

**COMMISSION DES REVENDICATIONS
DES INDIENS**

**PREMIÈRE NATION DE KLUANE
ENQUÊTE RELATIVE AU
PARC NATIONAL DE KLUANE ET À
LA RÉSERVE FAUNIQUE DE KLUANE**

COMITÉ

**Alan C. Holman, commissaire
Sheila G. Purdy, commissaire**

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation de Kluane
Dave Joe

Pour le gouvernement du Canada
Jeffery A. Hutchinson

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
John B. Edmond

Février 2007

Note de la rédaction : Dans le présent document, les passages cités sont précédés de la mention [T] ou [Traduction] pour indiquer qu'il s'agit d'une traduction libre.

TABLE DES MATIÈRES

<u>SOMMAIRE</u>	v
PARTIE I <u>INTRODUCTION</u>	1
CONTEXTE DE L'ENQUÊTE	1
MANDAT DE LA COMMISSION	2
PARTIE II <u>CONTEXTE HISTORIQUE</u>	5
LA ROUTE DE L'ALASKA (OU ALCAN) – 1942	7
LIMITES DU PARC NATIONAL DE KLUANE ET DE LA RÉSERVE FAUNIQUE DE KLUANE – 1943-1972	8
CHASSE ET PIÉGEAGE PAR LES AUTOCHTONES DANS LA RÉSERVE FAUNIQUE ET LE PARC NATIONAL	13
PARTIE III <u>QUESTIONS EN LITIGE</u>	25
PARTIE IV <u>L'ENQUÊTE</u>	27
AUDIENCE PUBLIQUE DANS LA COMMUNAUTÉ	30
ENTENTE DÉFINITIVE ET ENTENTE SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DE LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE	33
PARTIE V <u>CONCLUSION</u>	35
ANNEXES	
A Décision provisoire – Mandat de la Commission	37
B Déclaration de la Commission des revendications des Indiens, le 14 juillet 2006	77
C Première Nation de Kluane : enquête relative au parc national de Kluane et à la réserve faunique de Kluane – Chronologie	81

SOMMAIRE

PREMIÈRE NATION DE KLUANE ENQUÊTE RELATIVE AU PARC NATIONAL DE KLUANE ET À LA RÉSERVE FAUNIQUE DE KLUANE Yukon

Le présent rapport est répertorié : Commission des revendications des Indiens, *Première Nation de Kluane : enquête sur le parc national de Kluane et la réserve faunique de Kluane* (Ottawa, février 2007).

Le sommaire n'est fourni qu'à des fins de recherche.

Pour un compte rendu complet de l'enquête, le lecteur est prié de consulter le rapport publié.

Comité : A.H. Holman, commissaire, S.G. Purdy, commissaire

Mandat de la Commission des revendications des Indiens – Titre aborigène; **Politique des revendications particulières** – Revendication globale – Terres indiennes; **Parc** – Terres indiennes; **Obligation de fiduciaire** – Terres indiennes – Consultation – Indemnisation; **Yukon**

LA REVENDICATION PARTICULIÈRE

En octobre 1996, la Première Nation de Kluane présente une revendication particulière au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), dans laquelle elle allègue que le Canada a manqué à l'obligation de fiduciaire qu'il avait envers elle en créant la réserve faunique de Kluane et, par la suite, le parc national de Kluane, et en lui refusant l'accès à son territoire traditionnel dans ces zones. En mars 1999, le MAINC rejette la revendication au motif que la revendication repose sur l'affirmation d'un titre autochtone ou aborigène non éteint. La Première Nation demande à la Commission des revendications des Indiens (CRI) de tenir une enquête sur sa revendication, ce que la CRI accepte de faire en octobre 1999. En février 2000, le Canada demande une audience afin de déterminer si la CRI a compétence pour enquêter sur la revendication de Kluane. La CRI reçoit les mémoires des parties et tient une audience en septembre 2000. En décembre 2000, la CRI conclut que l'objet de la revendication de Kluane relève de la Politique des revendications particulières et, en conséquence, qu'elle a le mandat d'enquêter sur la revendication : voir (2003) 16 ACRI 81. La CRI tient une audience publique dans la communauté en février 2002. Avant que la CRI ait pu terminer son enquête, la revendication est réglée par la conclusion d'une entente définitive et d'une entente d'autonomie gouvernementale avec la Première Nation de Kluane, lesquelles entrent en vigueur en février 2004.

CONTEXTE

Traditionnellement, les membres de la Première Nation de Kluane parcourent un territoire de plusieurs centaines de kilomètres carrés lors de leurs cycles saisonniers de chasse, de pêche et de piégeage, et, depuis des temps immémoriaux, les terres situées entre la rivière Slims et la rivière White dans ce qui est aujourd'hui le Yukon, font partie de ce territoire traditionnel. Le territoire en question n'est visé par aucun des traités numérotés (1 à 11). La découverte d'or dans la région en 1903 et la construction de la route de l'Alaska en 1942 modifient considérablement le mode de vie traditionnel des gens de Kluane. Dans le but de protéger et de conserver la faune unique de ce territoire, la *Yukon Game Ordinance* de 1938 est modifiée en 1943 afin d'établir la réserve faunique de Kluane, dont la route de l'Alaska constitue la limite nord. Le secteur reçoit le statut de parc national en 1972. Jusqu'en 1983, personne, pas même les gens de Kluane, n'est autorisé à chasser dans les limites de la réserve faunique ou du parc, sauf en vertu d'un permis spécial attribué dans le but d'atténuer les difficultés que connaît la communauté de Kluane. En 1983, la Cour d'appel

du Yukon acquitte deux chasseurs membres de la Première Nation de Kluane au motif que l'interdiction de chasser dans la réserve faunique ne s'appliquait pas aux Indiens qui chassent pour se nourrir.

QUESTIONS EN LITIGE

La revendication particulière de la Première Nation de Kluane relève-t-elle de la Politique des revendications particulières? Le Canada a-t-il envers la Première Nation de Kluane une obligation légale non respectée liée à des manquements à son devoir de fiduciaire? Les terres du parc de Kluane étaient-elles des « terres indiennes » au sens de la Politique des revendications particulières et de la *common law*? Le Canada a-t-il manqué à une obligation en omettant de consulter la Première Nation de Kluane lors de l'établissement du parc et de la réserve faunique ou en omettant de révoquer la loi du gouvernement du Yukon établissant la réserve faunique de Kluane? Le Canada a-t-il manqué à une obligation de fiduciaire en omettant d'indemniser la Première Nation de Kluane?

CONCLUSION

La CRI n'a formulé aucune conclusion. Avant d'avoir terminé son enquête, la revendication a été réglée par la conclusion d'une entente définitive et d'une entente d'autonomie gouvernementale avec la Première Nation de Kluane, en février 2004.

RÉFÉRENCES

En plus des diverses sources indiquées ci-après, les enquêtes de la CRI reposent sur des témoignages et une recherche documentaire, qui comprend souvent des cartes, des plans et des photographies, dont les sources sont données dans le rapport.

Jurisprudence

Delgamuukw c. Colombie-Britannique, [1997] 3 R.C.S. 1010; *R. v. Michel*, [1984] 1 C.N.L.R. 157.

Traités et lois mentionnés

Décret en conseil sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest, 23 juin 1870; *Acte du Territoire du Yukon*, S.C. 1898; *Yukon Game Ordinance*, 2 mai 1938, modifiée en avril 1943; *Yukon Game Ordinance*, 17 juillet 1947.

Autres sources mentionnées

MAINC, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982), repris dans [1994] 1 ACRI 187; Luigi Zanasi, « Kluane National Park and Reserve Economic Impact Study: Economic History of the Kluane Region Background Paper », 3 mars 2005; « Alcan Highway: A Brief History of the Alaska Highway », dans Bill Surface, *The « Surface » of Alaska*, 1996.

CONSEILLERS JURIDIQUES, PARTIES, INTERVENANTS

D. Joe pour la Première Nation de Kluane; J.A. Hutchinson pour le gouvernement du Canada; J.B. Edmond auprès de la Commission des revendications des Indiens.

PARTIE I

INTRODUCTION

CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

Le présent rapport fait état d'une enquête de la Commission des revendications des Indiens (CRI) qui a pris fin lorsque la requérante, la Première Nation de Kluane, a retiré sa revendication après avoir conclu une entente avec le Canada au terme de négociations relatives à une revendication globale.

D'ascendance athapascanne, le peuple de la Première Nation de Kluane (anciennement la bande indienne de Burwash), appartient au groupe linguistique des Tutchones du Sud. Depuis de nombreuses générations, ils vivent sur leur territoire traditionnel situé autour du lac Kluane, à l'extrémité sud-ouest du Yukon, où ils chassent le caribou, l'orignal et le mouflon et pêchent le corégone, la truite et le saumon kéta (le terme anglais « Kluane » est dérivé du mot qui signifie en tutchone du Sud « lac du grand corégone »). La Première Nation de Kluane compte près de 200 membres, dont la moitié vivent à Burwash Landing, une communauté située le long de la route de l'Alaska, à environ 284 kilomètres (176 milles) à l'ouest de Whitehorse¹.

Le 2 octobre 1996, la Première Nation de Kluane présente une revendication à la Direction générale des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, dans laquelle elle allègue que le Canada a manqué à l'obligation de fiduciaire qu'il avait envers elle en créant la réserve faunique de Kluane et, par la suite, le parc national de Kluane, et en lui refusant l'accès à son territoire traditionnel dans ces zones. Le 27 juillet 1998, le chef Robert Johnson précise que la revendication s'appuie sur la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*². Le directeur général des Revendications particulières rejette la revendication dans une lettre datée du 25 mars 1999, au motif que la revendication [T] « repose

¹ Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), « Document d'information, Entente définitive et Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première Nation de Kluane », www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d2003/0204bk_3.html (consulté le 3 novembre 2005).

² *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010.

sur l'affirmation d'un titre autochtone ou aborigène non éteint » et ne relève pas de la Politique des revendications particulières³.

La Première Nation fait parvenir à la Commission des revendications des Indiens une copie de son mémoire de revendication, accompagnée d'une demande d'enquête. La Commission étudie la demande de la Première Nation et accepte d'y donner suite le 27 octobre 1999. Le Canada s'oppose à la tenue d'une telle enquête, au motif qu'il ne s'agit pas d'une « revendication particulière » au sens de la Politique des revendications particulières, et conteste le mandat de la Commission. Le comité rejette la contestation, statuant que l'objet de la revendication est du ressort de la Politique⁴.

MANDAT DE LA COMMISSION

Le mandat de la Commission des revendications des Indiens est énoncé dans des décrets fédéraux conférant aux commissaires le pouvoir de mener des enquêtes publiques au sujet de revendications particulières et de faire rapport sur « la validité, en vertu de ladite politique [des revendications particulières], des revendications présentées par les requérants pour fins de négociation et que le Ministre a déjà rejetées »⁵. Cette politique est énoncée dans une brochure publiée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en 1982 et intitulée *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones*, dans laquelle il est dit que le Canada acceptera, aux fins de négociation, les revendications qui révéleront le non-respect d'une « obligation légale » de la part

³ Paul Cuillerier, directeur général, Revendications particulières, au chef Robert Johnson, Première Nation de Kluane, 25 mars 1999, AINC, dossier BW8260/YK503-C2 (CRI, dossier 2111-2-1, vol. 1).

⁴ CRI, *Première Nation de Kluane : enquête sur la création de la réserve faunique de Kluane et de la réserve de parc national de Kluane – décision provisoire* (Ottawa, décembre 2000), repris dans (2003) 16 ACRI, 81, voir l'Annexe A.

⁵ Commission délivrée le 1^{er} septembre 1992, en vertu du décret C.P. 1992-1730 du 27 juillet 1992, modifiant la Commission délivrée au commissaire en chef Harry S. LaForme le 12 août 1991, en vertu du décret C.P. 1991-1329 du 15 juillet 1991.

du gouvernement fédéral⁶. La notion d'« obligation légale » est définie ainsi dans *Dossier en souffrance* :

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 indiennes⁷.

⁶ Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1982), repris dans (1994) 1 ACRI 187 (ci-après *Dossier en souffrance*).

⁷ *Dossier en souffrance*, 20; repris dans (1994) 1 ACRI 195.

PARTIE II

CONTEXTE HISTORIQUE

La Première Nation de Kluane est constituée de descendants des Indiens du cuivre (Couteaux-Jaunes) qui, selon la tradition orale et les études archéologiques, ont migré du nord de l'Asie à destination du Yukon vers 11 000 avant J.-C. (au début du XX^e siècle, les prêtres anglicans du diocèse du Yukon rapportent que [T] « nombre de leurs mots ordinaires tels que ceux utilisés pour décrire le feu ou l'eau sont identiques à ceux des dialectes du nord de la Chine »)⁸. Traditionnellement, les membres de la Première Nation de Kluane parcourent un territoire de plusieurs centaines de kilomètres carrés lors de leurs cycles saisonniers de chasse, de pêche et de piégeage. Depuis des temps immémoriaux, les terres situées au sud de la route de l'Alaska, à partir de l'endroit où la route croise la rivière Slims jusqu'à la rivière White, font partie de ce territoire traditionnel⁹.

Le Yukon actuel faisait partie du « Territoire du Nord-Ouest » qui a été transféré au Dominion du Canada par décret impérial du gouvernement britannique le 23 juillet 1870. À compter de cette date, le Parlement du Canada détient le « plein pouvoir de légiférer pour le bien-être et le bon gouvernement futurs du dit territoire »¹⁰, ce qui inclut expressément le règlement des revendications autochtones. En 1898, le Yukon est constitué en territoire distinct doté d'un conseil exécutif, mais administré sous l'autorité du gouvernement fédéral¹¹. Au cours des années 1940, le Yukon est gouverné par un contrôleur, nommé par le gouvernement fédéral et relevant de celui-ci, et par un conseil élu de trois membres, ne détenant aucun pouvoir en matière de ressources naturelles, à l'exception de la faune. En 1951, le conseil compte cinq membres élus, qui n'ont cependant aucun pouvoir de contrôle à l'égard du premier dirigeant nommé par le gouvernement fédéral (aujourd'hui désigné « commissaire ») qui dirige la fonction publique territoriale et relève

⁸ Rapport des diocèses du Yukon, juillet 1908, archives du Yukon, Église anglicane, nouvelles séries, dossier 3 (pièce 1 de la CRI, p. 21).

⁹ Dave Joe, conseiller juridique, « Specific Claim for the Kluane First Nation », 2 octobre 1996, p. 1 (pièce 2a de la CRI, p. 1).

¹⁰ *Décret en conseil sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest*, 23 juin 1870 (pièce 9 de la CRI).

¹¹ *Acte du Territoire du Yukon*, S.C. 1898, ch. 6.

directement d'Ottawa. Il faut attendre 1979 pour que le pouvoir soit transféré du commissaire au chef du groupe majoritaire au conseil.

Après l'arrivée, au milieu du XVIII^e siècle, d'explorateurs, de commerçants de fourrures et de missionnaires non autochtones à divers endroits du Yukon, le piégeage et le commerce s'intègrent peu à peu aux activités saisonnières des différentes Premières Nations de la région. En 1897 et 1898, la découverte d'or au Klondike pousse des centaines d'hommes et de femmes à se mettre en route vers le nord dans l'espoir de faire fortune. En 1902, le chef héréditaire des tribus indiennes du sud du Yukon, Jim Boss (Hunde-aelth), demande à un avocat de Whitehorse d'écrire au surintendant général des Affaires indiennes [T] « au sujet des droits des Indiens du Yukon à une indemnisation en raison de la prise de possession de leurs terres et de leurs territoires de chasse par des Blancs ». Il affirme que les Indiens souffrent de la faim depuis l'arrivée de l'homme blanc, dès lors qu'ils ne peuvent plus chasser suffisamment de gibier pour assurer leur subsistance, et que la population autochtone est passée, selon son estimation, de [T] « plusieurs milliers à moins d'un millier » de personnes en huit ans¹². En réponse à cette lettre, la Police à cheval du Nord-Ouest reçoit immédiatement pour instruction de [T] « fournir l'aide nécessaire au secours des Indiens indigents du Yukon et d'apporter si nécessaire une aide médicale »¹³. Rien n'est cependant proposé à titre d'indemnisation et on n'envisage nullement de négocier un traité. De fait, aucune mesure ne sera prise avant les années 1980 pour régler la question du titre aborigène des Indiens du Yukon.

En juillet 1903, la découverte d'une quantité d'or d'une valeur appréciable à même le district de Kluane, dans un affluent de la rivière Jarvis, marque le début d'une ruée vers l'or dans la région qui durera environ deux ans¹⁴. En vue d'approvisionner cet afflux de prospecteurs, les frères Eugène et Louis Jacquot installent en 1904 un poste de traite à l'emplacement de l'actuelle collectivité de Burwash Landing, à environ six milles de l'un des camps de pêche estivaux traditionnels des

¹² T.W. Jackson, avocat, Whitehorse, au surintendant général des Affaires indiennes, 13 janvier 1902, Bibliothèque et Archives Canada (BAC), RG 10, vol. 4037, dossier 317050 (pièce 1 de la CRI, p. 1-2).

¹³ S. Stewart, sous-secrétaire, ministère des Affaires indiennes, à Frank Pedley, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 19 octobre 1904, BAC, RG 10, vol. 4037, dossier 317050 (pièce 1 de la CRI, p. 8).

¹⁴ Luigi Zanasi, économiste, Inukshuk Planning and Development, « Kluane National Park and Reserve Economic Impact Study: Economic History of the Kluane Region Background Paper », 3 mars 2005, www.yukonomics.ca/reports/kluane/KNP_EIA_Background_3_Econ_History.PDF (consulté le 11 novembre 2005).

Autochtones, sur la rive ouest du lac Kluane. La « ruée » décline rapidement, mais les frères Jacquot restent sur place et ouvrent une pourvoirie pour la chasse au gros gibier, attirant de riches chasseurs en quête de trophées, en provenance des États-Unis et d'ailleurs. Pendant un certain temps, les Indiens de Kluane conservent le camp de pêche situé à proximité et s'en servent comme camp de base, tout en continuant toutefois leurs activités saisonnières sur leurs terres traditionnelles. Le poste de traite des Jacquot leur rend la vie plus facile, puisqu'ils n'ont plus à se rendre à Fort Selkirk ou à Coffee Creek sur le fleuve Yukon pour s'approvisionner et certains d'entre eux gagnent un revenu supplémentaire, comme guides ou comme cuisiniers, lors des expéditions de chasse qu'organisent les pourvoiries. Ce n'est toutefois qu'au cours des années 1930, lorsque l'Église catholique romaine établit à Burwash Landing une petite mission et une école destinées aux Indiens, que les membres de la Première Nation commencent à s'installer au sein de cette communauté dans des demeures plus permanentes¹⁵.

LA ROUTE DE L'ALASKA (OU ALCAN) – 1942

Les États-Unis proposent une route vers l'Alaska dès 1930, mais ce sont le bombardement de Pearl Harbour en décembre 1941, la guerre avec le Japon qui s'ensuit et la perception de la vulnérabilité de l'Alaska face à une invasion par les Japonais, qui font que cette route devient une priorité sur le plan militaire. Dans les neuf mois qui suivent l'entrée en guerre des États-Unis, quelque 10 000 hommes du U.S. Army Corps of Engineers et plus de 7 500 ouvriers civils parachèvent une route faite à la hâte mais praticable, reliant Dawson Creek en Colombie-Britannique à Fairbanks en Alaska – soit 2 457 kilomètres (1 520 milles) au total¹⁶.

Jusqu'à la construction de la route de l'Alaska, Burwash Landing est un lieu isolé et difficile d'accès (la principale voie de transport permettant d'accéder à cette région du Yukon étant le fleuve Yukon). Le désenclavement de cette zone a des répercussions importantes sur les Indiens qui y résident et ces changements ne sont généralement pas bénéfiques :

¹⁵ Transcription de la CRI, 7 février 2002 (pièce 5a de la CRI, vol. II, p. 129, Robin Bradasch); Dave Joe, conseiller juridique, « Specific Claim for the Kluane First Nation », 2 octobre 1996, p. 2 (pièce 2a de la CRI).

¹⁶ « Alcan Highway: A brief history of the Alaska Highway », dans Bill Surface, The « Surface » of Alaska, 1996, www.esu11.k12.ne.us/projects/alaska/alcan.html (consulté le 13 novembre 2005).

[Traduction]

Les conséquences de la construction de la route sur les peuples autochtones étaient surtout négatives. Bien que certains aient profité des emplois très bien rémunérés offerts dans le cadre du projet, les retombées économiques ont été éclipsées par les conséquences négatives sur les plans social et environnemental qui en ont découlé. [...]

À la place du modèle traditionnel consistant à suivre les ressources disponibles, les peuples autochtones ont modifié leurs activités saisonnières pour se charger de travaux de soutien pour la construction des routes¹⁷.

L'afflux de milliers de nouveaux arrivants amène une série d'épidémies, des perturbations sur le plan social, ainsi qu'un accroissement de l'alcoolisme, de la violence et des besoins en gibier. Plusieurs rapports font état de l'abattage excessif d'animaux et du gaspillage de la viande par les ouvriers en construction. Le simple ajout d'un grand nombre de personnes en si peu de temps ne pouvait qu'avoir un effet négatif sur la population des gros gibiers, que les animaux soient chassés à des fins alimentaires ou sportives.

LIMITES DU PARC NATIONAL DE KLUANE ET DE LA RÉSERVE FAUNIQUE DE KLUANE – 1943-1972

Le 20 juillet 1942, Harold Ickes, secrétaire de l'Intérieur des États-Unis, écrit au ministre canadien des Mines et des Ressources afin d'exposer le projet qu'ont les Américains d'établir en Alaska une zone de conservation temporaire de 34 kilomètres (20 milles) de chaque côté de la route, dans laquelle le développement serait réglementé et la chasse contrôlée. Dans sa lettre, Ickes souligne que [T] « la portion canadienne de la route de l'Alaska jouxtera ou rendra facilement accessible plusieurs belles zones de nature sauvage en Colombie-Britannique et au Yukon. [...] À l'ouest de Whitehorse, depuis le lac Kluane jusqu'à la frontière avec l'Alaska, se trouvent les plus hautes montagnes du Canada et certaines de ses plus célèbres régions de nature sauvage »¹⁸.

Lorsqu'il fait parvenir cette lettre aux autorités du Yukon, le directeur de la Division des terres, parcs et forêts leur donne pour consigne de consulter l'agent de liaison responsable du projet

¹⁷ Luigi Zanasi, économiste, Inukshuk Planning and Development, « Kluane National Park and Reserve Economic Impact Study: Economic History of the Kluane Region Background Paper », 3 mars 2005, p. 10 dans www.yukonomics.ca/reports/kluane/KNP_EIA_Background_3_Econ_History.PDF (consulté le 11 novembre 2005).

¹⁸ Harold Ickes, secrétaire à l'Intérieur, Washington, à T.A. Crerar, ministre des Mines et des Ressources, Ottawa, 20 juillet 1942, BAC, RG 85, vol. 13990, dossier 406-11, part. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 25-26).

de construction de la route au sujet des réserves qui devraient être créées au Yukon. Il énumère les différents types de protection possibles :

[Traduction]

- (1) Le parc national, qui est régi par la *Loi sur les parcs nationaux* et les règlements afférents (dont une copie est jointe). Vous remarquerez que ni la loi ni son règlement d'application ne traitent de l'exploitation des ressources minérales et forestières à des fins industrielles. La chasse et le piégeage n'y sont pas permis, à la seule exception du parc Wood Buffalo, dans lequel résidaient un nombre important d'Autochtones et de Métis au moment de sa création.
- (2) La réserve faunique - notamment la réserve Thelon située dans les Territoires du Nord-Ouest. (Voir ci-joint le Règlement sur le gibier du Nord-Ouest). Personne ne peut pénétrer dans une telle réserve sans permis.
- (3) Une réserve de chasse autochtone (voir le Règlement sur le gibier du Nord-Ouest). Dans une telle réserve, seules sont habilitées à pratiquer la chasse et le piégeage, hormis les Autochtones, les personnes qui étaient établies dans la zone au moment de sa création¹⁹.

En août 1942, des représentants des gouvernements fédéral et territorial se réunissent afin d'étudier ces possibilités. Tout en reconnaissant qu'ils ne disposent pas de toute l'information requise pour prendre une décision finale, ils sont prêts à convenir que seule la région du lac Kluane et des monts St. Elias est assez exceptionnelle pour envisager la possibilité d'en faire un parc naturel, et qu'aucune réserve faunique n'est nécessaire, à l'exception de certaines zones de petite taille en Colombie-Britannique²⁰. En octobre 1942, le Conseil consultatif pour la protection de la faune, composé de fonctionnaires des gouvernements fédéral et territorial, recommande la création d'un parc national dans le secteur de Kluane; dans l'attente de sa création, [T] « il devrait être demandé au contrôleur et au conseil du Territoire du Yukon de constituer sans délai une réserve faunique dans

¹⁹ R.A. Gibson, directeur, Division des terres, parcs et forêts, ministère des Mines et des Ressources, Ottawa, à G.A. Jeckell, contrôleur du Territoire du Yukon, 29 juillet 1942, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 27).

²⁰ C.K. LeCapelian, agent de liaison, Whitehorse, à R.A. Gibson, directeur, Division des terres, parcs et forêts, Ottawa, 1^{er} septembre 1942, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 29-30).

la zone susmentionnée, de manière à préserver sa population exceptionnelle de gibiers, malgré le fait qu'elle a été soudainement rendue accessible »²¹.

Durant les mois qui suivent, la question de l'inclusion du lac Kluane dans la réserve fait l'objet de nombreux débats. Ceux qui y sont favorables font valoir son potentiel touristique et récréatif, tandis que ceux qui y sont opposés invoquent les intérêts des mineurs locaux et des pourvoiries. Les partisans du projet l'emportent et lorsque le décret C.P. 11142 est promulgué le 8 décembre 1942, les 4 100 hectares (10 130 acres) frappés d'une interdiction [T] « d'entrée et de toute utilisation afin de les maintenir dans leur état actuel pour la création d'un parc national » englobent toute la zone s'étendant jusqu'à la rive nord du lac Kluane²².

Afin de protéger et de préserver cette nature sauvage unique jusqu'à ce qu'une loi du Parlement crée effectivement le parc, la *Yukon Game Ordinance* (2 mai 1938) est modifiée en avril 1943 afin de constituer la réserve faunique de Kluane, dont les limites sont identiques à celles du parc national proposé, et qui comprend le lac Kluane. La *Yukon Game Ordinance* est à nouveau modifiée le 7 juillet 1943 afin de limiter la chasse dans une zone de 1,6 kilomètre (un mille) de chaque côté de la route de l'Alaska, sur la longueur totale de la route et non pas seulement dans la zone de la réserve destinée à la création du parc :

[Traduction]

- (2) Il est interdit à quiconque de chasser toute espèce d'animaux sauvages, ainsi que de les prendre au piège, de les tuer, de leur tirer dessus, de leur causer des blessures, ou de les molester de quelque manière que ce soit, dans la zone qui s'étend sur une distance d'un mille de chaque côté de la ligne médiane de la route de l'Alaska²³.

²¹ [Procès-verbal de la séance du Conseil consultatif pour la protection de la faune du 20 octobre 1942], joint à une lettre, Hoyes Lloyd à E.M. Dennis (pour R.A. Gibson, directeur, Division des terres, parcs et forêts, Ottawa), 23 octobre 1942, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 59).

²² Décret C.P. 11142, 8 décembre 1942, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 69-70).

²³ Special Game Regulations, 7 juillet 1943, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 85).

L'inclusion du lac Kluane dans les limites du parc est impopulaire et on demande immédiatement d'exclure le lac de la réserve, au motif qu'il présente peu d'intérêt pour le tourisme parce qu'il est [T] « trop grand pour les petites embarcations et que l'eau y est froide et dangereuse »²⁴. On fait également valoir que le secteur est intéressant pour l'exploitation minière et important pour [T] « les guides, les pourvoyeurs, les amateurs de sport et ceux qui sont établis depuis de nombreuses années dans un secteur particulier »²⁵. Le 15 septembre 1944, le décret C.P. 7101 modifie les limites de la zone réservée au parc de manière à [T] « retrancher de celle-ci le lac Kluane et la région minéralisée située le long de la route de l'Alaska et de la rivière White, et à y inclure les terres du Yukon qui se trouvent au sud de la route de l'Alaska, entre la rivière Alsek et la route Haines »²⁶. La limite est ainsi déplacée à environ 17 kilomètres (10 milles) du côté sud de la route.

Dans la description modifiée, la limite nord du parc entre le ruisseau Congdon et la rivière White n'est qu'une ligne sur une carte. Il n'y a aucune limite physique naturelle et sur ce terrain particulier, il n'est pas possible d'arpenter ni de délimiter une ligne séparatrice. En conséquence, il est difficile pour les chasseurs et les gardes-chasse de savoir où la chasse est permise et où elle ne l'est pas²⁷. Les représentants du gouvernement fédéral ne sont pas disposés à demander un nouveau décret pour redéfinir les limites. Ils proposent plutôt que les représentants du Yukon élargissent la réserve faunique de manière à ce que la zone de chasse interdite ait une limite physique :

[Traduction]

Cependant, il m'est venu à l'esprit que la Yukon Game Ordinance pourrait être à nouveau modifiée pour remanier les limites de la réserve faunique de Kluane, de manière à donner au segment qui se trouve entre le ruisseau Congdon et la rivière White un caractère naturel, physique et facilement reconnaissable, comme c'est le cas

²⁴ Contrôleur, Bureau des parcs nationaux, Ottawa, à R.A. Gibson, directeur, Division des terres, parcs et forêts, Ottawa, 30 septembre 1943, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 94).

²⁵ R.A. Gibson, directeur, Division des terres, parcs et forêts, Ottawa, à G.A. Jeckell, contrôleur du Territoire du Yukon, 28 juin 1944, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 148).

²⁶ Décret C.P. 7101, 15 septembre 1944, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 152-153).

²⁷ G.A. Jeckell, contrôleur du Territoire du Yukon, Dawson, à R.A. Gibson, directeur, Division des terres, parcs et forêts, Ottawa, 27 novembre 1945, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 157-159).

pour l'emprise de la route de l'Alaska. Bien qu'il soit commode que les limites de la réserve du parc de Kluane et celles de la réserve faunique de Kluane soient identiques, il n'apparaît pas impératif qu'elles coïncident²⁸.

Le gouvernement territorial agit en conséquence et modifie, sans aucune consultation locale, la *Yukon Game Ordinance* le 26 avril 1946, de sorte que la réserve faunique s'étend à l'est jusqu'à la route de Haines et au nord jusqu'à la route de l'Alaska²⁹. Quatre mois plus tard, le 27 août 1946, un décret fédéral révoque cette délimitation, suite aux plaintes des guides, des pourvoyeurs et des Indiens de Burwash Landing et à leurs protestations contre cette modification³⁰. Cependant, rien n'est fait pour résoudre le problème fondamental que pose la surveillance d'une zone ne possédant pas de limite naturelle, et il devient vite évident que la distance à partir de la route fait en sorte qu'il est facile pour les chasseurs d'accéder au parc, sans trop de risques d'être pris, une situation dont Louis Jacquot tire apparemment profit :

[Traduction]

Cette zone qui a été retranchée du parc original n'est pas un secteur particulièrement riche en gibier, surtout à l'heure actuelle, mais elle permet à Jacquot d'amener ses chasseurs de trophées là où bon lui semble dans le parc, dans la mesure où aucune autorité gouvernementale n'est équipée de chevaux permettant de le suivre³¹.

Après bien des discussions, le 17 juillet 1947, une disposition est ajoutée à la *Yukon Game Ordinance*, selon laquelle, à compter du 15 octobre 1949, [T] « les limites de la réserve faunique de Kluane sont étendues de manière à inclure une bande de dix milles s'étendant au sud et à l'ouest de

²⁸ R.A. Gibson, directeur, Division des terres, parcs et forêts, Ottawa, à G.A. Jeckell, contrôleur du Territoire du Yukon, Dawson, 8 décembre 1945, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 160-161).

²⁹ Yukon, projet de loi n° 5 du Yukon, « An Ordinance to Amend the Yukon Game Ordinance », 26 avril 1946, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 162-164).

³⁰ Décret C.P. 3518, 27 août 1946, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 181).

³¹ Hugh S. Bostock, Commission géologique, ministère des Mines et des Ressources, Ottawa, à R.A. Gibson, directeur, Division des terres, parcs et forêts, Ottawa, 26 novembre 1946, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 186).

la route de l'Alaska et une bande de cinq milles située au sud de la rivière White³². » La route de l'Alaska redevient aussi la limite nord de la réserve faunique. Ces limites restent inchangées lorsque le parc national de Kluane est officiellement constitué en janvier 1972.

CHASSE ET PIÉGEAGE PAR LES AUTOCHTONES DANS LA RÉSERVE FAUNIQUE ET LE PARC NATIONAL

En 1942, lorsque le gouvernement américain propose pour la première fois la création d'un corridor de conservation le long de la route de l'Alaska, les représentants du gouvernement de la Colombie-Britannique déclarent avoir besoin de temps avant de pouvoir prendre une décision, afin de mener des études plus approfondies sur les conséquences de la mise en place d'une réserve faunique sur la population locale, y compris les Indiens :

[Traduction]

Si une réserve faunique devait être créée, comme l'a proposé M. Ickes, sans étudier les réalités locales, il est vraisemblable que les Indiens, ainsi que les trappeurs et les mineurs blancs, outre la perte de leur gagne-pain, seraient privés d'une source d'approvisionnement en nourriture. Dans ce contexte, je ne pense pas que des mesures doivent être prises à cet égard sans qu'une enquête soit dûment conduite au préalable afin de disposer d'information précise quant aux conditions qui existent dans cette région et quant aux répercussions éventuelles d'une telle réserve³³.

En réponse à cette lettre, le ministre des Mines et des Ressources fait référence à des réserves de chasse autochtones situées dans les Territoires du Nord-Ouest et convient que [T] « les Indiens et les autres personnes qui sont déjà établis dans le secteur traversé par le tronçon canadien de la route militaire de l'Alaska devraient être protégés en ce qui concerne leurs sources de subsistance³⁴ ».

³² *Yukon Game Ordinance*, 17 juillet 1947, par. 80(2), BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 216).

³³ A. Wells Gray, ministre des Terres, Gouvernement de la Colombie-Britannique, Victoria, à Thomas A. Crerar, ministre des Mines et Ressources, Ottawa, 16 septembre 1942, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 44).

³⁴ Thomas A. Crerar, ministre des Mines et Ressources, à A. Wells Gray, ministre des Terres, Colombie-Britannique, 25 septembre 1942, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 46).

Cependant, lorsque la même année, les limites proposées du parc et de la réserve faunique de Kluane font l'objet de discussions, aucune consultation publique à grande échelle n'est tenue, et les conséquences de la constitution des réserves sur la vie sociale et économique de la population autochtone locale ne sont guère prises en compte. Bien qu'à cette époque les membres de la Première Nation de Kluane ne parlent généralement pas anglais, les registres montrent qu'au moins un résidant de Kluane, Jimmy Joe, savait parler anglais et aurait pu être une source appréciable d'information :

[Traduction]

Jimmy Joe, du lac Kluane, nous a servi de guide jusqu'à la région supérieure de la Donjek et de la rivière White. Son père, Copper Joe, qui est décédé en 1943, était d'âge mûr à l'époque où l'arme à feu a remplacé l'arc et, avant sa mort, il fabriquait des couteaux de cuivre pour les vendre aux touristes. Jimmy a appris l'anglais par lui-même, et peut lire des documents assez complexes. Il y a quelques années, il a acheté le premier camion à être exploité sur le chemin d'approvisionnement reliant Kluane à Whitehorse et a raflé le marché aux camionneurs³⁵.

Aucun représentant gouvernemental ne demande à Jimmy Joe son avis, ni, d'après les anciens, à aucun autre résidant de Kluane. Nous ne savons même pas s'ils ont parlé aux frères Jacquot, même si leurs intérêts de longue date en matière de commerce et de pourvoirie ont été pris en compte. Hank, fils de Jean Jacquot et né en 1934, déclare lors de l'audience publique de la CRI que personne n'avait consulté son père à propos du parc, projet auquel il était effectivement opposé³⁶.

Au lieu de cela, les représentants du gouvernement ont interrogé G.A. Jeckell, le contrôleur du gouvernement territorial du Yukon. En octobre 1942, M. Jeckell déclare qu'aucun Indien ne [T] « réside de façon régulière » à l'intérieur des limites proposées pour le parc, et que les Indiens y chassent rarement.

[Traduction]

Lorsque M. Jeckell a été interrogé au sujet des Indiens, des Métis et des squatteurs des environs de Burwash Landing, qui se trouve à l'ouest du lac Kluane, dans le secteur où il est proposé de créer un parc national, il a répondu qu'un certain nombre

³⁵ C.H.D. Clarke, « Biological Reconnaissance of the Alaska Military Highway with Particular Reference to the Yukon Territory and the Proposed National Park Therein », janvier 1944 (pièce 1 de la CRI, p. 110).

³⁶ Transcription de la CRI, 7 février 2002 (pièce 5a de la CRI, vol. II, p. 243, Hank Jacquot).

d'entre eux s'y trouvaient parfois, mais qu'ils n'y résidaient pas de manière permanente. Il a déclaré que ces gens constituent une population nomade qui passe par Burwash Landing de temps à autre, principalement à des fins de commerce. Ils vont rarement au sud-ouest de Burwash Landing pour y chasser. Les régions où ils chassent d'ordinaire se trouvent au nord-est du lac Kluane. Ces gens vont souvent au nord-est, à Carmack et à Selkirk pour y faire du commerce. Aucun Indien ne réside habituellement dans le secteur de gros gibier qu'il est proposé d'inclure dans un parc national³⁷.

Le décret de décembre 1942 qui réserve la zone pour la création du parc envisagé stipule que la région [T] « comprend très peu de terres aliénées »³⁸.

En juin 1946, après qu'il eut été déclaré que la route de l'Alaska constituait la limite nord de la réserve faunique et que la chasse était également interdite dans une zone de 1,6 kilomètre (1 mille) au nord de la route, les Indiens de Burwash Landing et leur missionnaire, le père Morisset, adressent une requête à l'agent des Indiens à Dawson, dans laquelle ils déclarent qu'ils chassent effectivement au sud de la route et que l'obligation d'avoir à chasser ailleurs leur cause un préjudice important :

[Traduction]

Comme vous le savez, ceux qui ont proposé ce parc ou cette réserve ont inclus dans ses limites tout notre village ainsi que la partie de notre territoire la plus facilement accessible et où le gibier abonde le plus, à savoir le territoire situé à l'ouest de la route de l'Alaska et sur une distance d'un mille au nord de celle-ci.

[...]

Nous protestons vigoureusement contre ces conditions qui nous sont imposées. Ainsi privés de nos moyens de subsistance et de développement, nous, natifs de ce pays, sommes chassés comme une meute de chiens inutiles.

Il pourrait être possible de vivre dans la partie de notre territoire qui n'est pas comprise dans les limites du parc ou de la réserve pendant un certain temps sans manquer de nourriture; mais en tenant compte des difficultés liées au transport au cours de certaines saisons, de la rareté du gibier dans ce secteur et enfin de la distance

³⁷ Pièce jointe à la lettre du 23 octobre 1942, de Hoyes Lloyd, secrétaire, Conseil consultatif sur la protection des animaux sauvages, Division des terres, parcs et forêts, Ottawa, à F.M. Dennis, pour R.A. Gibson, directeur, Division des terres, parcs et forêts, Ottawa, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 59).

³⁸ Décret C.P. 11142, 8 décembre 1942, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 69).

par rapport au village, au magasin, à la mission et à l'école où vont nos enfants, il faut admettre qu'une telle solution aurait pour nous des effets désastreux³⁹.

Les Indiens de Burwash Landing savent que les Indiens qui vivaient à l'emplacement du parc national Wood Buffalo avant que ses limites ne soient définies sont autorisés à pratiquer la chasse et le piégeage dans le parc, et ils demandent qu'une telle mesure soit prise à leur égard à Kluane⁴⁰.

Le décret C.P. 3518 annule les modifications apportées aux limites de la réserve faunique; deux de ses dispositions confirment néanmoins que les Indiens chassent dans la région et qu'il existe une certaine confusion quant à savoir si les diverses ordonnances territoriales s'appliquent ou non aux Indiens :

[Traduction]

Attendu que par une ordonnance modifiant la *Yukon Game Ordinance* adoptée au cours de la session du conseil du Yukon de 1946 [...] une réserve faunique a été constituée sur une zone du Territoire du Yukon située entre la zone réservée en vue de la création éventuelle d'un parc national et la route de l'Alaska;

Et attendu que les Indiens qui chassaient dans cette zone ne savent plus s'ils ont le droit d'y poursuivre leurs activités de chasse et que le libellé de l'ordonnance ne permet pas d'apporter une réponse claire sur ce point⁴¹.

F.H.R. Jackson, ingénieur forestier du ministère des Mines et des Ressources à Whitehorse et Hugh S. Bostock, un employé de la Commission géologique à Ottawa, contestent immédiatement ces dispositions. M. Jackson fait savoir que les Indiens ne chassent pas de façon régulière dans la bande de 16 kilomètres (10 milles) située entre la route et les limites du parc envisagé et que même s'ils ont une préférence pour une zone se trouvant à l'intérieur du parc proposé, ils se conforment à la loi et n'y chassent pas. Selon ses dires, aucun d'eux ne s'est directement plaint à lui, mais s'ils

³⁹ Le R.P. E. Morisset, O.M.I., et seize Indiens de Burwash Landing à J.E. Gibben, agent des Indiens, agence du Yukon, Dawson, 23 juin 1946, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 165).

⁴⁰ Le R.P. E. Morisset, O.M.I., et seize Indiens de Burwash Landing à J.E. Gibben, agent des Indiens, agence du Yukon, Dawson, 23 juin 1946, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 165-167).

⁴¹ Décret C.P. 3518, 27 août 1946, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 181).

manquent vraiment de ressources, un système de permis strictement réglementé pourrait être mis en place :

[Traduction]

Je comprends que la bande de dix milles entre cette limite et la route de l'Alaska n'est pas considérée par les Indiens comme une contrée où l'on trouve beaucoup de gibier, et qu'elle ne comprend donc pas leurs anciens lieux de chasse, ce qui va à l'encontre du décret C.P. 3518. La zone où le gibier est très abondant et que préfèrent aussi bien les Indiens que les pourvoyeurs de gros gibiers s'étend à l'ouest de la rivière Donjek entre les ruisseaux Wolverine, St. Clair et Harris qui se trouvent tous au coeur même de la réserve faunique. Pour autant que je sache, depuis l'inclusion de cette zone dans la réserve, les Indiens se sont conformés à la loi et se sont abstenus d'y chasser. D'autre part, depuis la création de la réserve en 1943, aucune plainte n'a été directement adressée par les Indiens à l'agent territorial ou, pour autant que je puisse le constater, à la Gendarmerie royale du Canada au sujet de la réduction de leurs activités de chasse dans la zone.

[...]

[...] En outre, de 1943 à 1945, cette bande de dix milles a été incluse au sein de la réserve faunique, et aucune question n'a été soulevée pendant cette période à propos des droits de chasse des Indiens dans cette zone.

[...]

[...] Si la création de la réserve s'est véritablement révélée préjudiciable aux Indiens qui y chassaient auparavant, je proposerais alors qu'ils aient la possibilité d'obtenir suffisamment de viande dans la zone pour répondre à leurs besoins, en vertu d'un système de permis permettant un contrôle de leurs déplacements et de la quantité de gibier tué⁴².

M. Jackson ne mentionne pas sa source d'information au sujet des habitudes de chasse des Indiens.

M. Bostock campe près de Burwash Landing en 1945 et ses conversations avec Eugene Jacquot le convainquent du fait qu'il faut protéger le gros gibier des chasseurs de trophées de Jacquot. Bostock dit peu de choses à propos des Indiens, si ce n'est qu'il [T] « pense que les Indiens, avant l'arrivée de Jacquot, ne chassaient que rarement dans la zone du parc située au sud de la route, et que son établissement ne les prive donc pas d'un terrain de chasse important »⁴³. Cette

⁴² F.H.R. Jackson, ingénieur forestier, Division des terres, parcs et forêts, Whitehorse, à R.A. Gibson, directeur, Division des terres, parcs et forêts, Ottawa, le 12 septembre 1946, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 182-183).

⁴³ Hugh S. Bostock, Commission géologique, Ottawa, à R.A. Gibson, directeur, Division des terres, parcs et forêts, Ottawa, 28 novembre 1946, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 186).

déclaration est citée à au moins trois reprises dans la correspondance subséquente justifiant le choix de la route de l'Alaska comme limite nord de la réserve faunique.

La *Yukon Game Ordinance* du 17 juillet 1947, qui retient finalement la route de l'Alaska comme limite nord de la réserve faunique, stipule que l'ordonnance s'applique à tous les Indiens, [T] « sauf disposition contraire dans la présente »⁴⁴ et énonce les restrictions applicables et les conséquences :

[Traduction]

Il est interdit à quiconque de chasser du gibier, de le prendre au piège, de lui tirer dessus, de le blesser ou de le molester, ou de prendre, de détruire ou de molester les oeufs ou les nids d'oiseaux dans une réserve faunique, en tout temps de l'année. La possession de gibier et de nids ou d'oeufs d'oiseaux par toute personne se trouvant dans une réserve faunique constituera la preuve *prima facie* de sa culpabilité et il lui incombera dès lors d'établir la preuve du contraire⁴⁵.

Le 21 août 1949, le père Morisset demande à nouveau au ministère des Affaires indiennes de permettre aux Autochtones du village d'accéder à la bande de 16 kilomètres (10 milles) qui jouxte la route, en tant que réserve destinée à leur usage exclusif⁴⁶. Il signale que la plupart des adultes de la communauté sont des femmes et qu'il n'y a en fait que deux hommes (Jimmy Joe et Sam Johnson) qui chassent et procurent de la viande à la communauté. Ils travaillent également le long de la route et leur emploi serait compromis s'ils devaient partir plus loin pour trouver leur gibier. Il ajoute que [T] « la zone comprise dans la bande de dix milles a toujours été la région où les Indiens de Burwash allaient trapper et pêcher, bien avant la construction de la route, en raison des ressources naturelles en gibier, en fourrure et en poisson qui y sont à leur portée, et dès lors qu'il y a moins d'hommes et

⁴⁴ *Yukon Game Ordinance*, 17 juillet 1947, par. 66(1) (pièce 1 de la CRI, p. 211).

⁴⁵ *Yukon Game Ordinance*, 17 juillet 1947, par. 80(3) (pièce 1 de la CRI, p. 216).

⁴⁶ Le R.P. E. Morisset, O.M.I., Burwash Landing, à Richard J. Meek, surintendant, agence du Yukon, Whitehorse, 21 août 1949, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 221).

plus de femmes subvenant à leurs propres besoins qu'auparavant, la zone est devenue un élément vital pour eux »⁴⁷.

Richard J. Meek, surintendant de l'agence des Indiens au Yukon, se rend à Burwash Landing en mars 1950. Il rapporte qu'à cette époque, la population de la bande de Burwash se compose de 32 personnes, y compris 6 femmes adultes seules et 4 hommes, et il déclare que la réserve faunique dans son intégralité, et non pas seulement la zone de 16 kilomètres, [T] « était autrefois abondamment utilisée par les Indiens des bandes de Champagne, de Burwash et de Snag pour le piégeage et la chasse »⁴⁸. Il propose qu'une zone d'une longueur d'environ 37 kilomètres (22 milles) s'étendant du ruisseau Edith à la rivière White, et d'une profondeur d'environ 9 kilomètres (5 milles) depuis la route de l'Alaska jusqu'aux monts St. Elias, soit rendue accessible aux Indiens indigents à des fins de piégeage du rat musqué, mais uniquement sous supervision⁴⁹.

Une copie de cette lettre est transmise au père Morisset qui, à son tour, fait parvenir ses propres lettres au ministère des Affaires indiennes à Ottawa, et en transmet une copie au député local, pour se plaindre de la manière dont les Indiens sont traités, en ces termes :

[Traduction]

Je souhaite attirer votre attention sur les problèmes graves et injustifiés causés aux Indiens de ce village par la récente inclusion de leurs territoires traditionnels de chasse et de piégeage dans la zone prohibée de la réserve faunique de Kluane, couvrant quelque dix mille milles carrés.

En conséquence du règlement qui leur est imposé, les Indiens ont disposé de très peu de viande l'hiver dernier (M. Meek a fait acheminer environ trois cents livres de boeuf de Whitehorse). Ils n'ont plus de cuir pour la confection des mocassins et la broderie perlée, cette dernière activité constituant la principale source de revenus pour les veuves qui ont une famille à charge, et pour de nombreuses femmes qui subviennent à leurs propres besoins. Il ne leur reste que quelques travaux occasionnels de gravure sur bois, même pour les femmes. Leur régime alimentaire

⁴⁷ Le R.P. E. Morisset, O.M.I., Burwash Landing, à Richard J. Meek, surintendant, Division des affaires indiennes, agence du Yukon, Whitehorse, 21 août 1949, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 221).

⁴⁸ R.J. Meek, surintendant, agence des Indiens, Whitehorse, à la Division des affaires indiennes, Ottawa, 15 mars 1950, BAC, RG 10, vol. 6742, dossier 420-6-1-1 (pièce 1 de la CRI, p. 222).

⁴⁹ R.J. Meek, surintendant, agence des Indiens, Whitehorse, à la Division des affaires indiennes, Ottawa, 15 mars 1950, BAC, RG 10, vol. 6742, dossier 420-6-1-1 (pièce 1 de la CRI, p. 222).

se compose de riz, de lard et de farine, puisque la nourriture en conserve est trop chère et que le prix des aliments de base est très élevé. En outre, ils ne sont pas même certains de pouvoir continuer leurs travaux de gravure sur bois dans le futur. Actuellement, ils n'ont aucun travail dès lors que le piégeage des rats musqués et des castors n'est pas permis sur leurs terres. De quoi espère-t-on que ces Indiens puissent vivre?

Une enquête impartiale démontrerait que les Indiens n'ont jamais abattu plus d'une quinzaine d'orignaux, quelque cinq mouflons, ainsi que deux ou trois caribous d'Osborn par année dans la zone, telle qu'elle existe aujourd'hui, qui s'arrête à la limite immédiate du village. Il s'agit de quantités si faibles qu'elles ne nuiraient pas à la préservation du gibier au sein de la grande réserve faunique telle qu'elle est présentement constituée.

[...]

Ces Indiens protestent fermement contre les conditions de vie insupportables qui leur sont imposées. Avec un peu de bonne volonté, des solutions pourraient être trouvées afin de sauvegarder leurs droits et leurs intérêts vitaux dans la région en cause, en leur restituant leurs territoires de piégeage et de chasse comme par le passé, et de protéger en même temps la reproduction des gibiers et des animaux à fourrure pour les années à venir⁵⁰.

En avril 1950, les fonctionnaires fédéraux justifient la nécessité de créer une réserve faunique comme étant le seul moyen de préserver le gibier, estimant qu'au fur et à mesure que leur nombre augmenterait au sein de la réserve, les animaux afflueraient dans les régions environnantes. Malgré cela, les fonctionnaires à Ottawa font part de leur désir de trouver une solution pour le peuple de Kluane, soit par [T] « un assouplissement des règles concernant la réserve faunique de Kluane afin que les Indiens puissent conserver leur droit original de chasser le gros gibier pour se nourrir », ⁵¹ soit par un compromis, comme celui qui a été négocié dans une situation semblable au Québec où une zone située le long d'une nouvelle route a [T] « été convertie en ce que l'on peut appeler un refuge faunique autochtone où les Indiens ont été autorisés à piéger aussi librement qu'avant la constitution

⁵⁰ Le R.P. E. Morisset, O.M.I., Burwash Landing, à la Division des affaires indiennes, Ottawa, 11 avril 1950, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 223-224).

⁵¹ H.M. Jones, surintendant, Services de bien-être social, Division des affaires indiennes, à R.J. Meek, surintendant, agence des Indiens, Whitehorse, 5 mai 1950, BAC, RG 10, vol. 6742, dossier 420-6-1-1 (pièce 1 de la CRI, p. 230).

du parc mais où, en retour de ce privilège de piégeage, ils ont promis de collaborer pleinement au programme de réhabilitation du gros gibier »⁵².

Les fonctionnaires du Yukon ne sont pas d'accord. En juin 1950, le commissaire du Yukon déclare que le Conseil du Yukon a discuté de l'affaire et a décidé que les frontières de la réserve devraient demeurer inchangées et que la région devrait demeurer fermée au piégeage et à la chasse pendant une période d'un à trois ans⁵³. Richard J. Meek, surintendant de l'agence des Indiens, s'oppose également au fait d'accorder aux Indiens toute concession en matière de chasse et de piégeage dans la réserve faunique. Selon lui, le peuple de Kluane a quitté [T] « sa terre ancestrale sur le bras nord du lac Kluane » quelque quarante ans auparavant pour « squatter » sur la terre préemptée par les frères Jacquot. Il ajoute que les Indiens ont raté plusieurs occasions de pêcher et de jardiner et que le [T] « problème de nourriture découlant de la fermeture de la bande de territoire de dix milles ne causera pas de préjudice particulier à ces Indiens » car [T] « il existe sur la rive nord du lac Kluane des territoires de chasse en abondance, dans une région réputée pour compter beaucoup de gibier ». Il est possible que M. Meek se soit entretenu avec les [T] « principaux membres de la bande » (il ne fait référence à eux qu'en rapport avec la proposition de déplacer leur communauté à environ un mille de Burwash Landing), mais ses premiers entretiens ont lieu avec des fonctionnaires fédéraux et le père Morisset. Le seul compromis qu'il accepte d'envisager consiste à permettre [T] « que dans quelques années, un nombre limité d'animaux puissent être abattus sous supervision ou avec un certain contrôle »⁵⁴.

Le père Morisset et son évêque continuent d'exercer des pressions au nom des Indiens pour amener le gouvernement à leur accorder des privilèges de chasse et de piégeage dans la réserve faunique, alors que les fonctionnaires fédéraux et territoriaux basés au Yukon continuent de s'opposer à tout changement. Le commissaire de l'administration territoriale du Yukon est [T]

⁵² Hugh R. Conn, surveillant des fourrures, Division des affaires indiennes, Ottawa, à R.J. Meek, surintendant, agence des Indiens, Whitehorse, 22 mai 1950 [sans numéro de dossier] (pièce 1 de la CRI, p. 234).

⁵³ J.E. Gibben, commissaire du Yukon, Dawson, à R.A. Gibson, directeur, Division des services de développement, Ottawa, 19 juin 1950, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 239).

⁵⁴ R.J. Meek, surintendant, agence des Indiens, Whitehorse, et R. Kendall, surveillant des fourrures pour la C.-B. et le Yukon, à H.R. Conn, surveillant des fourrures, Division des affaires indiennes, Ottawa, 20 juin 1950, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 240-241).

« parfaitement convaincu du fait qu'aucun préjudice n'a été causé dans la zone »⁵⁵; le directeur du gibier et son adjoint sont [T] « très fortement en faveur d'une application rigide des règlements sur la faune »⁵⁶ et le surintendant du parc « s'oppose naturellement à la chasse dans le parc »⁵⁷. Le surintendant Meek partage ce point de vue :

- (a) il fait remarquer la rareté du gibier et estime souhaitable de le protéger,
- (b) il se montre impatient à l'égard de cette bande d'Indiens en particulier car ceux-ci ne font preuve ni de dynamisme ni de volonté de s'adapter au progrès,
- (c) les rapports avec les Indiens seraient beaucoup plus simples s'ils étaient déplacés de cet établissement, et force est d'admettre que si les Indiens étaient tenus de subvenir davantage à leurs propres besoins, cela entraînerait vraisemblablement de bons résultats⁵⁸.

Cependant, en janvier 1951, à la suggestion du gouvernement fédéral, l'administration territoriale consent à autoriser deux chasseurs Kluane à pénétrer dans le parc, dans l'année en cours seulement, pour prendre jusqu'à 12 orignaux, 4 caribous et 3 mouflons pour l'usage exclusif de la bande⁵⁹.

En juin 1951, A.W.F. Banfield, mammalogiste en chef du Service canadien de la faune, est dépêché sur les lieux pour enquêter sur des problèmes qui avaient été signalés au sujet de la réserve faunique de Kluane et il conclut que la chasse et le piégeage ne devraient pas être permis dans la réserve et que la route de l'Alaska devrait demeurer la limite nord. Il rapporte que [T] « les Indiens

⁵⁵ A.H. Gibson, commissaire du Territoire du Yukon, à H.A. Young, sous-ministre, ministère des Ressources naturelles, 5 janvier 1951, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 260).

⁵⁶ Copie du rapport « Burwash Landing Indian Band », A.H. Gibson, non daté, vers janvier 1951, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 265).

⁵⁷ Copie du rapport « Burwash Landing Indian Band », A.H. Gibson, non daté, vers janvier 1951, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 265).

⁵⁸ Copie du rapport « Burwash Landing Indian Band », A.H. Gibson, non daté, vers janvier 1951, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 265).

⁵⁹ A.H. Gibson, commissaire du Territoire du Yukon, Dawson, à H.A. Young, sous-ministre, ministre des Ressources et du Développement, Ottawa, 29 janvier 1951, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 267).

Burwash ne semblent pas avoir subi de préjudice »⁶⁰. Les veuves obtiennent des vivres ou une allocation familiale et [T] « les hommes et les femmes peuvent obtenir des emplois convenables »⁶¹. Pour démontrer qu'aucun préjudice n'avait été causé, il déclare que lorsque les Indiens ont été autorisés à chasser dans la réserve cette année-là, ils n'ont pris qu'une fraction de ce qu'ils avaient été autorisés à prendre :

[Traduction]

Bien que l'administration territoriale du Yukon ait, à la demande des autorités fédérales, accordé à la fin de l'année 1950 un permis qui permettait à deux chasseurs de Burwash de prendre 12 originaux, 4 caribous et 3 mouflons dans la réserve faunique de Kluane, sous la supervision du père Morisset, le prêtre missionnaire local, pour répondre à un besoin qualifié d'urgent, les seuls animaux qui ont été chassés en vertu de ce permis ont été deux originaux. Les gens de Burwash ont obtenu environ dix originaux à l'extérieur de la réserve faunique. Il existe à Burwash de nombreuses possibilités de pêche et de jardinage, mais qui ne sont pas mises à profit. Bien que tous les représentants locaux aient été interrogés par M. Banfield, ce dernier n'a reçu aucune plainte concernant une quelconque privation ou injustice quant aux privilèges de piégeage et de chasse de qui que ce soit, sauf de la part du père Morisset⁶².

Là encore, il n'est nulle part indiqué que M. Banfield s'est entretenu avec les peuples des Premières Nations à Burwash Landing ou dans la région environnante.

La question du droit des Indiens de chasser pour se nourrir dans la réserve faunique de Kluane a été résolue en 1983 lorsque Henry Michel et Edward Johnson, des Indiens inscrits accusés en 1977 d'avoir tué un caribou mâle pour se nourrir, ont été acquittés par la Cour d'appel du Yukon au motif que l'interdiction de chasser dans la réserve faunique ne s'appliquait pas aux Indiens qui

⁶⁰ Harrison F. Lewis, chef, Service canadien de la faune, Ottawa, à J. Smart, directeur, Division des parcs nationaux, Ottawa, 13 novembre 1951, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 269-270).

⁶¹ Harrison F. Lewis, chef, Service canadien de la faune, Ottawa, à J. Smart, directeur, Division des parcs nationaux, Ottawa, 13 novembre 1951, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 269-270).

⁶² Harrison F. Lewis, chef, Service canadien de la faune, Ottawa, à J. Smart, directeur, Division des parcs nationaux, Ottawa, 13 novembre 1951, BAC, RG 85, vol. 1390, dossier 406-11, part. 1A (pièce 1 de la CRI, p. 269-270).

chassent pour se nourrir. Le tribunal mentionne au passage que [T] « la réserve faunique ne fait pas partie du parc national de Kluane adjacent où les Indiens sont autorisés à chasser »⁶³.

⁶³ *R. v. Michel*, [1984] 1 C.N.L.R. 157, p. 158.

PARTIE III
QUESTIONS EN LITIGE

Les questions en litige relevées par la Première Nation sont les suivantes :

- i) La revendication particulière de la Première Nation de Kluane est-elle du ressort de la Politique des revendications particulières?
- ii) Le Canada a-t-il envers la Première Nation de Kluane une obligation légale non respectée liée à des manquements à son devoir de fiduciaire?
- iii) Les terres du parc de Kluane sont-elles des « terres indiennes » au sens de la Politique des revendications particulières et de la *common law*?
- iv) Le Canada a-t-il manqué à une obligation en omettant de consulter la Première Nation de Kluane lors de l'établissement du parc et de la réserve faunique ou en omettant de révoquer la loi du gouvernement du Yukon établissant la réserve faunique de Kluane?
- v) Le Canada a-t-il manqué à une obligation de fiduciaire en omettant d'indemniser la Première Nation de Kluane? La forme d'indemnisation, le cas échéant, était-elle suffisante pour compenser la perte de droits ancestraux dans le parc et la réserve faunique de Kluane?⁶⁴

En ce qui a trait à la question i), la position du Canada est énoncée dans une lettre adressée à la Première Nation en date du 25 mars 1999, selon laquelle la revendication est [T] « fondée sur un titre autochtone ou aborigène non éteint » et que la Première Nation n'a pas [T] « démontré que le Canada a une obligation légale non respectée, au sens de la Politique des revendications particulières »⁶⁵.

⁶⁴ Dave Joe, conseiller juridique de la Première Nation de Kluane, à la Commission des revendications des Indiens, 28 janvier 2000, (CRI, dossier 2111-2-1, vol. 1).

⁶⁵ Paul Cuillerier, directeur général, Revendications particulières, au chef Robert Johnson, Première Nation de Kluane, 25 mars 1999, MAINC, dossier BW8260/YK503-C2. Voir également James F. Bishop, négociateur fédéral en chef, au chef Bob Johnson, Première Nation de Kluane, 15 septembre 1999; et Jeffery A. Hutchinson, conseiller juridique des Services juridiques du MAINC, à la Commission des revendications des Indiens, 28 janvier 2000 (CRI, dossier 2111-2-1, vol. 1).

PARTIE IV

L'ENQUÊTE

À la seconde étape du processus d'enquête, la Commission des revendications des Indiens planifie la tenue d'une séance de planification pour amener les parties à s'entendre sur les questions en litige et à établir le calendrier des étapes subséquentes de l'enquête. En janvier 2000, avant même qu'une telle rencontre ne soit convoquée, le Canada réitère que la revendication de la Première Nation de Kluane ne relève pas de la Politique des revendications particulières, qu'il s'agit en fait d'une revendication globale et que la [T] « CRI devrait refuser d'entendre l'affaire compte tenu des préoccupations que nous avons »⁶⁶. Le 4 février 2000, le Canada demande la tenue d'une audience afin d'examiner si la Commission des revendications des Indiens a compétence pour enquêter sur la revendication de la Première Nation de Kluane :

[Traduction]

Comme vous le savez déjà, le Canada est d'avis que la revendication particulière de la Première Nation de Kluane ne relève pas de la Politique des revendications particulières et échappe à la compétence de la Commission des revendications des Indiens (« CRI »). J'ai pour instructions de m'abstenir de débattre des questions soulevées dans la revendication ou des positions du Canada qui s'y rapportent jusqu'à ce que la question de la compétence de la CRI quant à cette affaire soit traitée⁶⁷.

Les parties se rencontrent dans le cadre d'une séance de planification qui se tient à Vancouver le 11 février 2000 pour fixer les délais des mémoires en vue de cette contestation de mandat. Les parties présentent leurs arguments écrits à la Commission en mars, avril et en mai 2000 et leurs plaidoiries respectives à Vancouver, le 12 septembre 2000. Le 14 décembre 2000, la Commission statue que « l'objet de la revendication présentée par la Première Nation est du ressort de la Politique des revendications particulières »⁶⁸. Pour expliquer sa décision, la Commission déclare que :

⁶⁶ Jeffery A. Hutchinson, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, à la Commission des revendications des Indiens, 28 janvier 2000 (CRI, dossier 2111-2-1, vol. 1).

⁶⁷ Jeffery A. Hutchinson, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, à la Commission des revendications des Indiens, 4 février 2000 (CRI, dossier 2111-2-1, vol. 1).

⁶⁸ *CRI, Première Nation de Kluane : enquête sur la création de la réserve faunique de Kluane et de la réserve de parc national de Kluane – décision provisoire* (Ottawa, décembre 2000), repris dans (2003) 16 ACRI, 81, p. 119.

lorsqu'une revendication se rapporte à un grief résultant de la *conduite* du Canada dans un incident spécifique et isolé, la présence de droits ou de titres autochtones non déchu est purement *accessoire* à l'ensemble de la revendication. En pareille situation, d'après nous, on ne peut pas dire que la revendication est *fondée sur* des droits ou des titres autochtones non déchu et n'est donc pas du ressort exclusif de la Politique des revendications globales. L'essence même de la Politique des revendications particulières consiste à régler les griefs historiques de ce genre⁶⁹.

Par conséquent, la Commission conclut avoir compétence pour entendre la revendication.

En février 2001, la Première Nation informe la Commission qu'elle prend part activement à des pourparlers avec le Canada et le Yukon pour inclure cette revendication dans les négociations de revendications globales en cours⁷⁰. La revendication est mise en suspens mais dès le 3 août 2001, les pourparlers sont rompus et la Première Nation demande à la Commission de reprendre l'enquête⁷¹. Le Canada refuse d'y participer. Il n'est pas d'accord avec les motifs pour lesquels la Commission rejette la contestation du mandat et continue de considérer la question comme relevant de la Politique des revendications globales :

[Traduction]

Le Canada est fondamentalement en désaccord avec cette interprétation [celle de la CRI] des politiques exposées dans *Dossier en souffrance* [Revendications particulières] et dans *En toute justice* [Revendications globales]. Avec tout le respect que nous devons à la Commission, du point de vue du Canada, les politiques excluent sans équivoque les questions liées à l'utilisation des terres traditionnelles et à l'occupation des terres de la politique exposée dans *Dossier en souffrance* et, par extension, du processus des revendications particulières. Le Canada continue d'être d'avis que la revendication de la Première Nation de Kluane n'est pas une revendication particulière et qu'il ne s'agit donc pas d'une affaire sur laquelle cette Commission peut enquêter. Après un examen minutieux des politiques et de la décision de la Commission, nous avons reçu pour instruction de vous informer de la

⁶⁹ CRI, *Première Nation de Kluane : enquête sur la création de la réserve faunique de Kluane et de la réserve de parc national de Kluane – décision provisoire* (Ottawa, décembre 2000), repris dans (2003) 16 ACRI, 81, p. 118. Italique dans l'original.

⁷⁰ Kathleen Lickers, conseillère juridique de la Commission, CRI, notes au dossier, 26 février 2001, 28 février 2001, 5 mars 2001, 29 mars 2001 et 3 avril 2001 (CRI, dossier 2111-2-1, vol. 1).

⁷¹ Kathleen Lickers, conseillère juridique de la Commission, CRI, note au dossier, 3 août 2001 (CRI, dossier 2111-2-1, vol. 1).

position du Canada de ne plus continuer à prendre part à cette enquête en tant que partie.

Le Canada demeure disposé à étudier le grief de la Première Nation de Kluane dans le cadre de négociations de revendications globales⁷².

Le ministre des Affaires indiennes, Robert D. Nault, réitère cette position dans une lettre adressée au président de la CRI, Phil Fontaine, et reçue par la Commission le 2 janvier 2002.

Le conseiller juridique de la Première Nation conteste la « volonté » du Canada d'aborder cette affaire dans le cadre de négociations de revendications globales :

[Traduction]

Mon client m'informe que nous sommes disposés à vous rencontrer pour discuter de cette question dans le contexte de négociations de revendications globales, mais le Canada n'a pas encore manifesté sa volonté de conclure cette affaire en confirmant des dates pour les négociations⁷³.

La Première Nation demande que l'enquête se poursuive et une séance de planification se tient à Vancouver le 18 octobre 2001, sans que le Canada y soit représenté. Des dates sont fixées en vue d'une visite du personnel de la CRI dans la communauté de Kluane et d'une audience publique pour recueillir les témoignages oraux des anciens⁷⁴.

La visite du personnel à Burwash Landing a lieu le 29 décembre 2001. Il s'agit d'une rencontre non officielle, en prévision de l'audience publique à venir et une occasion pour le personnel de la CRI de recueillir un sommaire des témoignages des anciens et des membres de la communauté qui désirent fournir des renseignements relativement à la revendication.

⁷² Jeffery A. Hutchinson, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, à la Commission des revendications des Indiens, 5 octobre 2001 (CRI, dossier 2111-2-1, vol. 1).

⁷³ Dave Joe, conseiller juridique de la Première Nation de Kluane, à Jeffery A. Hutchinson, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, 5 octobre 2001 (CRI, dossier 2111-2-1, vol. 1).

⁷⁴ Kathleen Lickers, conseillère juridique de la Commission, CRI, à Dave Joe, conseiller juridique de la Première Nation de Kluane et à Jeffery A. Hutchinson, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, 22 octobre 2001 (CRI, dossier 2111-2-1, vol. 1).

AUDIENCE PUBLIQUE DANS LA COMMUNAUTÉ⁷⁵

Le comité formé de trois commissaires⁷⁶ et le personnel de la CRI convoquent une audience publique à Burwash Landing les 6, 7 et 8 février 2002. Les procédures débutent par le récit d'une des histoires traditionnelles sur des montagnes et des glaciers qui circulent encore au sein de la communauté, suivie d'un chant, interprété par des enfants, qui évoque la région de la réserve faunique et le parc. Ensuite, une trentaine d'hommes et de femmes de la région de Kluane, âgés de 22 à 82 ans, s'avancent pour prendre la parole et une experte présente un témoignage qui se fonde sur des travaux menés par des anthropologues qui ont travaillé dans la région au cours des 50 dernières années. Ils fournissent également une carte géographique patrimoniale des pistes, des lieux d'inhumation, des campements, des territoires de chasse et des endroits qu'ils fréquentent au gré des saisons sur leurs terres traditionnelles dans ce qui est maintenant connu sous le nom de parc national et réserve faunique de Kluane, une terre qu'ils appellent « Asi Keyi » ou la « terre de nos grands-pères ».

Les membres de la communauté parlent de leurs ancêtres, les Lu'an Mun Dun, qui habitent la région depuis des temps immémoriaux, se déplaçant d'un endroit à l'autre au fil de leurs activités saisonnières de chasse, de pêche, de cueillette, et plus tard, de piégeage. Dans les montagnes et le long des glaciers et des rivières, ils chassent la chèvre de montagne, le mouflon, l'orignal, le caribou, l'ours, le gaufre, la marmotte commune et le lapin pour en tirer de la nourriture, des vêtements, des abris, des outils et des ustensiles. Ils consomment principalement de la viande, mais durant l'automne, ils se réunissent dans des camps d'été sur les berges du lac Kluane et capturent et séchent le poisson dont ils ont besoin pour nourrir leurs chiens et leur permettre de varier un peu leur régime alimentaire. Ils cueillent des champignons, ainsi que des baies et des racines pour fabriquer des médicaments, et la connaissance des hauteurs, lits de ruisseau ou marais particuliers où l'on peut trouver ces plantes est transmise d'une génération à l'autre. Pour faire du troc, ils extraient du cuivre

⁷⁵ Tous les renseignements contenus dans la présente section sont extraits des transcriptions de la CRI, 6, 7 et 8 février 2002, en trois volumes (pièce 5a de la CRI).

⁷⁶ Le comité d'enquête initial était composé de Phil Fontaine, président, d'Alan Holman, commissaire, et de Sheila Purdy, commissaire. Le président Fontaine a démissionné en juin 2003.

de la région de la rivière White et de l'obsidienne, près de la rivière Slim; ils piègent les animaux pour leur fourrure.

Les anciens de la communauté de Kluane, qui étaient des enfants et de jeunes adultes lorsque la route de l'Alaska a été construite, se souviennent des activités de chasse et des campements dans les montagnes avec leurs parents et leurs grands-parents, mais ils discutent surtout de la façon dont ils ont été affectés par la construction de la route et par l'établissement de la réserve faunique. La route les a sortis de l'isolement mais a apporté de nouveaux fléaux comme la tuberculose, l'alcool et la violence; le gouvernement et les Églises se sont installés et ils ont pris leurs enfants pour les placer dans des pensionnats; ensuite, on leur a interdit l'accès aux terres de leurs grands-pères au sud de la route. La création de la réserve faunique leur a porté atteinte sur les plans tant économique et social que culturel.

La chasse du côté nord de la route est plus difficile. Le lac Kluane est profond et dangereux et la communauté ne dispose pas de bateaux assez gros pour le franchir et, par conséquent, le temps de la chasse à cet endroit se limite à la saison hivernale, lorsque le lac est complètement recouvert de glace. La plupart des terres qui se trouvent entre la route et le lac au nord de Burwash Landing sont marécageuses et difficiles à traverser.

L'établissement du parc et de la réserve transforme ces gens forts et fiers, dont l'allure en 1889 avait [T] « tant suscité l'admiration de ceux qui les avaient rencontrés »⁷⁷, en des gens craintifs, trouvant refuge dans les buissons. Ils se sentent harcelés et intimidés par la GRC et par les gardes-chasse qui ont le pouvoir de confisquer leurs armes et leurs véhicules, ainsi que la viande qu'ils pourraient trouver dans leurs tentes ou leurs résidences. S'ils abattent un orignal dans la réserve, ils disposent d'un système élaboré permettant de dissimuler et de rapporter furtivement la viande dans la communauté. Comme en témoigne Mary Easterson :

[Traduction]

[N]ous sommes une génération de jeunes ayant grandi dans la crainte des lois. Le mode de vie, la façon de penser et la façon d'être de nos ancêtres ont fait de nous des

⁷⁷ Cité dans C.H.D. Clarke, « Biological Reconnaissance of the Alaska Military Highway with particular reference to the Yukon Territory and the proposed National Park therein », 19 janvier 1944, p. 7 (pièce 1 de la CRI, p. 110).

criminels dans tous les aspects de notre vie. La chasse, qui était un mode de vie pour ma mère et mon père, est devenue une activité criminelle.

Enfant, je me rappelle encore m'être cachée dans les buissons chaque fois que quelqu'un du village abattait un orignal « du côté du parc », expression que les anciens employaient pour parler de la réserve faunique⁷⁸.

Que ce soit par crainte ou par respect de la loi, la population de Kluane se tenait loin de la réserve faunique. Les anciens sentiers étaient désormais envahis par la végétation et difficiles à trouver et les histoires et légendes liées à ces sentiers se sont perdues à mesure que les anciens vieillissants oubliaient et mouraient, incapables de transmettre leur savoir à leurs enfants et petits-enfants.

Cependant, durant l'audience publique dans la communauté, les gens ont également parlé de leur force et de leur résistance. Lorsqu'il ne leur était pas possible de traverser la route pour se rendre dans le parc ou la réserve faunique pour chasser, ils trouvaient des moyens de se rendre dans les régions situées au nord du lac. Ils dénichaient des emplois en tant que guides, cuisiniers ou gardiens de bétail auprès des pourvoyeurs, et les femmes confectionnaient des mocassins, des mitaines et des chapeaux de fourrure pour les vendre aux touristes. Et ils consommaient du poisson :

[Traduction]

Mon arrière-grand-mère, Copper Lilly, a dit, lors d'une entrevue, en parlant du parc, qu'elle n'était pas « censée être un goéland et manger tout le temps du poisson ». Et j'ai entendu dire que Jimmy Joe a déjà affirmé que le gouvernement tentait de faire de lui une loutre, et de lui faire manger tout le temps du poisson provenant du lac. Même si le poisson faisait partie de leur régime, ils ne se considéraient pas comme des « mangeurs de poisson ». Les gens de Kluane étaient un peuple de chasseurs, et ils assuraient leur subsistance en mangeant de la viande⁷⁹.

Les gens retournent maintenant à Asi Keyi, la terre de leurs grands-pères. Par le biais des recherches sur lesquelles ils ont fondé les négociations relatives à leur revendication globale, ils se sont entretenus avec les anciens pour cartographier les sentiers et tenter de retracer les vieux chants

⁷⁸ Transcriptions de la CRI, 8 février 2002 (pièce 5a de la CRI, vol. III, p. 364, Mary Easterson).

⁷⁹ Transcriptions de la CRI, 7 février 2002 (pièce 5a de la CRI, vol. II, p. 135-136, Robin Bradasch).

et récits. Robert Johnson, qui est né en 1962, est parti à la recherche des anciens sentiers avec ses enfants :

[Traduction]

Ainsi, j'ai amené mes enfants dans la réserve faunique pendant un certain nombre d'années. Nous avons remonté le ruisseau Wolverine, puis le ruisseau Arch, ensuite jusqu'au glacier Donjek, puis enfin jusqu'au glacier Steele. Nous avons remonté la Duke, jusqu'à la tête du ruisseau Burwash.

Pour mes enfants, j'ai tenté de leur dire qu'il n'y avait pas de mal à aller dans le parc et m'accompagner, que j'allais leur montrer les sentiers, que j'allais leur montrer la preuve que des gens avaient vécu à cet endroit⁸⁰.

Mary Jane Johnson a souligné l'importance pour la présente génération de redécouvrir le savoir traditionnel concernant la région et les sentiers et elle a transmis un message d'espoir à tous :

[Traduction]

Les histoires, les lieux-dits, les chants ne reviendront probablement jamais, et nous allons devoir trouver les nôtres. Et je pense que ce dont il est désormais question, c'est cette redécouverte⁸¹.

Les transcriptions de l'audience publique dans la communauté ont été transmises au gouvernement du Canada et à la Première Nation en mars 2002.

ENTENTE DÉFINITIVE ET ENTENTE SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DE LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

Le 31 mars 2002, la Première Nation de Kluane signe un protocole d'entente avec les gouvernements fédéral et territorial, « reconnaissant que les travaux de négociation de l'Entente définitive et de l'Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première Nation de Kluane sont à toutes fins

⁸⁰ Transcriptions de la CRI, 6 février 2002, vol. I, p. 91 (Robert Johnson).

⁸¹ Transcriptions de la CRI, 6 février 2002, vol. I, p. 98 (Mary Jane Johnson).

pratiques terminés »⁸². Par conséquent, le 8 avril 2002, Dave Joe, conseiller juridique de la Première Nation de Kluane, demande à la CRI de suspendre l'enquête, en attendant la ratification des ententes⁸³. Les gens de Kluane ratifient les ententes en août 2003 et, lors d'une cérémonie de signature tenue à Burwash Landing le 18 octobre 2003, les représentants de la Première Nation de Kluane et des gouvernements fédéral et territorial signent l'Entente définitive et l'Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première Nation de Kluane, lesquelles entrent en vigueur le 2 février 2004⁸⁴.

Les ententes comprennent des dispositions relatives à l'établissement de zones de gestion spéciales dans le parc national de Kluane au sein desquelles la Première Nation de Kluane a des droits spéciaux d'exploitation des ressources fauniques ainsi que le droit de récolte à des fins de subsistance sur tout le territoire traditionnel et en tout temps de l'année. Les ententes renferment également des dispositions visant à favoriser la préservation de la langue tutchone du Sud pour les générations futures et visant la désignation de routes que la Première Nation considère comme étant d'intérêt culturel et patrimonial sur son territoire afin que celles-ci soient prises en compte dans l'aménagement futur du territoire⁸⁵.

La revendication particulière qui a fait l'objet de la présente enquête est réglée dans le cadre d'une entente accessoire à l'entente définitive conclue entre la Première Nation de Kluane et le Canada le 18 octobre 2003. Le 5 mai 2004, la Première Nation de Kluane demande à ce que l'on mette un terme à l'enquête⁸⁶.

⁸² AINC, « Document d'information, Entente définitive et Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première Nation de Kluane », http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d2003/02404bk_f.html (consulté le 3 novembre 2005).

⁸³ Kathleen Lickers, conseillère juridique de la Commission, CRI, note au dossier, 8 avril 2002 (CRI, dossier 2111-2-1, vol. 2).

⁸⁴ AINC, « Document d'information, Entente définitive et Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première Nation de Kluane », http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d2003/02404bk_f.html (consulté le 3 novembre 2005).

⁸⁵ AINC, « Document d'information, Entente définitive et Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première Nation de Kluane », http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d2003/02404bk_f.html (consulté le 3 novembre 2005).

⁸⁶ Dave Joe, conseiller juridique de la Première Nation de Kluane, à John B. Edmond, directeur des Services juridiques de la Commission, CRI, 5 mai 2004 (CRI, dossier 2111-2-1, vol. 2).

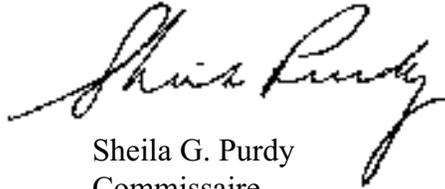
PARTIE V
CONCLUSION

En conséquence, le 14 juillet 2006, la présente enquête a été déclarée close.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Alan C. Holman
Commissaire



Sheila G. Purdy
Commissaire

Fait le 21 février 2007.

ANNEXE A

DÉCISION PROVISOIRE - MANDAT DE LA COMMISSION

**COMMISSION DES REVENDICATIONS
DES INDIENS**

**DÉCISION PROVISOIRE : ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE
NATION DE KLUANE
REVENDICATION RELATIVE À LA CRÉATION DE LA
RÉSERVE FAUNIQUE DE KLUANE ET DE LA RÉSERVE DE
PARC NATIONAL DE KLUANE**

**DÉCISION SUR LES OBJECTIONS SOULEVÉES
PAR LE CANADA***

COMITÉ

P.E. James Prentice, c.r., coprésident de la Commission
Carole T. Corcoran, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation de Kluane
Dave Joe

Pour le gouvernement du Canada
Jeffrey A. Hutchinson / Aly Alibhai

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
David E. Osborn, c.r. / Thomas A. Gould

DÉCEMBRE 2000

* *Commission des revendications des Indiens, Enquête relative à la Première Nation de Kluane, Décision provisoire : Création de la réserve faunique de Kluane et de la réserve de parc national de Kluane (Ottawa, décembre 2000).*

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE 85

LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS 88

LA QUESTION EN LITIGE 90

Questions préliminaires 90

Préclusion (Estoppel) 90

Accord-cadre définitif du Yukon 92

La nature des droits autochtones de la Première Nation 94

La revendications relève-t-elle de *Dossier en souffrance* ou d'*En toute justice*? 96

La Politique des revendications globales 97

La Politique des revendications particulières 101

Une revendication de ce genre correspond-elle à l'une des quatre catégories d'obligation légale énumérées? 106

Manquement à une obligation découlant de la loi 106

Aliénation illégale de terres indiennes 109

Est-ce qu'un manquement à un devoir de fiduciaire donne naissance à une obligation légale non respectée? 110

Est-ce que la directive 7 exclut la revendication de la Première Nation de l'application de la Politique des revendications particulières? 115

CONCLUSION 119

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

CONTEXTE

La présente décision préliminaire découle d'une contestation par le gouvernement du Canada de la compétence de la Commission des revendications des Indiens à entendre une revendication lui ayant été soumise par la Première Nation de Kluane.

La revendication a été présentée par la Première Nation au Canada le 2 octobre 1996 en vertu de la Politique des revendications particulières du Canada, exposée dans une brochure intitulée *Dossier en souffrance : une politique des revendications des autochtones*, publiée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Dans sa revendication, la Première Nation affirme que le gouvernement du Canada a manqué à certaines obligations fiduciaires envers ses membres au moment où les gouvernements du Yukon et du Canada ont créé la réserve faunique de Kluane et la réserve de parc national de Kluane (les « parcs »). Essentiellement, la Première Nation se plaint du fait que la création des parcs dans les années 1940 a privé la Première Nation et ses membres de l'accès à une grande partie de leur territoire traditionnel, ce qui a eu des incidences négatives sur leur mode de subsistance. La Première Nation fait valoir que le Canada a envers elle une « obligation légale non respectée » selon la Politique des revendications particulières.

Le Canada met en doute que l'on puisse qualifier la revendication de « revendication particulière » et sa contestation de compétence repose sur ce fondement. En effet, dès le 6 mars 1998, un représentant de la Direction générale des revendications particulières aux Affaires indiennes écrit à la Première Nation pour demander des précisions quant à la « source » de la présumée obligation légale non respectée.

Le 27 juillet 1998, le chef Robert Johnson répond que la revendication de la Première Nation était fondée sur le raisonnement de la Cour suprême du

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Canada dans l'arrêt *Delgamuukw c. la Colombie-Britannique*¹. La Première Nation, faisait-il remarquer, résidait dans le fait que les actes du Canada en créant les parcs constituaient un manquement à ses obligations fiduciaires et une obligation légale non respectée selon la Politique des revendications particulières puisque « [l]a Première Nation de Kluane n'a pas été consultée et n'a pas donné son consentement avant que ses terres traditionnelles de chasse, de pêche et de trappe soient incluses » dans les parcs².

Le Canada a terminé son examen de la revendication au cours du printemps 1999 et a répondu à la Première Nation le 25 mars 1999. Dans cette réponse, Paul Cuillerier, le directeur général des Revendications particulières aux Affaires indiennes, fait savoir au chef Johnson que le Ministère n'est pas disposé à recommander l'acceptation de la revendication pour négociation en vertu de la Politique des revendications :

[Traduction]

À notre avis, les terres en question ne constituent pas des « terres indiennes » au sens de la Politique des revendications particulières. La politique touche les revendications relatives à des terres de réserve régies par la *Loi sur les Indiens* et exclut spécifiquement les « revendications fondées sur des droits autochtones non déchés. »

Nous sommes d'avis que la revendication [de la Première Nation] repose sur l'allégation d'un titre autochtone ou ancestral sur les terres de la réserve faunique de Kluane et la réserve de parc national de Kluane. Les obligations fiduciaires que [selon la Première Nation] le Canada aurait à l'égard de la [Première Nation] ont trait à la protection et à la promotion des intérêts [de la Première Nation] dans des terres dont elle revendique le titre autochtone non déchu. La revendication de la [Première Nation] n'est pas reliée à des actes ou des omissions de la part du Canada par rapport à l'administration de terres ou d'autres biens en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou sur le respect des dispositions des traités. La revendication [de la Première Nation] ne correspond pas aux types de revendications reconnus dans la Politique des revendications particulières comme donnant naissance à une obligation légale.

Pour ces motifs, nous prenons comme position que la [Première Nation] n'a pas établi que le Canada a une obligation légale non respectée, au sens de la Politique des revendications particulières, relativement à la création de la réserve de parc national de Kluane ou de la réserve faunique de Kluane³.

1 *Delgamuukw c. la Colombie-Britannique* [1997] 3 RCS 1010.

2 Chef Bob Johnson, Première Nation de Kluane, à M. John Hall, gestionnaire de la recherche – Colombie-Britannique et Territoire du Yukon, Direction générale des revendications particulières – 27 juillet 1998.

3 Paul Cuillerier, directeur général des Revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Robert Johnson, Première Nation de Kluane, 25 mars 1999, p. 2.

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

M. Cuillierier a ensuite énoncé les choix qui s'offraient à la Première Nation devant le rejet de sa revendication par le Canada, notamment :

[Traduction]

J'aimerais aussi souligner que *vous pouvez saisir la Commission des revendications des Indiens du rejet de votre revendication et demander à la Commission de tenir une enquête sur les motifs du rejet*. La présente lettre servira à prouver, pour les besoins de la Commission que [votre] revendication n'est pas acceptée aux fins de négociation⁴

La Première Nation a donc contacté la Commission pour la première fois à l'été 1999 et, le 4 octobre 1999, la Première Nation lui faisait parvenir un exemplaire de son mémoire daté du 2 octobre 1996 accompagné d'une demande pour que les commissaires tiennent une enquête sur la revendication. À ce moment, le chef Johnson écrit ce qui suit, faisant allusion à certains accords que la Première Nation est en train de négocier avec le Yukon et le Canada :

[Traduction]

La Première Nation de Kluane est en voie de parfaire ses accords définitifs et d'autonomie gouvernementale, et les seuls points qui demeurent en litige sont la compensation financière et ces revendications particulières non réglées. Les clauses de « certitude » de notre accord définitif auraient pour effet de vicier ces revendications particulières et les membres de ma Première Nation insistent pour que ces enjeux soient réglés avant de ratifier les accords en question⁵.

La Commission a examiné la demande d'enquête présentée par la Première Nation et l'a acceptée le 27 octobre 1999, puis, en vue de procéder à une audience, la Commission a convoqué une séance de planification pour le 11 février 2000. Toutefois, le 28 janvier 2000, Jeffrey Hutchinson, conseiller juridique du Canada, a avisé la Commission de son intention de contester sa compétence en la matière :

[Traduction]

Après avoir examiné les arguments de la Première Nation de Kluane, nous désirons confirmer notre avis voulant que tous les aspects de la revendication reposent sur l'allégation par la Première Nation d'un titre autochtone non déchu sur des terres.

4 Paul Cuillierier, directeur général des Revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Robert Johnson, Première Nation de Kluane, 25 mars 1999, p. 2. Italiques ajoutés.

5 Chef Robert Johnson, Première Nation de Kluane, à David E. Osborn, conseiller juridique de la Commission des revendications des Indiens, 4 octobre 1999.

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Comme vous le savez, la politique exposée dans Dossier en souffrance précise clairement que les revendications qui se fondent « sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres » sont désignées comme des revendications globales. Selon notre interprétation de la politique, les revendications globales doivent être réglées autrement que par l'entremise de la Politique des revendications particulières. Notre point de vue est bien entendu renforcé par la ligne directrice contenue à la partie trois de la politique, où on peut lire que la « Politique des revendications particulières ne peut s'appliquer aux revendications fondées sur des droits autochtones non déchus. »

On nous signale que la Première Nation de Kluane participe à d'importantes négociations de revendications globales avec le Canada et le gouvernement du Yukon. On nous signale aussi que la Première Nation de Kluane a été avisée il y a un certain temps de la position du Canada exprimée ci-dessus.

Étant donné ce qui précède, nous ne sommes présentement pas en position d'examiner ou d'aborder les points soulevés dans la revendication. Nous estimons que la CRI [Commission des revendications des Indiens] devrait refuser d'entendre l'affaire compte tenu des préoccupations que nous avons énoncées ci-dessus⁶.

La contestation de compétence a été présentée à la Commission lors d'une audience tenue à Vancouver, le 12 septembre 2000. Le comité qui entendait les arguments oraux du Canada et de la Première Nation se composait des commissaires P.E. James Prentice, c.r., Carole T. Corcoran et Elijah Harper.

Les parties avaient convenu de présenter des arguments écrits à la Commission à l'appui de leurs positions respectives sur ces questions et, lors de l'audience du 12 septembre 2000, les commissaires avaient donc en main le mémoire écrit du Canada du 31 mars 2000, le mémoire du 20 avril 2000 de la Première Nation et la réponse du Canada du 11 mai 2000.

Après l'audience, mais avant que la Commission ait rendu la présente décision, le commissaire Harper a démissionné de la Commission et les commissaires Prentice et Corcoran ont décidé, avec l'aval des deux parties, qu'ils rendraient leur décision en comité de deux membres.

LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Le mandat habilitant la Commission à tenir des enquêtes en vertu de la *Loi sur les enquêtes* est énoncé dans une commission délivrée le 12 septembre 1992. Le décret porte :

⁶ Jeffrey A. Hutchinson, conseiller juridique des Services juridiques du MAINC, ministère de la Justice Canada, à Ralph Keesickquayash, conseiller juridique associé, Commission des revendications des Indiens, 28 janvier 2000. Soulignement dans l'original.

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

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; et
- 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 Ministre⁷.

La Politique des revendications particulières est exposée dans une brochure publiée en 1982 par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien sous le titre *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières*⁸. Lorsqu'elle étudie la revendication particulière d'une Première Nation du Canada, la Commission doit déterminer si le Canada a une obligation légale envers cette Première Nation, selon l'énoncé de politique clair exposé dans *Dossier en souffrance* :

Le gouvernement a clairement établi que son objectif premier en ce qui concerne les revendications particulières est de s'acquitter de son obligation légale, arrêtée au besoin par les tribunaux⁹.

La Politique des revendications particulières contient la définition suivante d'« obligation légale » :

1) L'obligation légale

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.

7 Commission délivrée le 1^{er} septembre 1992, conformément au décret CP 1992-1730, 27 juillet 1992, modifiant la Commission délivrée au commissaire en chef Harry S. LaForme, le 12 août 1991, conformément au décret CP 1991-1329, du 15 juillet 1991, (mandat consolidé); publié dans [1994] 1 ACRI xiii.

8 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1982); réimpression dans [1994] 1 ACRI 187 (ci-après *Dossier en souffrance*).

9 *Dossier en souffrance*, 19; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 195.

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES 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 indiennes¹⁰.

LA QUESTION EN LITIGE

La question dont la Commission est saisie en l'espèce consiste à déterminer s'il convient de dire que la revendication présentée par la Première Nation de Kluane constitue une « revendication particulière » au sens de la Politique des revendications particulières du Canada.

Le Canada affirme que la revendication ne correspond pas à cette définition et que la Commission n'a pas la compétence nécessaire pour l'examiner. Le Canada prétend que la revendication est entièrement fondée sur une utilisation et une occupation autochtones traditionnelles des terres, ce qui a pour conséquence qu'elle tombe plutôt sous le coup de la Politique des revendications globales et échappe au mandat de la Commission¹¹. La Première Nation, pour sa part, insiste pour dire que, parce que la revendication découle d'un incident historique particulier – la création des parcs sans que le Canada ait auparavant consulté la Première Nation ou ait tenu compte comme il se doit des intérêts liés au « mode de vie » de la Première Nation – il est tout à fait pertinent de la qualifier de manquement à une obligation de fiduciaire, et qu'elle constitue donc une obligation légale non respectée aux termes de la Politique des revendications particulières. La Première Nation reconnaît que ses droits dans les terres retenues aux fins des parcs étaient, à l'époque, de nature autochtone, mais elle fait valoir que le caractère fondamental de la revendication est lié au manquement à l'obligation de fiduciaire.

Nous devons régler deux questions préliminaires avant de statuer sur cette question.

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

Préclusion (Estoppel)

À l'audience du 12 septembre 2000, la Première Nation de Kluane a laissé entendre que la conduite du Canada devrait l'empêcher de contester le mandat de la Commission, étant donné que les représentants du Canada avaient rejeté la revendication et avaient, dans les faits, encouragé la Première

¹⁰ *Dossier en souffrance*, 19; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 195.

¹¹ Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 8, 17 et 26 (Aly Alibhai).

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

Nation à s'adresser à la Commission¹². De plus, selon la Première Nation, la Commission dispose d'un vaste pouvoir lui permettant d'examiner les motifs invoqués par le Canada pour rejeter une revendication, et, une fois que la revendication a été rejetée et que la Commission a exercé son pouvoir de tenir une enquête, la Commission peut à loisir s'acquitter de cette fonction¹³.

Il ne fait aucun doute que le directeur général des Revendications particulières, Paul Cuillerier, a fait savoir à la Première Nation le 25 mars 1999 qu'elle pouvait « saisir la Commission des revendications des Indiens du rejet de votre revendication et demander à la Commission de tenir une enquête sur les motifs du rejet ».

Le Canada peut-il maintenant faire valoir que la Commission n'est pas compétente à entendre la revendication?

Le Canada affirme qu'il n'est pas incompatible que ses représentants informent d'abord la Première Nation de la possibilité de s'adresser à la Commission pour ensuite adopter comme position, une fois que la Première Nation a demandé l'examen en question, que la Commission n'est pas habilitée à entendre l'affaire. En effet, le Canada prétend qu'il a l'*obligation* de porter l'existence de la Commission à l'attention de la Première Nation, et que les Premières Nations qui sont représentées par des conseillers juridiques devraient bien savoir que le Canada peut toujours contester le mandat de la Commission¹⁴. De plus, en acceptant d'examiner la revendication, la Commission n'a pas l'obligation, de l'avis du Canada, de tenir une enquête¹⁵.

La Commission convient que le Canada n'est pas préclu de contester la compétence de la Commission, pas plus que la Commission ne peut tenir enquête si nous devons établir que la question dépasse notre mandat. La Commission est néanmoins troublée par le fait que le Canada, d'une part, inciterait la Première Nation requérante à recourir à la Commission et, d'autre part, affirmerait que celle-ci n'est pas mandatée pour entendre l'affaire, une fois que la Première Nation s'est exécutée. L'injustice pour la Première Nation de ce changement de position de la part du Canada n'a pas à être démontrée. Nous croyons que, à moins que le Canada soit disposé à assumer le coût total des revendications ne pouvant être entendue par la Commission, il devrait revoir la forme de ses lettres de rejet de manière à ce qu'il soit clair pour les Premières Nations requérantes que, même si elles ont le droit de s'adresser à la Commission une fois que leurs revendications ont

12 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 139-140 (Dave Joe).

13 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 100-101 (Dave Joe).

14 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 154-156 (Aly Alibhai).

15 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 175 (Aly Alibhai).

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

été rejetées, le Canada peut fort bien contester la compétence de la Commission dans les cas où le Canada estime que la revendication échappe à la Politique des revendications particulières.

Accord-cadre définitif du Yukon

Le deuxième aspect de la présente affaire qui nécessite des observations préliminaires est l'Accord-cadre définitif du Yukon. Un élément important de la demande du Canada visant à contester le mandat de la Commission à entendre la revendication réside dans le fait que la Première Nation négocie présentement sa revendication globale avec le Canada et le gouvernement territorial du Yukon, faisant ainsi suite à la signature, le 29 mai 1993, de l'Accord-cadre définitif du Yukon (l'Accord-cadre)¹⁶.

Aux termes de l'accord, le Canada, le Yukon et quatorze Premières Nations du Yukon – représentées par le Conseil des Indiens du Yukon – conviennent de négocier des ententes définitives individuelles qui comprendraient les conditions générales de l'Accord-cadre, ainsi que des dispositions plus spécifiques qui s'appliqueraient individuellement aux Premières Nations. Les parties admettent que des négociations sont en cours et que certaines questions demeurent en suspens, notamment la question de la compensation relative à la création des parcs.

Pendant les présentations orales, le conseiller juridique de la Première Nation a fait valoir que, pendant les négociations des revendications globales, les négociateurs du Canada avaient conseillé à la Première Nation d'éviter de chercher à obtenir compensation pour la question des parcs puisque les critères de compensation contenus dans l'Accord-cadre ne visaient pas les revendications de cette nature¹⁷. Selon le conseiller juridique de Kluane, même si les représentants du Canada n'ont peut-être pas dit expressément que la question des parcs devrait être réglée sous le régime de la Politique des revendications particulières, ils l'ont « assurément laissé entendre »¹⁸. Le conseiller juridique a de plus affirmé qu'on n'avait pas tenu compte de la question des parcs dans le niveau de compensation payable à la Première Nation aux termes de l'Accord-cadre¹⁹. Il a cependant reconnu que, à son avis, la clause de certitude contenue dans l'Accord-cadre empêcherait la Première Nation de chercher à obtenir une compensation pour la question

16 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Accord-cadre définitif, Conseil des Indiens du Yukon* (Ottawa, 1993).

17 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 139-140 (Dave Joe).

18 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 150 (Dave Joe).

19 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 142 (Dave Joe).

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

des parcs, que ce soit sous forme de revendication globale ou de revendication particulière, une fois qu'une entente définitive aura été signée. Jusqu'à présent, cela ne s'est pas produit.

Voici le texte de la clause de certitude apparaissant au point 2.5 (Précisions) de l'Accord-cadre :

2.5.0 Précisions

2.5.1 En contrepartie des promesses, conditions et réserves prévues par l'entente définitive conclue par une première nation du Yukon et selon lesquelles : [...]

2.5.1.4 ni cette première nation du Yukon ni aucune personne admissible en tant qu'Indien du Yukon représentée par cette première nation, ou leurs héritiers, descendants et successeurs, ne feront valoir ou présenteront, selon le cas, après la date d'entrée en vigueur de cette entente définitive, quelque cause d'action, action déclaratoire, réclamation ou demande de quelque nature que ce soit – passée, actuelle ou future – à l'encontre soit de Sa Majesté la Reine du chef du Canada, soit du gouvernement d'un territoire ou d'une province, ou de quelqu'autre personne, et qui serait fondée, selon le cas :

- a) sur quelque revendication, droit, titre ou intérêt ancestral visé par la renonciation prévue aux articles 2.5.1.1 et 2.5.1.2,
- b) sur quelque revendication, droit, titre ou intérêt ancestral relatif à des terres visées par le règlement qui a été ou sera perdu, ou qui a fait, fait ou fera l'objet d'une renonciation;
- c) sur quelque réclamation, droit, ou cause d'action visé à l'article 2.5.1.3²⁰.

Pour sa part, le Canada adopte comme position que la question de la compensation, le cas échéant, à laquelle la Première Nation devrait avoir droit pour la création des parcs était tout simplement devant les négociateurs dans le processus des revendications globales et devrait demeurer à cette table. Comme le conseiller juridique l'a indiqué :

[Traduction]

Je peux dire, M. le président et MM. les conseillers juridiques, que l'on m'a indiqué très clairement qu'en fait le négociateur du gouvernement du Canada à la table des revendications globales n'a pas pour position qu'il s'agit d'une revendication particulière.

En fait, je pourrais dire sans équivoque que le négociateur représentant le Canada n'a pas encouragé la Première Nation à présenter ce dossier comme revendication

²⁰ Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Accord-cadre définitif, Le Conseil des Indiens du Yukon* (Ottawa, 1993), p. 15 et 16.

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

particulière. Je ne peux dire s'il l'a découragé, mais assurément, on me dit que le négociateur ne l'a pas encouragé, et on me dit de plus que le négociateur représentant le côté gouvernemental a toujours maintenu [...] que ce dossier est par sa nature une revendication globale²¹.

En fait, le Canada est d'avis que la compensation offerte à la Première Nation suffit à l'indemniser pour toutes les revendications soumises à la table du processus des revendications globales, y compris la question des parcs²². Essentiellement, la position du Canada consiste à dire que, en plus du fait que la question des parcs relève des revendications globales et qu'à ce titre, elle échappe au mandat de la Commission, la revendication a déjà été réglée et que l'on ne devrait pas donner à la Première Nation la possibilité de l'ouvrir de nouveau en « se cherchant un forum » pour en débattre.

À notre avis, le Canada et la Première Nation ne s'entendent pas à savoir si la question dont la Commission est saisie faisait partie de leurs négociations des revendications globales. Nous nous interrogeons de toute façon à savoir si le fondement sur lequel les parties négocient est pertinent à la question de savoir si la Commission est compétente en vertu de la Politique des revendications particulières. Assurément, si les parties avaient réussi à négocier un accord ayant pour effet de régler le présent différend, cet accord serait pertinent et, on peut le présumer, empêcherait la Commission d'exercer sa compétence. Cependant, nous ne croyons pas que ce soit le cas et voilà pourquoi la Commission déterminera, sans tenir compte de ces négociations, si la revendication liée aux parcs est du ressort de la Politique des revendications particulières.

LA NATURE DES DROITS AUTOCHTONES DE LA PREMIÈRE NATION

Du point de vue du Canada, pour que la Première Nation puisse établir un manquement à une obligation occasionné par la création des parcs, elle doit démontrer qu'elle possédait dans ces terres un intérêt que le Canada aurait eu le devoir de protéger. Le conseiller juridique fait valoir que les terres visées ne constituent pas des « réserves » au sens où l'entend la *Loi sur les Indiens*, et si la Première Nation estime que ce *sont* des réserves, il s'agirait alors d'une nouvelle revendication. Le seul fondement sur lequel la Première Nation peut revendiquer un intérêt, selon le conseiller juridique du Canada, serait l'utilisation et l'occupation traditionnelles de ces terres – autrement

²¹ Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 59-160 (Aly Alibhai).

²² Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 85 (Aly Alibhai).

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

dit, un titre ou un droit autochtone – ce que la Première Nation n’a pas encore établi et que le Canada n’a pas encore reconnu ou admis. Pour faire valoir une revendication du genre soumis présentement par la Première Nation exige, de l’avis du conseiller juridique du Canada, une « très forte présomption » que le titre autochtone sur les terres du parc a été établi²³. Néanmoins, même si la Première Nation *pouvait* établir un titre ou un droit autochtone sur les terres des parcs, le Canada affirme que c’est précisément cette utilisation et occupation traditionnelles qui, dans la Politique des revendications particulières, est considérée comme une exception devant être soumise à la Politique des revendications globales²⁴.

Nous sommes troublés par le point de vue du Canada selon lequel les Autochtones ne peuvent revendiquer des droits autochtones que lorsque le Canada les a reconnus ou que les tribunaux ont statué que ces droits existent. Il ne fait aucun doute dans l’esprit de la Commission que le peuple de Kluane est un peuple autochtone. Il semble évident qu’il résidait dans la région des parcs et l’utilisait pour assurer sa subsistance lorsque les colons sont arrivés. De même, il semble ne faire aucun doute que la création des parcs a eu pour conséquence que les membres de la Première Nation ont été privés d’une partie ou de la totalité des secteurs qu’ils utilisaient ou occupaient traditionnellement à ces fins. En dépit du fait que le Canada affirme à la clause 2.6.4 de l’Accord-cadre qu’il *n’admet pas* que la Première Nation dispose « de droits, de titres ou d’intérêts ancestraux à quelque endroit relevant de la souveraineté ou de la compétence du Canada », rien ne montre au dossier dont nous sommes saisis qui indique que le Canada *nie* que la Première Nation ait résidé sur les terres des parcs, les ait occupées ou utilisées. En effet, à la lecture de la Politique des revendications globales du Canada, *En toute justice*, on constate que le Canada procède à des négociations globales avec les Premières Nations dont on présume qu’elles possèdent des droits ou titres ancestraux non déçus, malgré le fait que le Canada, on pourrait le croire, pour protéger sa position en droit, n’admet pas ce fait dans les cas particuliers. Le Canada négocie avec la Première Nation de Kluane depuis plus de vingt ans et il ne serait pas honorable qu’il nie maintenant à sa face même la revendication de la population de Kluane concernant la région en question.

La vraie question consiste donc de savoir si on peut dire que les faits en l’espèce, tels qu’allégués, constituent une revendication particulière.

²³ Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 55 (Aly Alibhai).

²⁴ Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 29-30 (Aly Alibhai).

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Aux fins de la présente requête concernant la portée de notre mandat, il n'est pas nécessaire que la Première Nation *prouve* ou que la Commission *présume* que le droit ou le titre autochtone sur les terres des parcs est valide. À notre avis, il suffit de dire que *le fondement sur lequel la revendication est soumise* tient dans le fait que le Canada n'a pas consulté la Première Nation lors de la création des parcs ou ne l'a pas indemnisée pour sa perte. À la présente étape des procédures, nous ne sommes préoccupés que par le fait de savoir s'il nous est possible d'examiner une revendication du genre dont la Première Nation nous a saisis, et non pas de savoir si la Première Nation a été en mesure de prouver complètement sa revendication. Ce dernier point demeure à établir à l'audition sur le fond, si l'affaire exige que l'on passe à cette étape.

**LA REVENDICATION RELÈVE-T-ELLE DE *DOSSIER EN SOUFFRANCE*
OU D'*EN TOUTE JUSTICE*?**

La question essentielle qu'il faut trancher en l'espèce consiste donc à se demander s'il convient de qualifier la revendication présentée par la Première Nation de Kluane de « revendication particulière » au sens de la Politique des revendications particulières du Canada. Dans le cas contraire, la Commission n'a pas la compétence nécessaire pour l'entendre.

Le Canada fait valoir que la présente revendication repose sur une occupation et une utilisation autochtones traditionnelles des terres et qu'en conséquence elle relève de la Politique des revendications globales et échappe ainsi au mandat de la Commission²⁵. En contrepartie, la Première Nation insiste sur le fait que, parce que la revendication découle d'un incident historique particulier – la création des parcs sans que le Canada ait auparavant consulté la Première Nation ou qu'il ait comme il se doit tenu compte des « intérêts de subsistance » de la Première Nation – la revendication est plus à-propos qualifiée de manquement à une obligation de fiduciaire. De l'avis de la Première Nation, le fait que son intérêt dans les terres retenues à des fins de parcs ait été de nature autochtone est purement accessoire, étant donné que « la Cour suprême du Canada a statué que l'intérêt indien dans

25 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 17, 17 et 26 (Aly Alibhai)

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

les terres est le même qu'il s'agisse de terres de réserve ou de terres visées par un titre autochtone²⁶. »

Pour que la Commission puisse qualifier comme il se doit la présente revendication, il est essentiel d'examiner soigneusement les modalités des deux politiques des revendications. Ce faisant, nous devons examiner non seulement ce que chaque politique dit de sa *propre* portée, mais aussi ce que chaque politique dit de la portée de l'*autre* politique.

La Politique des revendications globales

La brochure exposant la Politique des revendications globales, intitulée *En toute justice*, a été publiée pour la première fois en 1981. Son avant-propos contient un énoncé général des genres de revendications envisagés par la politique et fait la distinction avec les revendications particulières pour lesquelles le gouvernement avait l'intention d'adopter une autre politique dans un proche avenir.

AVANT-PROPOS

Le livret traite essentiellement des revendications fondées sur le concept des « droits aborigènes », de leur historique, des travaux actuels axés sur elles et de nos propositions pour leur futur règlement. *Même si l'énoncé de politique contenu ici porte sur ce type de revendications, il n'empêche pas le gouvernement d'étudier les revendications attribuables à la perte de terres dans le passé par certaines bandes ou certains groupes de bandes. Ainsi le gouvernement, en consultation avec les organisations indiennes de tout le Canada, étudie en ce moment sa politique sur les revendications particulières fondées sur une grande gamme de griefs accumulés dans le passé – obligations créées par les traités et non respectées, administration des biens en vertu de la Loi sur les Indiens et d'autres questions exigeant son attention.* À la fin de cette étude, le gouvernement publiera un autre énoncé de politique qui traitera cette fois de ses intentions au sujet des revendications particulières²⁷.

26 Dave Joe, conseiller juridique, Première Nation de Kluane, « Specific Claim for the Kluane First Nation », 2 octobre 1996, p. 9. Même si la Première Nation n'a pas précisé de quelle décision de la Cour suprême du Canada elle parlait, nous présumons qu'elle citait *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, dans laquelle le juge Dickson (son titre à l'époque) disait, à la page 379 : « À mon avis, il est sans importance que la présente espèce concerne le droit d'une bande indienne sur une réserve plutôt qu'un titre aborigène non reconnu sur des terres tribales traditionnelles. Le droit des Indiens sur les terres est le même dans les deux cas : voir l'affaire *Attorney General for Quebec v. Attorney General for Canada*, [1921] 1 A.C. 401, aux pp. 410 et 411 (l'affaire *Star Chrome*). »

27 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *En toute justice : Une politique des revendications des autochtones* (Ottawa, 1981), p. 3. Italiques ajoutées.

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

La première partie de la Politique des revendications globales donne un aperçu général des intentions du Canada concernant la reconnaissance des « droits fonciers des Autochtones » et la négociation de « règlements justes et équitables » :

INTRODUCTION

Les Indiens et les Inuits ont présenté officiellement des revendications foncières au gouvernement du Canada par l'entremise de leurs associations. Pour répondre à ces revendications, le gouvernement s'est fixé trois objectifs :

1. Reconnaître les droits fonciers des Autochtones en négociant des règlements justes et équitables;
2. Assurer que le règlement de leurs revendications permettra aux Autochtones de vivre comme ils l'entendent;
3. Assurer que les termes des règlements des revendications respectent les droits de toutes les autres personnes.

Le présent énoncé de politique vise à définir l'engagement pris par le gouvernement du Canada envers les Autochtones de régler leurs revendications. Les revendications foncières globales portent sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres par les Autochtones et les relations particulières qu'ils ont avec ces terres depuis toujours.

HISTOIRE RÉCENTE

Avant 1973, le gouvernement soutenait que les revendications foncières des Autochtones n'autorisaient pas une catégorisation facile et simple; que ces revendications, pour des raisons historiques et géographiques, correspondaient à un ensemble tellement déroutant et confus des concepts qu'il aurait été extrêmement difficile tant aux tribunaux du pays qu'au gouvernement de l'heure de les régler de manière à satisfaire tout le monde. Par conséquent, il fut décidé que de telles revendications ne pourraient être reconnues.

Cependant, au début de 1973, la question des revendications fondées sur les droits fonciers des Autochtones est redevenue une question d'actualité; la décision de la Cour suprême du Canada dans le cas Calder, procès au sujet de l'affirmation des droits fonciers des Indiens Nishgas de la Colombie-Britannique, imposa l'urgence de la question. Six juges reconnurent l'existence des droits fonciers des Autochtones. Cependant, le tribunal, tout en rejetant la revendication pour une question de forme, rendit une décision partagée (trois contre trois) sur la question soulevée : les droits fonciers des Autochtones existaient-ils encore ou étaient-ils déçus? En même temps, les Cris de la Baie James et les Inuits du Nouveau-Québec essayaient de protéger leur position devant le projet d'aménagement hydroélectrique de la Baie James.

C'est de ces deux cas qu'est issue la méthode actuelle de règlement des revendications des Autochtones.

Un énoncé de principe publié en 1973 abordait deux points en litige. *Le premier point touchait les obligations légales du gouvernement à l'égard des Indiens. Ce*

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

point intéressait les questions soulevées par les griefs que les Indiens étaient susceptibles de présenter au sujet du respect des traités ou de l'administration même des terres et d'autres biens en vertu des diverses lois sur les Indiens.

Le deuxième point touchait les droits fonciers des Autochtones. Pour des raisons historiques, en l'occurrence l'utilisation et l'occupation traditionnelle des terres, il y avait des régions où les Autochtones avaient de toute évidence conservé leurs droits fonciers. En outre, ces droits n'étaient visés par aucun traité et aucune loi existante n'avait préséance sur eux. *Puisque tout règlement de revendications fondées sur de tels droits pouvait comprendre toute une gamme de conditions comme la protection de la chasse, de la pêche et du piégeage, les titres fonciers, les compensations de même que tout autre droit ou avantage en échange de la cession de droits autochtones généraux et non définis, ces revendications ont été appelées « revendications globales ».*

En somme, l'énoncé de principe indiquait l'adoption de deux nouvelles optiques touchant les revendications globales. En premier lieu, le gouvernement était prêt à accepter des revendications foncières fondées sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres et, en second lieu, il était disposé à négocier le règlement de telles revendications même s'il refusait que son acceptation de ces dernières ne représente pour lui une reconnaissance d'obligations légales²⁸.

La deuxième partie de la Politique des revendications globales expose « les principes que le gouvernement fédéral estime essentiels au règlement des revendications foncières globales » :

DIRECTIVES FONDAMENTALES

Quand la négociation d'une revendication foncière est acceptée, le gouvernement exige que les négociations et la formule de règlement abordent tous les aspects voulus pour éviter que la revendication puisse être représentée plus tard. En d'autres termes, tout règlement de revendication foncière doit être final. Les négociations visent à traiter les questions non politiques reliées à l'idée des droits fonciers des Autochtones, comme les terres, les compensations, les droits sur la faune et dans certains cas l'autonomie administrative locale.

La politique a pour objet premier l'échange de droits fonciers autochtones qui sont non définis contre des droits et des avantages concrets. La loi qui consacre le règlement garanti ces droits et ces avantages.

SOLUTIONS ENVISAGÉES

[...] Les négociations comme le gouvernement les conçoit présentent nombre d'avantages décisifs. *Elles permettent non seulement aux Autochtones d'exprimer leurs opinions et leurs griefs, mais aussi de participer à la formulation des conditions du règlement les intéressant. Lorsqu'un règlement est décidé, sur accord*

²⁸ Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *En toute justice : Une politique des revendications des autochtones* (Ottawa, 1981), p. 7 et 11-12. Italiques ajoutés.

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

*mutuel des parties, une revendication peut alors être réglée définitivement. Cela fait, la revendication est annulée*²⁹.

Selon nous, la politique exposée dans *En toute justice* vise de manière générale à créer un cadre pour la négociation des règlements de revendications foncières autochtones au Canada. Le document mentionne à plusieurs reprises que l'essentiel ou « l'objet premier » des revendications globales consiste à échanger des « droits autochtones généraux et non définis » et des « droits fonciers autochtones qui sont non définis » contre « des droits et des avantages concrets ». Il semble ressortir de notre examen de la politique dans son ensemble que les revendications globales englobent les questions découlant *de l'existence et du contenu des droits ou des titres autochtones* plutôt que des griefs résultant de la *conduite passée du Canada*. Nous sommes d'accord avec le conseiller juridique de la Première Nation lorsqu'il fait observer que le Canada a élaboré la Politique des revendications globales pour régler les échanges de droits, et qu'il a ensuite traité des autres revendications liées à la conduite dans *Dossier en souffrance*³⁰.

Nous croyons aussi que la Politique des revendications globales elle-même envisage la possibilité que certains griefs historiques soient examinés dans le contexte de la Politique des revendications particulières, même si le fondement factuel ou juridique de ces revendications repose, en partie, sur le statut autochtone de la bande ou sur le rapport qu'ont ses membres avec les terres sur lesquelles ils résident. Par exemple, la phrase « les revendications attribuables à la perte de terres dans le passé par certaines bandes ou certains groupes de bandes » dans l'avant-propos parle clairement des revendications qui *ne relèveraient pas* de la Politique des revendications globales mais plutôt de la politique encore à venir sur les revendications particulières.

Nous comprenons que le Canada ne soit pas nécessairement de l'avis de la Commission dans son interprétation à cet égard. En faisant valoir que ce ne sont pas « tous les genres de pertes historiques qui relèvent de la Politique des revendications particulières », le Canada prétend que les pertes historiques dont il est question dans la Politique des revendications globales n'ont pas trait aux pertes de territoire *traditionnel* mais plutôt seulement aux genres de pertes envisagées dans les quatre catégories d'obligation légale énoncées dans la Politique des revendications particulières³¹. Nous rejetons

29 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *En toute justice : Une politique des revendications des autochtones* (Ottawa, 1981), p. 19, 21 et 22. Italiques ajoutés.

30 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 132 (Dave Joe).

31 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 54 et 85 (Aly Alibhai).

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

cette affirmation, principalement parce que nous ne sommes pas d'avis que la Politique des revendications particulières elle-même n'est pas limitée de la façon dont le laisse entendre le Canada.

Pour le moment, nous nous limiterons à faire observer que nous ne voyons aucune raison pour laquelle les mots « perte historique de terres », sans autre précision, ne permettrait pas autant d'examiner aux termes de la Politique des revendications particulières les pertes de terres autochtones que les pertes de terres de réserve.

Nous ne voudrions pas que l'on pense que nous voulons dire que les griefs historiques ne devraient pas être résolus dans le contexte des négociations globales. Il est évident qu'il va de l'intérêt du Canada comme des Premières Nations de résoudre à la fois les griefs passés et les enjeux futurs à la table de négociation des revendications globales. Même si l'objet premier de la Politique des revendications globales est l'*échange* de droits fonciers autochtones non définis contre des droits et avantages concrets, la politique laisse une certaine place pour traiter de la compensation pour les griefs passés découlant des incursions du gouvernement dans les droits et titres autochtones. Nous nous attendons justement à que les griefs de ce genre soient souvent entendus et réglés à la table des revendications globales, tout comme la question des parcs a fait l'objet, du moins dans une certaine mesure, de discussions entre les parties en l'espèce.

La question dont la Commission est saisie, toutefois, n'est pas de savoir si ce grief historique en particulier devrait ou ne devrait pas être réglé dans le contexte des négociations de revendications globales, mais plutôt, si la Première Nation ne peut soumettre la revendication en tant que revendication particulière en application de la Politique des revendications particulières. C'est vers cette politique que nous nous tournerons donc.

La Politique des revendications particulières

Ce qu'il reste donc à établir c'est si la présente revendication relève aussi de la Politique des revendications particulières. Un grief historique de la nature présumée dans la présente affaire peut-il faire l'objet d'une négociation de revendications globales en même temps qu'une obligation légale non respectée sous le régime de la Politique des revendications particulières?

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

L'avant-propos de *Dossier en souffrance* constitue un point de départ important :

AVANT-PROPOS

Les revendications qui constituent la matière de cet ouvrage portent sur les mesures prises ou omises par le gouvernement quant aux obligations issues des traités, aux exigences exprimées dans les lois et aux responsabilités touchant la gestion des biens des Indiens. Ces revendications sont restées en suspens pendant une longue période de notre histoire et il faut maintenant les régler sans plus tarder pour des raisons de justice, d'équité et de prospérité³².

La Première partie de *Dossier en souffrance* traite de la portée de la Politique des revendications particulières par rapport à la Politique des revendications globales, *En toute justice* :

INTRODUCTION

L'idée d'une politique fédérale au sujet des revendications des autochtones a vu le jour le 8 août 1973, lors d'une déclaration en Chambre du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Depuis, l'expérience acquise et les consultations tenues avec les bandes indiennes et les autres groupes et associations d'autochtones ont amené le gouvernement à revoir et à préciser ses politiques à l'égard *des deux grandes catégories de revendications, celles dites « globales » et celles dites « particulières »*.

Par « revendications globales », on entend celles qui se fondent sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres. Elles intéressent habituellement un groupe de bandes ou de collectivités autochtones dans une région donnée et exigent la reconnaissance de droits généraux tels les droits fonciers, les droits de chasse, de pêche et de piégeage, ainsi que d'autres avantages économiques et sociaux.

*Le gouvernement a déjà rendu publique sa politique à l'égard des revendications globales dans une brochure publiée en décembre 1981 sous le titre *En toute justice. Quant aux « revendications particulières » qui font l'objet de cet ouvrage, elles désignent les revendications portant sur l'administration des terres et d'autres biens des Indiens et sur le respect des dispositions des traités. [...]**

LES TRAITÉS INDIENS

Les traités font partie intégrante du patrimoine des Indiens du Canada et se retrouvent aujourd'hui au coeur de leurs revendications. Dès la Proclamation royale de 1763, la Couronne britannique reconnaissait aux diverses tribus indiennes des droits sur les terres qu'elles occupaient : celles-ci ne pouvaient être cédées ou vendues qu'à la

³² *Dossier en souffrance*, 3; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 189.

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

Couronne. C'est ainsi qu'on en est venu à conclure avec les Indiens des accords, ou des traités comme on les a appelés par la suite. [...]

LA LOI SUR LES INDIENS

Les revendications particulières ont trait non seulement au respect des dispositions des traités conclus avec les Indiens, mais aussi à l'administration des terres et des autres biens en vertu de la Loi sur les Indiens. Ces terres et ces autres biens, constitués surtout des ressources monétaires, proviennent dans une large mesure de l'application des traités et des accords conclus antérieurement entre les Indiens et la Couronne. Ils tirent également leur origine des réserves et des fonds mis à leur disposition à l'époque coloniale. Dans certains cas, il peut s'agir d'avoirs autrefois gérés par l'Église. Tous ces biens sont rattachés à une série de lois adoptées après la Confédération, c'est-à-dire depuis mai 1868, qui donnaient au Secrétariat d'État les pouvoirs de régir la gestion des terres, des biens et de tous les fonds appartenant aux Indiens. La première *Loi sur les Indiens*, qui remonte à 1876, et toutes ses versions subséquentes, maintenaient en vigueur le principe selon lequel il revient au gouvernement de gérer les biens des Indiens.

Les deux grandes catégories de biens appartenant aux Indiens et administrés par le gouvernement fédéral sont les terres des réserves et les fonds des bandes. Ils constituent le plus souvent le point central des revendications lorsqu'on affirme que le gouvernement a rompu l'un ou l'autre de ses engagements dans l'administration de ces biens. Par ailleurs, ce sont les revendications foncières qui ont jusqu'à maintenant été présentées en plus grand nombre. Elles peuvent avoir trait à la prise de possession de terres de réserve qui n'ont pas été dûment cédées par la bande intéressée, ou au refus de verser les indemnités requises lorsqu'il y a eu prise de possession légale des terres. [...]

HISTOIRE RÉCENTE

Au cours des années qui suivirent les traités, les Indiens en vinrent peu à peu à la conclusion que le gouvernement n'avait pas respecté tous ses engagements. Certains alléguèrent qu'il avait manqué à certaines promesses; d'autres allèrent jusqu'à l'accuser d'avoir délibérément disposé de leurs réserves sans leur autorisation. Des plaintes sur la mauvaise gestion de fonds et d'autres biens appartenant aux bandes parvinrent au gouvernement.

Devant ce mécontentement croissant de la population indienne, le gouvernement décida d'étudier soigneusement chacune des revendications présentées afin de déterminer si elles étaient fondées et, le cas échéant, d'établir sa part de responsabilité.

En 1969, il déclara publiquement que ses obligations légales envers les Indiens, y compris le respect des engagements contractés par traité, devaient être reconnues. La *Déclaration sur les revendications des Indiens et des Inuits de 1973 confirmait cette prise de position et reconnaissait deux grandes catégories de revendications : les « revendications globales », fondées sur les droits aborigènes, et les « revendications particulières », fondées sur des obligations légales³³.*

³³ *Dossier en souffrance*, 7, 9, 11 et 13; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 190-192. Italiques ajoutés.

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Comme on peut le constater dans la précédente partie intitulée *La Loi sur les Indiens*, les *principales* – mais en aucun cas les *seules* – catégories de biens des Indiens relevant de la Politique des revendications particulières sont les *terres de réserve* des Indiens et les fonds des bandes d'Indiens. Toutefois, le texte de l'Introduction ne limite pas la portée des revendications particulières aux questions découlant de la *Loi sur les Indiens*, et son libellé ne restreint pas les « revendications portant sur l'administration des terres » aux seules terres de réserve. Nous devons donc conclure que le but poursuivi par le Canada en parlant des « terres de réserve » dans certains cas et des « terres » dans d'autres, vise à faire une différence entre les deux expressions. Il est particulièrement significatif, selon nous, de constater que la deuxième partie de la Politique des revendications particulières, qui établit le concept d'« obligation légale », ne fait absolument aucune mention des réserves :

**LA POLITIQUE : LE RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS
PARTICULIÈRES VU SOUS UN NOUVEL ANGLE**

Le gouvernement a clairement établi que son objectif premier en ce qui concerne les revendications particulières est de s'acquitter de son obligation légale, arrêtée au besoin par les tribunaux. Son mode de règlement préféré reste néanmoins la négociation, qui a d'ailleurs la faveur générale des requérants autochtones. Pour faciliter le recours à ce mode de règlement, le gouvernement a donc opté pour une formule plus souple qui élimine certains obstacles auxquels les négociations se sont heurtées jusqu'à présent.

Comme on l'a vu plus haut, les « revendications particulières » des autochtones sont celles qui portent sur l'administration des terres et autres biens des bandes indiennes et sur le respect des dispositions des traités.

1) L'OBLIGATION LÉGALE

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.

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

iv) L'aliénation illégale de terres indiennes³⁴.

Le concept d'« obligation légale » constitue l'essence même de la Politique des revendications particulières. Il s'agit, par définition, d'un concept fluide et évolutif parce que la nature et la portée de ces obligations, de droit, à l'égard des Premières Nations continuera d'évoluer grâce aux décisions rendues par les tribunaux canadiens. Nous avons déjà dit que la sagesse inhérente de la Politique des revendications particulières réside dans le fait qu'elle repose sur une définition évolutive de ce qui est légal et de ce qu'il faut respecter. La justice repose dans une approche de ce genre.

La Politique des revendications particulières a été créée dans le but d'apporter une réparation pratique à des griefs historiques légitimes. Elle possède aussi une nature réparatrice au sens où le concept d'obligation légale n'a pas seulement un caractère évolutif, mais aussi une nature très large— essentiellement, il constitue une catégorie « fourre-tout » pour présenter à peu près tous les griefs historiques découlant de la conduite de la Couronne. Dans cet esprit, et en vue d'atteindre les objectifs de « justice, d'équité et de prospérité » mentionnés dans la politique, nous sommes d'avis que l'on devrait donner à la politique l'interprétation large qui convient à sa nature réparatrice.

Les commissaires sont arrivés à la conclusion que la revendication présentée par la Première Nation de Kluane relève effectivement de la Politique des revendications particulières et que la Commission a donc pour mandat d'examiner le rejet par le Canada de la revendication. Nous ne voulons pas laisser entendre que la revendication est valide en soi, puisque cette question n'a pas encore été établie. Nous sommes toutefois confiants que la revendication est de nature particulière. Nous faisons cette affirmation parce qu'à notre avis une revendication du genre de celle présentée par la Première Nation de Kluane ressort de la Politique des revendications particulières en trois façons qu'il est possible de démontrer :

- la revendication repose essentiellement sur un présumé manquement à une obligation de fiduciaire, ce qui constitue, il est permis de le croire, une « obligation légale non respectée » au sens prévu à la page 20 de la politique;

34 *Dossier en souffrance*, 19-20; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 195. Italiques ajoutés.

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

- les requérants allèguent dans la revendication un manquement à une obligation découlant d'une loi relative aux Indiens – savoir, le *Décret en conseil sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest* – et on peut dire que cette question touche le motif apparaissant au point ii) à la page 20 de la politique; et
- les requérants allèguent de plus qu'il y a eu aliénation illégale de terres indiennes, et on peut dire que cette question touche le motif apparaissant au point iv) à la page 20 de la politique.

Voici donc nos motifs.

Une revendication de ce genre correspond-elle à l'une des quatre catégories d'obligation légale énumérées?

Dans *Dossier en souffrance*, on trouve quatre catégories d'obligation légale. Ce sont les 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 indiennes³⁵.

Le Canada fait valoir que la Première Nation ne possède pas et n'a jamais possédé de traité avec le Canada ou le Royaume-Uni³⁶, et la Première Nation n'a pas contesté cette affirmation. La Première Nation n'a pas non plus allégué l'existence d'un accord, suivi d'un manquement donnant naissance à la présente revendication, ou un manquement à une obligation découlant de l'administration par le gouvernement des fonds ou d'autres biens des Indiens. Nous convenons que la première et la troisième catégories d'obligation légale qui sont énumérées ci-dessus ne sont donc pas pertinentes.

Manquement à une obligation découlant de la loi

La population de Kluane prétend que lorsque le Canada a permis la création des parcs sans auparavant les consulter ou sans les indemniser, il a manqué à une obligation découlant d'une loi relative aux Indiens. L'argument de la

³⁵ *Dossier en souffrance*, 19-20; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 195.

³⁶ Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 10 (Aly Alibhai).

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

Première Nation à cet égard repose sur le décret en conseil admettant le Yukon dans le Canada. Le décret annoncé à l'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, dont voici un extrait :

146. *Il sera loisible à la Reine, de l'avis du très honorable Conseil Privé de sa Majesté, [...] sur la présentation d'adresses de la part des chambres du parlement du Canada, d'admettre la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest, ou l'une ou l'autre de ces possessions, dans l'union, aux termes et conditions, dans chaque cas, qui seront exprimés dans les adresses et que la Reine jugera convenable d'approuver, conformément au présent; et les dispositions de tous ordres en conseil rendus à cet égard, auront le même effet que si elles avaient été décrétées par le parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande*³⁷.

Peu après la Confédération, le Sénat et la Chambre des communes, sur adresse conjointe, demandent à la Couronne britannique l'union de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest au reste du Canada. Au moyen d'un arrêté en conseil daté du 23 juin 1870, connu maintenant sous le nom de *Décret en conseil sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest*, cette demande est accordée, sous réserve, notamment, de la condition suivante :

[...] lors du transfert des territoires en question au gouvernement Canadien, les réclamations des tribus indiennes en compensation pour des terres requises pour des fins de colonisation, seront considérées et réglées conformément aux principes d'équité qui ont uniformément guidé la Couronne Anglaise dans ses rapports avec les autochtones³⁸.

Le *Décret sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest* a acquis un caractère constitutionnel grâce à l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui porte que :

- 52.** (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.
- (2) La Constitution du Canada comprend :
- a) la *Loi de 1982 sur le Canada*, y compris la présente loi;
 - b) les textes législatifs et les décrets figurant à l'annexe;

³⁷ *Loi constitutionnelle de 1867* (RU), 30 & 31 Vict., c. 3. Italiques ajoutés.

³⁸ *Décret en conseil sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest*, 23 juin 1870.

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

- c) les modifications des textes législatifs et des décrets mentionnés aux alinéas a) ou b)³⁹.

Le Décret sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest se trouve au point 3 de l'annexe.

Il semble apparent pour la Commission que, étant donné son caractère constitutionnel et le libellé de l'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le *Décret sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest* doit être considéré comme une loi relative aux Indiens au sens prévu par la deuxième catégorie d'obligation légale énoncée dans *Dossier en souffrance*.

Le *Décret sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest* donne assurément naissance à un certain nombre de questions très difficiles en droit autochtone et en droit constitutionnel, tant du point de vue général que dans le contexte de la présente revendication particulière. Par exemple, quels sont les « principes d'équité qui ont uniformément guidé la Couronne Anglaise dans ses rapports avec les aborigènes »? De l'avis de la Première Nation, cette obligation constitutionnelle devrait être interprétée selon les principes d'interprétation applicable aux lois relatives aux Indiens⁴⁰. La Première Nation fait aussi valoir que les « principes d'équité qui ont uniformément guidé la Couronne Anglaise dans ses rapports avec les aborigènes » sont les principes apparaissant dans les dispositions de la *Proclamation royale de 1763* qui, étant inclus par mention dans le *Décret sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest*, devraient s'appliquer aux terres des parcs. En contrepartie, le Canada adopte comme position que la *Proclamation royale* n'est pas pertinente parce qu'elle forme simplement le fondement des cessions et des désignations de terres de réserve, alors que la présente revendication ne traite pas du tout de terres de réserve⁴¹.

À notre avis, nous n'avons pas à décider de ces questions pour le moment. Aux fins de la présente contestation de mandat, il suffit que nous soyons convaincus que la question de savoir si le fait que le Canada a omis d'indemniser la population de Kluane ou de tenir compte de ses intérêts dans la création des parcs constitue, du moins en partie, une question découlant d'un manquement présumé à une obligation découlant d'une loi relative aux Indiens. Selon nous, c'est bien le cas, et en conséquence nous concluons que

³⁹ *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (RU), 1982, c. 11.

⁴⁰ Dave Joe, conseiller juridique, Première Nation de Kluane, « Specific Claim for the Kluane First Nation », 2 octobre 1996, p. 23.

⁴¹ Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 40-41 et 70 (Aly Alibhai).

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

la revendication peut être entendue sous le régime de la deuxième catégorie d'obligation légale énumérée dans *Dossier en souffrance*.

Aliénation illégale de terres indiennes

Pour ce qui est de la quatrième catégorie d'obligation légale, la Première Nation affirme que l'expression « terres indiennes » utilisée dans la Politique des revendications particulières ne se limite pas aux réserves prévues dans la *Loi sur les Indiens*⁴². Implicitement, la Première Nation a pour position que, lorsque le Canada a permis à des tierces parties ou à d'autres ministères d'« empiéter » sur les territoires traditionnels de la Première Nation, le Canada a permis une aliénation illégale de terres indiennes.

Le Canada fait valoir que les terres en question ne sont pas des terres de réserve au sens de la *Loi sur les Indiens*, et, pour cette raison, elles ne constituent pas des « terres indiennes » au sens de la Politique des revendications particulières⁴³. De plus, si la Première Nation devait tenter d'invoquer que les terres des parcs *étaient* des terres de réserve au sens de la *Loi sur les Indiens* alors, selon le Canada, elle devrait le faire explicitement, et cela ferait probablement l'objet d'une nouvelle revendication⁴⁴. De plus, fait valoir le Canada, rien ne laisse entendre dans *Dossier en souffrance* que la politique devait s'appliquer à toutes les terres relevant de la compétence du Canada, selon la catégorie (24) de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, à légiférer concernant « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens » puisque la Politique des revendications particulières exclut expressément les terres visées par un titre autochtone de l'application de la politique⁴⁵.

Aux fins de la présente requête, la Commission convient avec la Première Nation qu'il serait trop restrictif de limiter l'expression « terres indiennes » aux réserves au sens de la *Loi sur les Indiens* et que des revendications particulières peuvent être présentées sur des fondements plus vastes. Comme nous l'avons déjà indiqué, la Politique des revendications particulières contient des mentions explicites aux terres de réserve dans certains cas, mais elle utilise le terme plus général de « terres indiennes » dans la quatrième catégorie d'obligation légale. Si le Canada avait eu l'intention que *Dossier en*

42 Mémoire de la Première Nation de Kluane, 20 avril 2000, p. 11.

43 Paul Cuillerier, directeur général, Direction générale des revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Robert Johnson, Première Nation de Kluane, 25 mars 1999, p. 2; mémoire du Canada, 31 mars 2000, p. 8; Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 7 (Aly Alibhai).

44 Mémoire de réfutation du Canada, 11 mai 2000, p. 1-2.

45 Mémoire du Canada, 31 mars 2000, p. 8.

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

souffrance ne s'applique qu'aux obligations légales touchant les terres de réserve, il aurait pu le dire expressément, mais il ne l'a pas fait. Nous refusons d'adopter cette interprétation plus étroite.

Nous reconnaissons l'argument du conseiller juridique du Canada voulant que la directive 7 de la troisième partie de la Politique des revendications particulières empêche les revendications fondées sur des terres visées par des droits autochtones, et nous reviendrons sur cet argument plus loin.

Est-ce qu'un manquement à un devoir de fiduciaire donne naissance à une obligation légale non respectée?

La Commission a toujours maintenu que sa compétence ne se limite pas aux quatre catégories d'obligations légales énumérées dans *Dossier en souffrance*. Dans un certain nombre de rapports, nous avons exprimé l'avis que les quatre catégories ne sont simplement que des *exemples* de situations pouvant donner lieu à une obligation légale⁴⁶. Plus particulièrement, nous avons conclu que les obligations fiduciaires du Canada envers les Premières Nations constituent des obligations légales et qu'une revendication fondée sur un manquement à une obligation de fiduciaire relève de la Politique des revendications particulières. Nous ne voyons pas de raison de changer de position ici.

À notre avis, si l'on tient compte de l'objectif général et des buts de la Politique des revendications particulières, l'interprétation la plus raisonnable de l'« obligation légale » est celle qui inclut les revendications fondées sur un manquement à une obligation de fiduciaire. Le préambule de la définition d'« obligation légale » dans *Dossier en souffrance* est le suivant :

Le gouvernement a clairement établi que son objectif premier en ce qui concerne les revendications particulières est de s'acquitter de son *obligation légale, arrêtée au besoin par les tribunaux*. Son mode de règlement préféré reste néanmoins la négociation, qui a d'ailleurs la faveur générale des requérants autochtones. Pour faciliter le recours à ce mode de règlement, le gouvernement a donc opté pour une formule

⁴⁶ Commission des revendications des Indiens, *Polygone de tir aérien de Primrose Lake II* (Ottawa, septembre 1995), (1996) 4 ACRI 55, p. 71, n35; Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la bande indienne d'Homalco* (Ottawa, décembre 1995), (1996) 4 ACRI 101, p. 118 et 178; Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication soumise par la Première Nation de Namgis à l'égard de l'île Cormorant* (Ottawa, mars 1996), (1998) 7 ACRI 3, p. 81; Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication soumise par la Première Nation de Namgis à l'égard des demandes faites à la Commission McKenna-McBride* (Ottawa, février 1997), (1998) 7 ACRI 119, p. 205; Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la bande des Mamaleqala Qwe Qwa Sot'Enox Band à l'égard des demandes présentées à la Commission McKenna-McBride* (Ottawa, mars 1997), (1998) 7 ACRI 217, p. 298.

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

plus souple qui élimine certains obstacles auxquels les négociations se sont heurtées jusqu'à présent⁴⁷.

Lorsque la politique a été publiée en 1982, la Cour suprême du Canada n'avait pas encore, comme elle allait le faire dans *Guerin c. La Reine*⁴⁸, reconnu le manquement à l'obligation de fiduciaire comme cause distincte d'action dans le contexte des rapports entre la Couronne et les Autochtones. Il est donc compréhensible que la politique n'ait pas expressément mentionné l'obligation de fiduciaire. Toutefois, la politique définit l'« obligation légale » comme « une obligation qu'il est tenu en droit de respecter. » Il est maintenant clairement établi que le rapport fiduciaire de la Couronne envers les Premières Nations peut constituer une source distincte d'obligation en droit ou en équité.

Puisque le Canada souhaitait créer un processus qui lui permettrait de régler les revendications particulières sans devoir en saisir les tribunaux, un processus qui évoluerait de manière ordonnée avec le temps, il va sans dire que les quatre exemples présentés d'« obligation légale » ne devaient pas être exhaustifs. Ils illustrent simplement les genres de revendications qui peuvent être entendus sous le régime de la politique.

Nous comprenons que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien – y compris, semble-t-il, le Ministre responsable – ne soit pas d'accord avec la Commission quant à cette interprétation. Très récemment dans le contexte des rapports de la Commission sur les demandes adressées à la Commission McKenna-McBride par les Premières Nations de 'Namgis et de Mamaleleqala, l'honorable Robert Nault a exprimé le point de vue suivant à la Commission :

[Traduction]

La [Commission des revendications des Indiens] a recommandé qu'une partie de votre revendication soit acceptée aux fins de négociations. [...] Selon la CRI, la Couronne avait une responsabilité découlant de la clause d'« obligation légale » contenue dans *Dossier en souffrance*, dans lequel est exposée la Politique des revendications particulières du Canada. [...]

Après avoir soigneusement examiné le rapport de la Commission des revendications des Indiens, je regrette d'avoir à vous annoncer que je ne peux accueillir la recommandation de la CRI [...]. Voici la réponse du Canada sur chacune des conclusions de la [Commission] :

⁴⁷ *Dossier en souffrance*, 19; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 195. Italiques ajoutés.

⁴⁸ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335.

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

-
- (1) Le Canada rejette la conclusion de la CRI voulant que les exemples d'« obligation légale » énumérés dans *Dossier en souffrance* n'étaient pas sensés être exhaustifs. Le Canada est d'avis qu'en dehors des situations exposées dans les paragraphes « L'obligation légale » et « Au-delà de l'obligation légale » de *Dossier en souffrance* (savoir, une obligation issue de traité, une exigence de la loi ou la responsabilité de la gestion des terres ou des biens des Indiens), les obligations de fiduciaire ne sont pas des « obligations légales » au sens de la Politique des revendications particulières. Seules les obligations de fiduciaire prenant naissance dans le contexte des obligations légales (telles que définies dans la Politique) peuvent être du ressort de *Dossier en souffrance*.
 - (2) Le Canada prend pour position : (a) qu'il n'existe pas d'obligation fiduciaire générale concernant les droits autochtones sur des terres non réservées; et (b) que les éléments nécessaires pour constituer une obligation de fiduciaire (savoir, une loi, un accord ou un engagement unilatéral à agir au nom ou dans l'intérêt de la Première Nation; le pouvoir unilatéral d'affecter les intérêts de la Première Nation; ou la vulnérabilité de la Première Nation face à l'exercice de ce pouvoir) n'étaient pas présents dans les faits entourant la revendication.
 - (3) La position du Canada demeure, comme il l'a exposé en réponse à d'autres revendications particulières en Colombie-Britannique touchant la question des terres d'établissement des Indiens [comme Homalco], qu'il n'existe pas d'obligation fiduciaire générale de protéger les terres d'établissement traditionnelles des Indiens contre les actes d'autres personnes ou des gouvernements⁴⁹.

Très respectueusement, le Ministre a tort.

Dans le contexte de la présente enquête, il faut admettre que l'enjeu est plus sérieux. Le Canada fait valoir que les quatre catégories de *Dossier en souffrance* son exhaustives mais que, même si elles ne le sont pas, les revendications fondées sur un manquement à une obligation de fiduciaire doivent tout de même comporter le même « caractère véritable » que ces catégories. Autrement dit, selon le conseiller juridique du Canada, une revendication de manquement à une obligation de fiduciaire sera acceptable et conforme à la Politique des revendications particulières lorsqu'elle a trait à l'administration de biens des Indiens sous le régime de la *Loi sur les Indiens* et d'obligations issues de traité – « ce qui est au coeur d'une revendication particulière dans son sens le plus pur. » Le conseiller juridique du Canada ajoute qu'interpréter la politique comme le propose la Première Nation irait à l'encontre du fond de *Dossier en souffrance* et, en effet, minerait la politique en brouillant la distinction entre les revendications globales et particu-

⁴⁹ Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Daniel J. Bellegarde et James Prentice, c.r., coprésidents, Commission des revendications des Indiens, 8 décembre 1999.

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

lières⁵⁰. Même s'il est établi « qu'un devoir ou une obligation de fiduciaire peut servir à fonder une revendication sous le régime de la politique », le conseiller juridique a soulevé l'argument qu'une revendication « liée de manière inextricable à une allégation d'un titre ou de droits autochtones » ne relève pas de *Dossier en souffrance*⁵¹. Même s'il peut sembler à la Première Nation que le Canada remet injustement aux calendes les revendications, le Canada prend pour position que la division des dossiers en revendications globales et particulières demeure à sa discrétion en raison de la prérogative de la Couronne. En faisant cette division, selon le conseiller juridique, le Canada a exclu les revendications fondées sur un titre autochtone non déchu de la Politique des revendications particulières, et, même si la Première Nation a le droit que sa revendication découlant de la création des parcs soit examinée comme il se doit, cet examen devrait avoir lieu – et, de l'avis du Canada, elle *a eu lieu* – dans le contexte des négociations de revendications globales⁵².

La Commission conclut que, même si la Politique des revendications particulières propose « une formule plus souple qui élimine certains obstacles auxquelles les négociations se sont heurtées jusqu'à présent », la position du Canada ne démontre ni la souplesse ni la nature correctrice que le libellé même de *Dossier en souffrance* exige. La position du Canada en réalité enlève toute valeur à la politique et nuit assurément à son évolution permanente comme instrument de justice et d'équité dans le règlement des revendications. Plus important encore, dans l'interprétation qu'il fait de la politique, le Canada occulte volontairement l'évolution continue de ses obligations légales envers les peuples autochtones telles que définies par la Cour suprême du Canada dans ses décisions depuis *Guerin*.

Selon nous, comme nous l'avons dit dans nos rapports relatifs aux revendications concernant les demandes adressées à la Commission McKenna-McBride par les Premières Nations de 'Namgis et de Mamaleleqala, une revendication est du ressort de la Politique des revendications particulières si (1) elle repose sur une cause d'action reconnue par les tribunaux; (2) elle n'est pas fondée sur des droits ou des titres ancestraux non déchus; et (3) elle fait valoir un manquement à une obligation en droit ou en équité ouvrant droit à

50 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 79-81 (Aly Alibhai).

51 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 19 (Aly Alibhai).

52 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 58-59 (Aly Alibhai).

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

une demande d'indemnité ou autre forme de recours aux termes de la Politique.

Pour ce qui est du premier de ces critères, le Canada affirme « qu'il n'y a pas d'obligation fiduciaire générale relativement à des intérêts autochtones dans des terres non constituées en réserve » et « aucune obligation fiduciaire générale de protéger les terres traditionnelles des établissements indiens contre les actes d'autres personnes ou d'autres gouvernements ». Même si nous ne sommes pas encore saisis des faits qui nous permettraient de déterminer si une obligation fiduciaire a été violée en l'espèce, nous ne voyons pas comment, après l'affaire *Delgamuukw*, on puisse douter de l'existence d'une obligation de fiduciaire concernant la protection des intérêts autochtones dans des terres traditionnelles, non constituées en réserve. Comme l'a indiqué le juge en chef Lamer :

Premièrement, le titre aborigène comprend le droit de choisir les utilisations qui peuvent être faites d'une parcelle de territoire. [...] Cet aspect du titre aborigène indique qu'il est possible de respecter les rapports de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones en faisant participer les peuples autochtones à la prise des décisions concernant leurs terres. Il y a toujours obligation de consultation. La question de savoir si un groupe autochtone a été consulté est pertinente pour décider si l'atteinte au titre aborigène est justifiée, au même titre que le fait pour la Couronne de ne pas consulter un groupe autochtone au sujet des conditions auxquelles des terres d'une réserve sont cédées à bail peut constituer un manquement à l'obligation de fiduciaire de celle-ci en common law : *Guerin*. La nature et l'étendue de l'obligation de consultation dépendront des circonstances. Occasionnellement, lorsque le manquement est moins grave ou relativement mineur, il ne s'agira de rien de plus que la simple obligation de discuter des décisions importantes qui seront prises au sujet des terres détenues en vertu d'un titre aborigène. Évidemment, même dans les rares cas où la norme minimale acceptable est la consultation, celle-ci doit être menée de bonne foi, dans l'intention de tenir compte réellement des préoccupations des peuples autochtones dont les terres sont en jeu. Dans la plupart des cas, l'obligation exigera beaucoup plus qu'une simple consultation. Certaines situations pourraient même exiger l'obtention du consentement d'une nation autochtone, particulièrement lorsque des provinces prennent des règlements de chasse et de pêche visant des territoires autochtones.

Deuxièmement, contrairement au droit ancestral de pêcher à des fins alimentaires, le titre aborigène a inévitablement une dimension économique, particulièrement quand on tient compte des utilisations qui peuvent être faites aujourd'hui des terres détenues en vertu d'un titre aborigène. [...] De fait, l'indemnisation des manquements à l'obligation de fiduciaire est un aspect bien établi du domaine des droits ancestraux : *Guerin*. Conformément à l'obligation de la Couronne d'agir de bonne foi et honorablement, il sera généralement nécessaire de verser une juste indemnité en

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

cas d'atteinte à un titre aborigène. Le montant de l'indemnité payable variera en fonction de la nature du titre aborigène touché, de la nature et de la gravité de l'atteinte et de la mesure dans laquelle les intérêts des autochtones ont été pris en compte⁵³.

À notre avis, la cause d'action invoquée par la Première Nation de Kluane, si elle est établie par la preuve lors d'une audience sur le fond, a déjà été reconnue par les tribunaux. En conséquence, nous statuons que la Première Nation a satisfait au premier critère servant à décider si une revendication est du ressort de la Politique des revendications particulières.

Pour ce qui est du troisième critère – « un manquement à une obligation en droit ou en équité ouvrant droit à une demande d'indemnité ou autre forme de recours aux termes de la Politique » – nous croyons, comme nous l'avons déjà dit, la cause d'action alléguée, même si elle n'est pas fondée sur un manquement à une obligation fiduciaire, peut reçue, étant donné la preuve nécessaire, sous le régime des deuxième et quatrième catégories d'obligation légale dans *Dossier en souffrance*.

Ayant conclu en ce sens, nous devons maintenant déterminer si la revendication est « fondée sur des droits ou des titres ancestraux non déchus » et si elle est à ce titre exclue de l'application de la Politique des revendications particulières en raison de la directive 7.

Est-ce que la directive 7 exclut la revendication de la Première Nation de l'application de la Politique des revendications particulières?

La troisième partie de *Dossier en souffrance* prévoit ce qui suit :

DIRECTIVES

Afin d'aider les bandes et associations indiennes à établir le dossier de leurs revendications, le gouvernement a élaboré des directives concernant la présentation et l'évaluation des revendications particulières et l'établissement des compensations. Si ces directives font partie intégrante de sa politique en la matière, elles font ici l'objet d'un chapitre simplement pour qu'il soit plus facile de s'y référer.

⁵³ *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 RCS 1010, p. 1113-1114, juge en chef Lamer.

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

PRÉSENTATION ET ÉVALUATION DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

Les directives concernant la présentation et l'évaluation des revendications particulières peuvent être résumées comme suit :

[...]

- 7) *La politique des revendications particulières ne peut s'appliquer aux revendications fondées sur des droits autochtones non déchus*⁵⁴.

Quel est le sens de la directive 7? Selon le Canada, lorsqu'on lit la directive 7 et l'introduction de *Dossier en souffrance* à la lumière de la Politique des revendications particulières dans son ensemble, il est évident que les revendications fondées sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres ne peuvent être réglée dans le cadre de la politique, alors que celles fondées sur un manquement à la *Loi sur les Indiens* ou un manquement à un traité forment la *substance* de la politique et *peuvent* être entendues par la Commission⁵⁵. La directive, selon le Canada, est claire et dépourvue d'ambiguïtés, et empêche la Première Nation d'avancer la présente revendication⁵⁶. Puisque le paragraphe intitulé « Directives » porte que « ces directives font partie intégrante de sa politique » sur les revendications particulières, le conseiller juridique du Canada estime que la Commission doit traiter les directives comme ayant un caractère obligatoire plutôt que simplement indicatif⁵⁷. De plus, puisque les principes d'interprétation prévoient que l'on doit accorder la préséance aux termes spécifiques d'un document sur les termes plus généraux, de l'avis du Canada, la directive spécifique numéro 7 devrait donc l'emporter sur le concept plus général d'obligation légale⁵⁸.

La Première Nation répond en affirmant que « la directive 7 porte bien son nom, c'est une directive⁵⁹ » – autrement dit, la directive 7 devrait être considérée simplement pour son caractère directif et, dans la mesure où elle entre en conflit avec la description générale de l'obligation légale exposée dans la deuxième partie de *Dossier en souffrance*, la deuxième partie devrait l'emporter et, implicitement, on peut ne pas tenir compte de la directive en question⁶⁰. La Première Nation prétend de plus que, de toute façon, la

54 *Dossier en souffrance*, 29-30; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 199. Italiques ajoutés.

55 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 77-78 (Aly Alibhai).

56 Mémoire de réfutation du Canada, 11 mai 2000, p. 1 et 3.

57 Mémoire du Canada, 31 mars 2000, p. 4; Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 15 et 176 (Aly Alibhai).

58 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 78-79 (Aly Alibhai).

59 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 131 (Dave Joe).

60 Chef Bob Johnson, Première Nation de Kluane, à John Hall, responsable de la recherche – Colombie-Britannique et Territoire du Yukon, Direction générale des revendications particulières – Vancouver, 27 juillet 1998.

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

directive 7 ne devrait pas faire obstacle lorsqu'une revendication repose sur un manquement à une obligation légale et que le titre autochtone non déchu n'a qu'un rôle accessoire dans le manquement invoqué⁶¹. Selon la Première Nation, le Canada veut le beurre et l'argent du beurre – premièrement, en demandant à la Première Nation de prouver son titre autochtone non déchu avant que le Canada accepte qu'il pourrait avoir l'obligation de protéger cet intérêt, et, ensuite, lorsque le titre autochtone est revendiqué, en faisant valoir que l'existence d'un titre autochtone place la revendication hors du champs d'application de la Politique des revendications particulières. Qui qu'il en soit, il se peut que la directive 7 ne s'applique pas à la présente affaire, selon le conseiller juridique, parce qu'il n'a pas été établi en droit que la création des parcs n'a pas déchu les droits de la Première Nation sur les terres des parcs⁶².

Récemment, la Commission a examiné l'effet juridique des directives de la troisième partie de la Politique des revendications particulières dans son rapport sur la revendication pour perte d'usage de la Première Nation de Long Plain. Même si notre intérêt dans cette affaire portait sur la directive 3, nous croyons que les principes énoncés dans le rapport s'appliquent tout autant en l'espèce. Voici ce que nous indiquions :

De toutes façons, la troisième partie de la Politique des revendications particulières, où se trouve le paragraphe 3, s'intitule simplement « Directive ». Le recours à ce terme nous laisse croire que, comme directive, le paragraphe 3 ne vise que des fins d'interprétation. En fait, le paragraphe d'introduction des « Directives » nous donne également cette impression :

Afin d'aider les bandes et association indiennes à établir le dossier de leurs revendications, le gouvernement a élaboré des directives concernant la présentation et l'évaluation des revendications particulières et l'établissement des compensations. Si *ces directives font partie intégrante de sa politique en la matière*, elles font ici l'objet d'un chapitre simplement pour qu'il soit plus facile de s'y référer.⁶³

Les « Directives » représentent des énoncés de principe et ne visent pas à définir de manière exhaustive les « principes de droit » sur lesquels la compensation doit être fondée. Tel qu'indiqué précédemment, la sagesse et la force de la Politique des revendications particulières découlent du fait qu'elle repose clairement sur le concept en pleine évolution d'« obligation légale ». Dans les situations où une analyse du droit permet de conclure clairement qu'une « perte d'usage » peut être revendiquée au

61 Mémoire de la Première Nation de Kluane, 20 avril 2000, par. 12.

62 Transcription de la CRI, 12 septembre 2000, p. 106 (Dave Joe).

63 *Dossier en souffrance*, 29; réimpression dans [1994] 1 ACRI 187, p. 199. Italiques ajoutés.

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

titre de l'« obligation légale » du Canada envers une Première Nation, nous ne sommes pas disposés à élever les « directives » contenues dans *Dossier en souffrance* – particulièrement celles d'une application incertaine comme le paragraphe 3 – à une position d'où elles supplanteront l'application claire de la Politique des revendications particulières⁶⁴.

La présente revendication est-elle *fondée sur* un titre autochtone non déchu? La position du Canada aurait pour effet de traiter toutes les revendications touchant des droits ou des titres autochtones sur le même pied, peu importe que le « titre autochtone non déchu » soit l'enjeu réel de l'enquête ou qu'il s'agisse d'un élément accessoire de la revendication. Nous ne sommes pas de cet avis. Selon nous, lorsqu'une revendication touche un grief découlant de la *conduite* du Canada dans un incident spécifique et isolé, la présence de droits ou de titres autochtones non déchu est purement *accessoire* à l'ensemble de la revendication. En pareille situation, d'après nous, on ne peut pas dire que la revendication est *fondée sur* des droits ou des titres autochtones non déchu et n'est donc pas du ressort exclusif de la Politique des revendications globales. L'essence même de la Politique des revendications particulières consiste à régler les griefs historiques de ce genre.

Il faut distinguer les griefs de cette nature des cas où les parties échangent des droits fonciers autochtones non définis contre des droits et avantages concrets. Dans ces cas, qui reposent sur *l'existence et le contenu des droits ou titres autochtones*, on peut dire que les revendications sont « *fondées sur* un titre autochtone non déchu » au sens prévu à la directive 7 et qu'ainsi elles se trouvent *hors* du champs d'application de la Politique des revendications particulières, ce qui signifie que le processus des revendications globales est de toute évidence celui qui entre en jeu. Les revendications de ce genre reposent sur un titre autochtone non déchu parce qu'elles touchent, du moins dans une certaine mesure, la cession ou l'abandon de la totalité ou d'une partie des droits fonciers non définis de la Première Nation – y compris peut-être l'utilisation et l'occupation par la Première Nation de certaines parties des terres – en échange du genre de droits et avantages concrets envisagés par des ententes comme l'Accord-cadre du Yukon et les accords définitifs propres aux bandes qui en découlent.

Nous ne sommes pas d'accord avec la prétention du Canada voulant que, simplement parce que la Commission trace une démarcation différente entre

64 CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Long Plain, Perte d'usage* (Ottawa, février 2000), publié (2000) 12 ACRI 305, p. 339.

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE KLUANE

les revendications globales et particulières que celle proposée par le Canada, la directive 7 devient donc inutile. Le règlement des revendications globales est d'une importance indéniable au Canada, et la Commission n'a assurément pas à s'immiscer dans la cession et l'échange de droits autochtones dans ces négociations. Cela étant dit, le règlement des griefs historiques et des injustices passées découlant de la conduite du Canada est du ressort de la Commission et nous ne voyons aucune raison pourquoi il ne serait pas possible pour la Commission d'examiner les questions d'« obligations légales non respectées » qui touchent des enjeux accessoires liés à des droits et titres autochtones. Enfin, nous désirons indiquer que nous ne croyons pas qu'il soit dans l'intérêt du Canada ni de la Première Nation d'avoir à se tourner vers deux politiques ou forums différents pour régler leurs différends. Si les parties peuvent s'entendre pour aborder et régler les injustices passées découlant de la conduite du Canada dans le cadre de leurs négociations des revendications globales, ni la Commission, ni la Politique des revendications particulières n'auront à entrer en jeu. Toutefois, comme nous l'avons dit, nous ne sommes pas en position ici pour établir si c'est le cas; nous statuons simplement que la revendication présentée par la Première Nation de Kluane est une revendication particulière au sens de cette politique.

CONCLUSION

Pour les motifs qui précèdent, la Commission conclut que l'objet de la revendication présentée par la Première Nation est du ressort de la Politique des revendications particulières. En conséquence, la Commission a compétence pour entendre la revendication. Nous demandons aux parties de présenter à la Commission tous les documents pertinents et une séance de planification visant à discuter des fondements de la revendication sera convoquée dès que possible. La Commission demeure disposée à aider les parties dans la mesure du possible à trouver un règlement à cette affaire.

ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



P.E. James Prentice, QC
coprésident de la Commission



Carole T. Corcoran
commissaire

Fait ce premier jour de décembre 2000.

ANNEXE B

DÉCLARATION

Kluane First Nation: Kluane National Park and Kluane Game Sanctuary Inquiry

Première Nation de Kluane : enquête relative au parc national de Kluane et à la réserve faunique de Kluane

DECLARATION

On October 2, 1996, The Kluane First Nation submitted a claim to the Minister of Indian Affairs and Northern Development respecting the establishment of Kluane National Park and Kluane Game Sanctuary in its traditional territory.

On March 25, 1999 the claim was rejected.

By letter dated October 4, 1999, followed by a Band Council Resolution dated October 27, 1999, the Chief and Council requested that this Commission conduct an inquiry into this rejected claim.

On October 27, 1999, the Commission accepted this request.

DÉCLARATION

Le 2 octobre 1996, la Première Nation de Kluane a présenté une revendication au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien en ce qui a trait à l'établissement du parc national de Kluane et de la réserve faunique de Kluane dans son territoire traditionnel.

Le 25 mars 1999, la revendication a été rejetée.

Dans une lettre datée du 4 octobre 1999, puis dans une résolution du conseil de bande datée du 27 octobre 1999, le chef et les conseillers ont demandé à la présente Commission de mener une enquête au sujet de cette revendication rejetée.

Le 27 octobre 1999, la Commission a accepté la demande.

In February 2000, Canada requested a hearing to address the jurisdiction of the Indian Claims Commission in this matter. A hearing was held on September 12, 2000, and the Commission ruled on December 14, 2000, that the claim fell within the scope of the Specific Claims Policy and, as such, the Commission had jurisdiction to hear it.

In February 2001, the First Nation asked that the inquiry be held in abeyance while the parties attempted to find ways to include the claim in on-going comprehensive claim negotiations. The Inquiry resumed in August 2001 at the request of the First Nation. Canada gave notice that it continued to hold the view that this was not a proper matter for an inquiry by this Commission and declined to participate.

A Community Session was held in February 2002. Canada was not in attendance.

On March 31, 2002, the Kluane First Nation signed a Memorandum of Understanding with the federal and territorial governments acknowledging that negotiations on its Final and Self-Government Agreements were substantially complete. The agreements, including a “Memorandum Regarding Kluane National Park Reserve and Kluane Game Sanctuary”, were signed on October 18, 2003.

On May 5, 2004, the Kluane First Nation asked that the ICC Inquiry be terminated.

En février 2000, le Canada a demandé la tenue d’une audience afin d’examiner la compétence de la Commission des revendications des Indiens en la matière. Une audience a eu lieu le 12 septembre 2000, et la Commission a rendu une décision le 14 décembre 2000 à savoir que la revendication s’inscrivait dans le cadre de la *Politique des revendications particulières* et, par conséquent, qu’elle avait compétence pour entendre la revendication.

En février 2001, la Première Nation a demandé que l’enquête soit mise en suspens pendant que les parties tentaient de trouver différents moyens d’intégrer la revendication aux négociations de revendication globale en cours. L’enquête a repris en août 2001 à la demande de la Première Nation. Le Canada a avisé qu’il percevait toujours ce dossier comme ne relevant pas de la compétence de la présente Commission, et a refusé de participer à l’enquête.

Une audience publique a eu lieu en février 2002. Le Canada n’était pas présent.

Le 31 mars 2002, la Première Nation de Kluane a signé un protocole d’entente avec les gouvernements fédéral et territorial, reconnaissant que les négociations ayant trait à son entente définitive et à son entente sur l’autonomie gouvernementale étaient essentiellement terminées. Les ententes, notamment le *Protocole d’entente concernant la réserve de parc national de Kluane et la réserve faunique de Kluane*, ont été signées le 18 octobre 2003.

Le 5 mai 2004, la Première Nation de Kluane a demandé que la CRI mette fin à l’enquête.

Since the specific claim has been dealt with within the comprehensive claim negotiations, the ICC finds that there are no longer any matters to be inquired into.

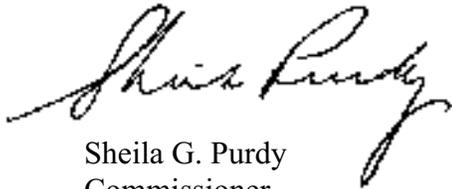
THIS COMMISSION THEREFORE
DECLARES AS FOLLOWS:

The inquiry into this specific claim is hereby concluded.

At Ottawa, Ontario, this 14th day of July, 2006.



Alan C. Holman
Commissioner



Sheila G. Purdy
Commissioner

Puisque la revendication particulière a été traitée dans le cadre des négociations de revendication globale, la CRI estime qu'il n'y a plus lieu de mener enquête dans ce dossier.

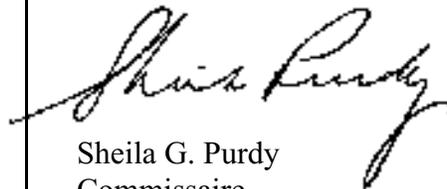
LA COMMISSION DÉCLARE PAR
CONSÉQUENT CE QUI SUIT :

Par la présente, l'enquête sur cette revendication particulière est close.

Fait à Ottawa (Ontario), le 14 juillet 2006.



Alan C. Holman
Commissaire



Sheila G. Purdy
Commissaire

