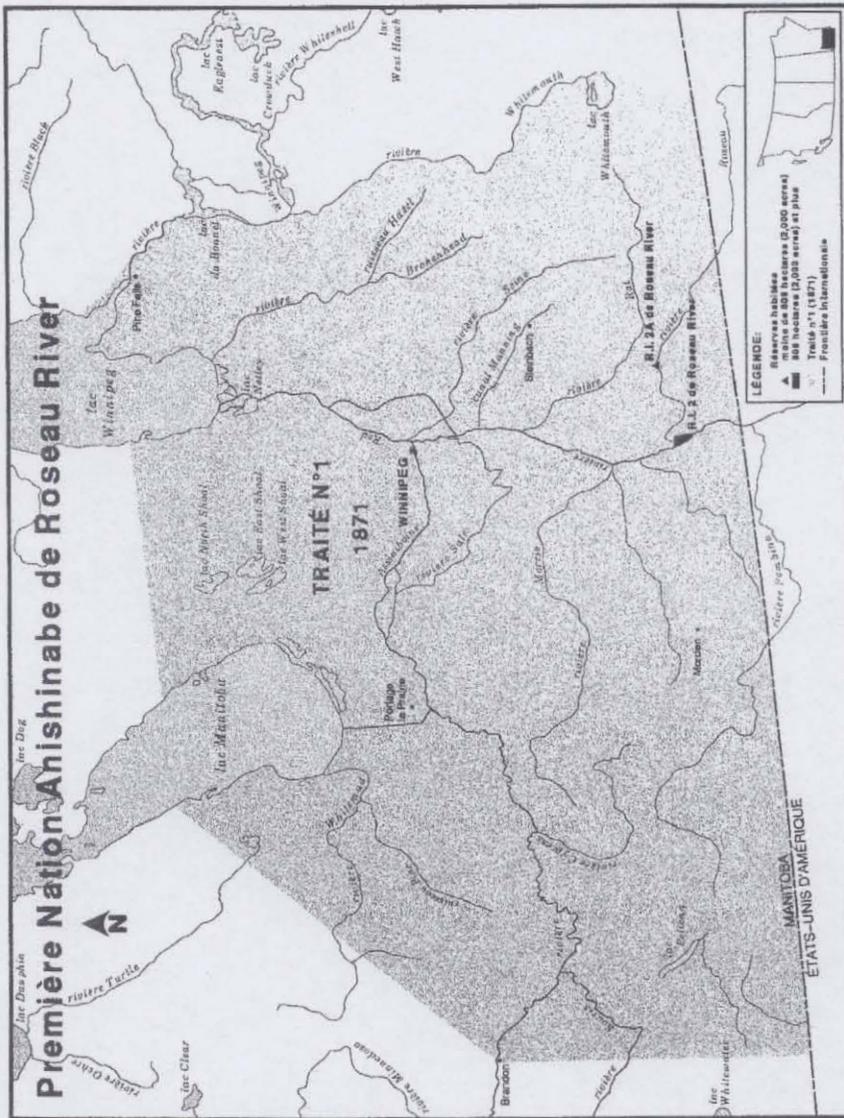
Ce n'est qu'en 1887 et 1888 que sont déterminées les terres appelées à constituer la (les) réserve(s). À ce moment, les terres que souhaitent obtenir les Anishinabe et qu'ils croient leur appartenir ont déjà été aliénées en grande partie. Par conséquent, les terres de réserve désignées ne se

---

<sup>9</sup> Ibid., p. 28.

<sup>10</sup> Traité n° 1, 3 août 1871.

RAPPORT DE MÉDIATION DE LA PREMIÈRE NATION ANISHINABE....



trouvaient pas le long de la rivière comme l'avaient pensé les Anishinabe. De l'avis de la Première Nation anishinabe de Roseau River, le Canada n'a pas mis de côté la réserve promise à la bande en vertu du Traité n° 1.

C'est ce grief qui allait constituer le fondement de la revendication particulière et des négociations qui allaient mettre en présence des représentants du Canada et de la Première Nation anishinabe de Roseau River plus de cent ans après. Ces négociations ont fini par achopper et ont mené à une demande de médiation auprès de la Commission des revendications des Indiens, processus qui a débouché sur un accord de règlement entre les parties qui, ultimement, a été ratifié par la Première Nation.

## PARTIE III

### LE MANDAT DE LA COMMISSION ET SON APPROCHE DE LA MÉDIATION

La Commission des revendications des Indiens est le fruit d'une initiative conjointe découlant d'années de discussions entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada sur la façon d'améliorer le processus, très controversé, de traitement des revendications territoriales des Indiens du Canada. Elle a été créée par la voie d'un décret, daté du 15 juillet 1991, qui nommait à titre de commissaire en chef M<sup>e</sup> Harry S. LaForme; la nomination de six autres commissaires, en juillet 1992, lui permet de commencer officiellement ses travaux.

Le mandat de la Commission, qui consiste à faire enquête conformément à la *Loi sur les enquêtes*, est énoncé dans une commission revêtue du grand sceau du Canada qui se lit comme suit :

[...] que nos commissaires, se fondant sur la politique canadienne des revendications particulières [...] 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.

Ainsi, à la demande d'une Première Nation, la Commission peut faire enquête sur une revendication particulière ou un différend à propos de la compensation. Le gouvernement fédéral établit une distinction entre les revendications «globales» —fondées sur des droits ancestraux non éteints et normalement présentées dans les régions où aucun traité n'existe entre les Indiens et le gouvernement fédéral — et les revendications «particulières» — fondées sur le non-respect d'obligations légales de la Couronne, cela

---

pouvant se traduire, notamment, par l'inexécution d'un traité, un différend au sujet de la compensation ou un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens*, ainsi que sur certaines pratiques frauduleuses.

La Commission ne possède pas le pouvoir de forcer le gouvernement fédéral à accepter une revendication pour négociation aux fins de la Politique des revendications particulières, mais elle peut examiner en profondeur la revendication et les motifs de son rejet avec les requérants et le gouvernement. La *Loi sur les enquêtes* lui confère de vastes pouvoirs qui l'habilitent à faire enquête et à recueillir de l'information, et même, au besoin, à citer des témoins à comparaître. Si, à la fin d'une enquête, la Commission conclut que, selon les faits et la loi, le Canada a manqué à ses obligations envers les requérants, elle peut recommander au ministre des Affaires indiennes d'accepter la revendication pour négociation.

En plus de pouvoir enquêter sur les revendications rejetées et les différends concernant les critères d'indemnisation appliqués, la Commission est habilitée, si les parties en manifestent le désir, à offrir des services de médiation pouvant les aider à conclure une entente.

Pour régler la revendication de la Première Nation anishinabe de Roseau River, la Commission a exercé les pouvoirs que lui confère son mandat en matière de médiation.

### LE MANDAT DE MÉDIATION

La Commission est autorisée à offrir des services de médiation, comme en témoigne le libellé de son mandat :

Et nous autorisons nos commissaires

(iii) à fournir ou faire fournir, à la demande des parties, les services de médiation qui, à leur avis, pourraient aider le gouvernement du Canada et une bande indienne à parvenir à une entente relativement à toute affaire ayant rapport à une revendication particulière.

Depuis sa création, la Commission interprète son mandat de façon large et s'emploie vigoureusement à promouvoir la médiation comme solution de rechange au recours aux tribunaux et aux enquêtes, formules dont le trait essentiel est la confrontation. Pour les aider à négocier des ententes qui concilient leurs intérêts opposés de façon juste, expéditive et efficace, la Commission offre aux parties une vaste gamme de services de médiation adaptés à leurs besoins particuliers.

De nos jours, la médiation est très utilisée au Canada et ailleurs en Amérique du Nord comme méthode de règlement des différends, que les parties se rendent ou non devant les tribunaux. Elle a acquis une popularité énorme ces dernières années en raison de ses avantages par rapport aux poursuites traditionnelles, qui s'accompagnent d'incertitude et comportent des délais et des coûts inacceptables. Avec beaucoup de prescience, les autorités responsables de la mise sur pied de la Commission ont fait en sorte que cette dernière puisse aider les parties à régler ce qui peut les opposer dans le cadre des négociations entourant des revendications particulières. De l'avis des commissaires, ce procédé demeure, toutefois, sous-utilisé, situation qu'ils jugent regrettable pour tous et qu'ils tentent de corriger.

## PARTIE IV

### LES NÉGOCIATIONS ET LA MÉDIATION SUBSÉQUENTE

#### LES NÉGOCIATIONS SUR LA QUESTION DE LA COMPENSATION

Bien que le ministère des Affaires indiennes ait accepté en 1982 la revendication soumise par la Première Nation, les négociations n'ont véritablement commencé qu'en 1993. Les principaux enjeux étaient la somme compensatoire que le Canada devait accorder aux requérants ainsi que la superficie qu'il devait mettre de côté à leur intention pour leur faire droit des terres qui revenaient à la bande conformément au Traité n° 1. En mars 1993, les parties s'étaient entendues sur certains points précis, mais elles restaient, malheureusement, incapables de s'entendre sur les sujets en litige. Les pourparlers ont donc échoué.

Frustrée par le peu de progrès accomplis, la Première Nation anishinabe de Roseau River a entrepris, en novembre 1993, de porter son grief devant la Cour fédérale (affaire *Alexander c. Sa Majesté*). Une requête en opposition (retirée par la suite) a été déposée à l'égard des terres qui, selon la Première Nation, lui revenaient de droit. En février 1994, après avoir passé en revue leur position respective, les parties ont commencé à explorer la possibilité de reprendre les négociations. D'un commun accord, la poursuite fut abandonnée.

Les négociations ont repris en octobre 1994 et se sont poursuivies jusqu'en novembre; les principaux sujets de discussion étaient la quantité de terres et la compensation. Avec le temps, toutefois, des mésententes ont surgi et les négociations se trouvèrent encore une fois dans une impasse. Compte tenu de l'incapacité dans laquelle se trouvaient les parties de poursuivre directement les négociations, il devenait évident que les négociations ne pouvaient reprendre sans aide extérieure.

## LA MÉDIATION<sup>11</sup>

Le 4 janvier 1995, Juliet Balfour, négociatrice pour le Canada, écrivait ce qui suit au conseiller juridique de la Première Nation anishinabe de Roseau River :

[Traduction]

Il semble que nos négociations aient abouti à une impasse [...] À ce stade-ci, [...] il y aurait peut-être lieu de faire intervenir une tierce partie neutre, dans l'espoir de dénouer cette impasse [...] Je propose que notre prochaine rencontre ait lieu en présence d'un médiateur désigné par la Commission des revendications particulières des Indiens pour aider à conclure ce règlement [...]

La Première Nation a communiqué avec l'honorable Ron Irwin, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, en janvier et février 1995, pour examiner les possibilités de médiation. Suite à ces entretiens, elle a accepté que la Commission des revendications des Indiens intervienne. D'un commun accord, les parties ont proposé que l'on demande à l'honorable Robert Reid d'assumer le rôle de médiateur (cet ancien juge est maintenant médiateur professionnel indépendant et conseiller de la Commission pour les questions juridiques et de médiation). La Commission devait accéder à cette demande.

Dès sa nomination au début de février 1995, M. Reid a commencé à évaluer la situation. Le 10 février, M. Rhys Jones, conseiller juridique pour la Première Nation anishinabe de Roseau River, lui a demandé de rencontrer les représentants de celle-ci le 14 février à Winnipeg. Il lui a aussi demandé de traiter le dossier en priorité, et la réunion a eu lieu tel que souhaité.

Suite à la rencontre, M. Reid a eu des entretiens téléphoniques avec les représentants des parties, après avoir d'abord rétabli les communications. Comme les raisons de l'impasse n'étaient toujours pas d'emblée évidentes, il a demandé à chaque partie de présenter par écrit un exposé détaillé de sa position.

La préparation de ces exposés a nécessité un certain temps mais, début avril, les deux parties y étaient arrivées. Au terme d'autres conférences téléphoniques avec les représentants des parties, M. Reid a organisé une séance de médiation qui devait avoir lieu à Winnipeg le 19 mai 1995. La

---

<sup>11</sup> Comme les séances de médiation sont confidentielles, nous ne pouvons donner ici qu'un aperçu du déroulement des pourparlers.

veille de la réunion, M. Reid a rencontré chaque partie séparément; ces rencontres devaient se prolonger tard dans la soirée.

Les premières discussions débutent le lendemain matin, M. Reid faisant office de président. Les entretiens se sont poursuivis toute la journée et, d'après le compte rendu des pourparlers, ils se sont avérés remarquablement productifs. En fait, à la fin de la journée, tous les principaux sujets de mésentente semblaient avoir été réglés, et les parties ont scellé une entente par une poignée de mains.

Cependant, le dossier n'était pas clos. De sérieux problèmes se sont posés quand les conseillers juridiques ont entrepris de coucher sur papier l'entente qui semblait avoir été conclue à la table de négociation.

À la demande pressante des parties, M. Reid est retourné à Winnipeg le 11 juillet 1995 pour convoquer une autre réunion. Ayant déjà rencontré chacune des parties séparément, il a commencé par énumérer douze points de mésentente profonde. Cette fois encore, les parties se sont mises au travail et, à la fin de la journée, quelques points seulement étaient encore en suspens. Malheureusement, au nombre de ces points, il y avait un désaccord en apparence fondamental au sujet de ce qui avait été convenu. Il faudrait de toute évidence un autre effort de réflexion de part et d'autre. La séance s'est terminée à la fin de la journée, et une date a été fixée pour ce qu'on espérait être la dernière rencontre.

Le 24 juillet 1995, les parties se sont à nouveau rencontrées et, à la fin de la réunion, les parties semblaient s'être entendues sur tous les points. Elles se sont quittées sur une poignée de mains après avoir apparemment réglé tous les problèmes.

### **LE RÈGLEMENT ET LA RATIFICATION**

Les conseillers juridiques ont donc repris la rédaction de l'accord, mais, cette fois-ci, avec succès. Un accord de principe de 160 pages a été paraphé le 7 août 1995, et les membres de la Première Nation ont tenu un vote de ratification le 23 novembre 1995.

Ainsi, une revendication qui remontait à plus de cent ans et qui semblait devenue un véritable bourbier a pu être réglée en quelques mois. Ces mois n'ont pas toujours été faciles et les délibérations n'ont pas toujours été calmes. À maintes reprises, on a cru que les négociations allaient encore échouer. Les difficultés ont été résolues, l'une après l'autre, dans les cadre de discussions non seulement vives, mais parfois aussi dramatiques.

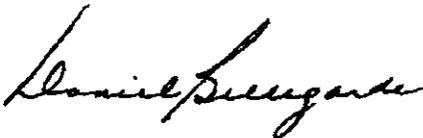
Il nous faut saluer la ténacité et la patience dont les parties ont fait preuve au cours des séances de médiation. L'accord n'aurait pu être conclu sans la sincérité et la bonne volonté de chaque partie, ni sans le désir partagé de régler de manière juste et équitable un grief déjà fort ancien.

## PARTIE V

### RECOMMANDATION

Nous avons été déçus de la réticence du gouvernement fédéral à faire appel aux services de médiation de la Commission. Nous avons, d'ailleurs, exprimé nos regrets à ce sujets lors de rencontres avec les représentants du gouvernement ainsi que dans nos rapports (voir notamment notre *Rapport annuel 1994-1995*). Nous aimerions rappeler encore aux parties en cause dans des revendications particulières l'importance de la médiation, couramment utilisée à l'heure actuelle pour régler les différends dans le secteur public. Nous recommandons en particulier au gouvernement du Canada de modifier ses politiques actuelles afin de faire de la médiation un volet normal de son processus de règlement des revendications particulières. Nous lui recommandons également d'enjoindre aux conseillers juridiques ministériels et aux autres intervenants dans les dossiers dont la Commission est saisie de rechercher les possibilités de médiation ou d'accepter de participer de manière significative à la médiation quand les requérants en font la demande.

Pour la Commission des revendications des Indiens



Daniel J. Bellegarde,  
coprésident



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