

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

RAPPORT DE MÉDIATION – REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION DE FISHING LAKE RELATIVEMENT À LA CESSION DE 1907

Mars 2002

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I	<u>INTRODUCTION</u>	1
	LE MANDAT DE LA COMMISSION ET SON PROCESSUS DE MÉDIATION	4
PARTIE II	<u>BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION</u>	7
PARTIE III	<u>NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION</u>	9
PARTIE IV	<u>CONCLUSION</u>	11

PARTIE I

INTRODUCTION

Le présent rapport fait état de la façon dont une revendication – vieille de 90 ans, soumise au processus des revendications particulières du gouvernement du Canada depuis sept ans, et ayant été rejetée par le Canada deux fois – a pu être réglée, avec l'aide de la Commission des revendications des Indiens (CRI).

Nous ne ferons pas tout l'historique de la revendication de la Première Nation de Fishing Lake. La Commission a déjà traité des questions relatives à la revendication touchant la cession de 1907 et du processus d'enquête dans son rapport publié en mars 1997 et intitulé *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907*¹. Le présent rapport vise avant tout à résumer les événements ayant conduit au règlement de la revendication ainsi qu'à illustrer le rôle de la Commission dans le processus de règlement. Même si d'autres employés de la Commission ont participé au dossier à divers moments, c'est Ralph Brant, directeur des services de médiation, qui a pris en main le processus de négociation.

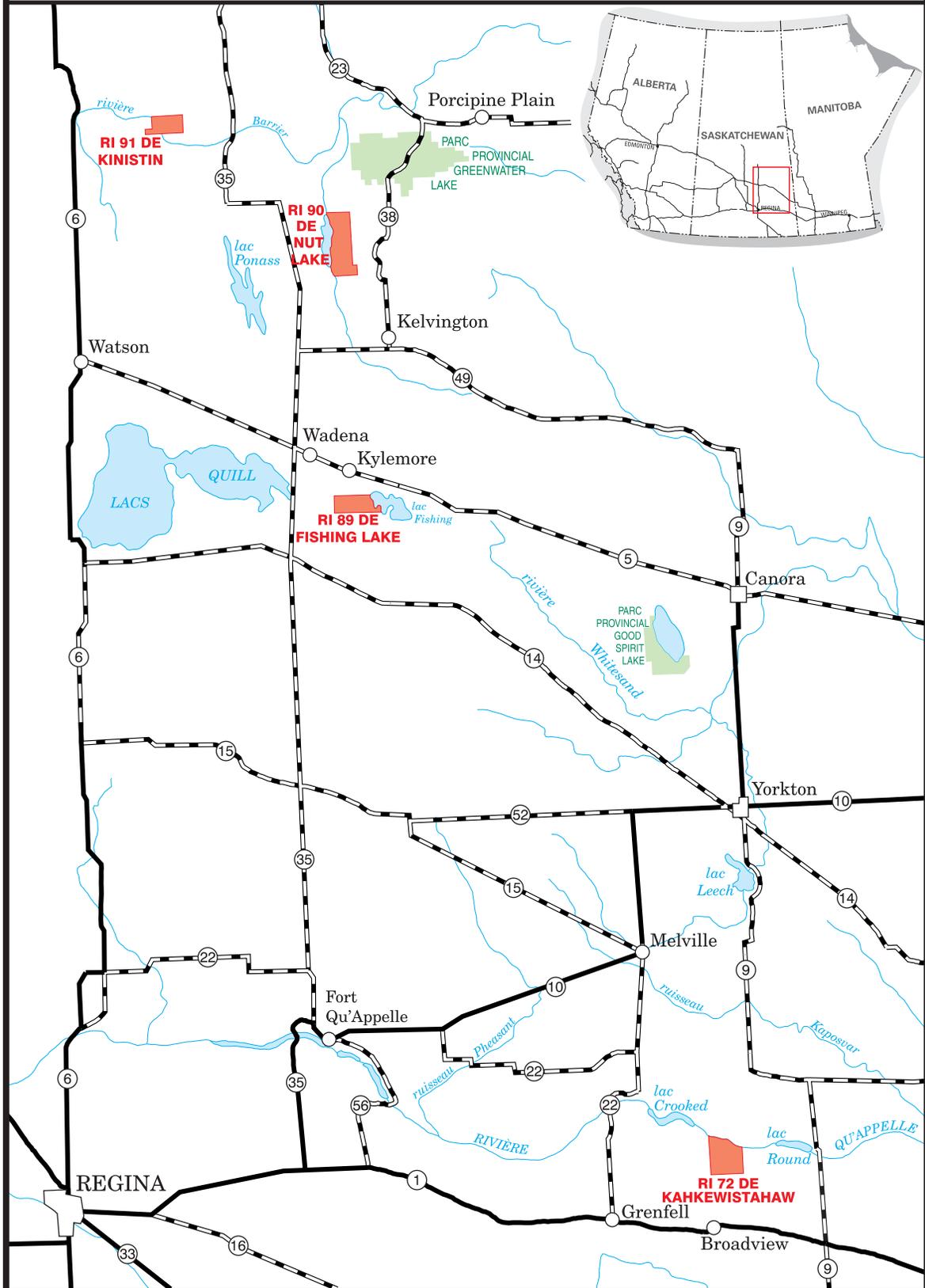
La Première Nation a présenté officiellement sa revendication au ministre des Affaires indiennes le 23 avril 1989². Elle faisait valoir que la revendication devrait être acceptée en vertu de la Politique des revendications particulières du gouvernement fédéral aux motifs que la cession des terres de Fishing Lake du 9 août 1907 avait été obtenue par la contrainte et par influence indue, et que la cession constituait une entente déraisonnable. La Première Nation invoquait en outre un manquement à une obligation légale parce que le Canada ne s'est pas conformé strictement aux exigences de la *Loi sur les Indiens* quant à la façon dont il a obtenu la cession³.

¹ Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243.

² Bande de Fishing Lake, résolution du conseil de bande, 23 avril 1989 (Documents de la CRI, p. 521) tel que cité dans Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 247.

³ *Fishing Lake Band Land Claim: Legal Submission*, produit par Balfour Moss Milliken Laschuk & Kyle, avocats et procureurs (Documents de la CRI, p. 531) tel que cité dans Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 247.

Territoire visé par la revendication



La revendication est rejetée le 12 février 1993 aux motifs que les requérants n'avaient pas établi une obligation légale non respectée envers la bande indienne de Fishing Lake, telle que définie dans la Politique des revendications particulières⁴. En réponse, la Première Nation présente, le 29 septembre 1994, un mémoire supplémentaire dans lequel elle fait le point sur chacune des questions soulevées dans son mémoire original et soulève une nouvelle question touchant d'éventuelles « déclarations trompeuses »⁵. La Première Nation affirme ainsi que la Couronne « a fait preuve de négligence en présentant de manière trompeuse les circonstances entourant la cession et en ne conseillant pas comme il se doit les membres de la Première Nation, avec pour conséquence que la Première Nation a accepté la présumée cession de 1907⁶. » Le 31 janvier 1995, la requérante dépose un deuxième mémoire supplémentaire, affirmant que le consentement exigé en vertu du Traité 4 n'avait pas été obtenu avant la séparation des réserves de Fishing Lake, de Nut Lake et de Kinistino et avant la cession de 13 170 acres de la RI 89 de Fishing Lake⁷.

Après avoir examiné les mémoires supplémentaires, le Canada continue de maintenir sa position voulant que la Première Nation n'avait pas fourni une preuve suffisante pour établir une obligation légale de la part de la Couronne en ce qui a trait à la cession⁸.

⁴ Correspondance de Jack Hughes, responsable de la recherche, Revendications particulières-Ouest, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien, à William J. Phillipow (Documents de la CRI, p. 653) tel que cité dans Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 248.

⁵ *Supplemental Submission, Fishing Lake Band Specific Land Claim: 1907 Surrender*, 29 septembre 1994 (Documents de la CRI, p. 688-795) tel que cité dans Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 248.

⁶ *Supplemental Submission, Fishing Lake Band Specific Land Claim: 1907 Surrender*, 29 septembre 1994 (Documents de la CRI, p. 756-757) tel que cité dans Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 248.

⁷ *Supplemental Submission, Fishing Lake Band Specific Land Claim: 1907 Surrender*, 31 janvier 1995 déposé à la séance de planification de la CRI, 2 février 1995 (Dossier de la CRI 2107-23-1) selon de Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 248.

⁸ Jack Hughes, responsable de la recherche, Revendications particulières des Prairies, au chef Michael Desjarlais et à ses conseillers juridiques, 14 juin 1995 (Dossier de la CRI 2107-23-1) selon CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 248.

Lorsqu'elle présente ses mémoires supplémentaires au ministre des Affaires indiennes, la Première Nation demande aussi à la Commission des revendications des Indiens d'examiner le rejet à l'origine par le Canada de sa revendication⁹. En réponse, et conformément au mandat que lui confère la *Loi sur les enquêtes*, la Commission entreprend une enquête, et les parties sont réunies pour discuter de la revendication et préciser à ce chapitre les nombreuses questions, la preuve et les avis juridiques opposés. Le processus de la Commission permet aussi l'échange de documents et offre un forum où avoir une discussion ouverte et détaillée.

Le processus d'enquête donne à la Première Nation de Fishing Lake l'occasion de présenter de nouveaux éléments de preuve et des arguments qui finissent par inciter le Canada à considérer de nouveau la revendication et à l'accepter pour négociations. La confirmation de cette recommandation d'acceptation suit dans une lettre datée du 7 mai 1996 où il est dit que :

[Traduction]

Cette recommandation est fondée sur l'argument de la Première Nation selon lequel le gouvernement fédéral (« le Canada ») avait une obligation légale au sens de la Politique [des] revendications particulières concernant la cession intervenue en 1907 d'une partie de la réserve n° 89 de Fishing Lake (les « terres de réserve »). Plus particulièrement, cette recommandation est faite selon l'allégation de la Première Nation que les terres de réserve n'ont pas été cédées selon les exigences de la *Loi des sauvages*¹⁰.

C'est avec cette lettre que commence le processus de négociation d'un règlement. À la demande de la Première Nation et avec l'assentiment du Canada, la Commission a accepté le rôle de facilitation.

⁹ Stephen M. Phillipow aux commissaires, Commission des revendications des Indiens, 13 octobre 1994, incluant, notamment, une résolution du conseil de bande de la Première Nation de Fishing Lake du 28 septembre 1994 (Dossier de la CRI 2107-23-1) tel que cité dans Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 248.

¹⁰ Jack Hughes, responsable de la recherche, Provinces des Prairies, au chef Michael Desjarlais et à ses conseillers juridiques, 7 mai 1996, jointe à la correspondance de Kim Kobayashi, conseiller juridique, à Kathleen Lickers, conseillère juridique adjointe, Commission des revendications des Indiens, 28 mai 1996, reprise dans *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, mars 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243, p. 267 (Annexe B).

LE MANDAT DE LA COMMISSION ET SON PROCESSUS DE MÉDIATION

La Commission des revendications des Indiens (CRI) a été créée dans le cadre d'une initiative conjointe après des années de discussions entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada sur la façon d'améliorer le traitement des revendications foncières des Indiens au Canada. Elle a été mise sur pied par décret le 15 juillet 1991, puis par la nomination au poste de président de Harry S. LaForme. La CRI est devenue pleinement opérationnelle avec la nomination de six commissaires en juillet 1992.

Le mandat de la Commission comporte deux volets : elle a le pouvoir (1) de tenir des enquêtes en vertu de la *Loi sur les enquêtes* sur le rejet par le Canada de revendications foncières particulières, et (2) d'offrir des services de médiation pour les revendications en cours de négociation.

Le Canada classe la plupart des revendications dans l'une des deux catégories suivantes : globales et particulières. Les revendications globales sont en général fondées sur un titre ancestral non éteint (ou non déchu) et surviennent ordinairement dans des régions du pays où il n'existe pas de traité entre les Premières Nations et la Couronne. Les revendications particulières portent en général sur un manquement à des obligations découlant d'un traité ou sur des obligations légales que la Couronne n'a pas respectées, comme un manquement à une entente ou un différend quant aux obligations découlant de la *Loi sur les Indiens*.

Les travaux de la CRI ont trait à cette dernière catégorie de revendications. Même si la Commission n'a aucun pouvoir l'autorisant à accepter ou à forcer l'acceptation d'une revendication rejetée par le Canada, elle a tout de même le pouvoir d'examiner en détail avec les requérants et le gouvernement la revendication et les motifs pour lesquels elle a été rejetée. La *Loi sur les enquêtes* donne à la Commission de vastes pouvoirs dans le déroulement de ses enquêtes, lui permettant de recueillir de l'information et de citer au besoin des témoins à comparaître. Si l'enquête permet de conclure que les faits et le droit démontrent que le Canada a envers les requérants une obligation légale non respectée, la CRI peut recommander au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien que la revendication soit acceptée pour négociations.

En plus de tenir des enquêtes, la Commission peut fournir des services de médiation à la demande des parties aux négociations. Dès sa création, la Commission a interprété son mandat de

manière libérale et a vigoureusement cherché à promouvoir la médiation au lieu du recours aux tribunaux. Afin d'aider les Premières Nations et le Canada à négocier des ententes conciliant leurs intérêts divergents de manière juste, rapide et efficiente, la Commission offre aux parties une vaste gamme de services de médiation adaptés à leurs objectifs particuliers.

PARTIE II

BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION

Le contexte historique de la revendication a déjà été décrit en détail dans un rapport publié par la Commission des revendications des Indiens en mars 1997 : *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907*¹¹. Un court résumé suffira ici. Le 24 août 1876, à Fort Pelly, dans ce qui était alors les Territoires du Nord-Ouest, la bande de Yellow Quill adhère au Traité 4. En septembre 1881, John C. Nelson, arpenteur fédéral, arpente des réserves pour la bande à Fishing Lake et Nut Lake.

Peu après que la dernière réserve ait été arpentée, la Compagnie du chemin de fer Canadien du Nord demande et obtient une emprise sur une partie de la réserve de Fishing Lake. En 1905, la Compagnie demande que l'extrémité nord de la réserve de Fishing Lake soit ouverte à la colonisation. Après un examen préliminaire du statut de la réserve de Fishing Lake, le ministère des Affaires indiennes accepte de donner suite à la demande de la société ferroviaire et dépêche le révérend John McDougall de Calgary « pour accomplir une tâche particulière pour le Ministère, soit négocier la cession d'une partie ou de la totalité de certaines réserves indiennes », dans le présent cas, Fishing Lake.

Les dossiers montrent que le révérend McDougall (accompagné par l'agent des Indiens H.A. Carruthers) a rencontré la Première Nation de Fishing Lake en octobre 1905, puis à nouveau en juillet 1906. Le rapport de McDougall sur cette dernière rencontre ne révèle rien sur la position de la Première Nation de Fishing Lake sur la question de la cession, mais il révèle toutefois comment l'adoption d'un projet de modification à la *Loi sur les Indiens* de l'époque permettrait au Ministère d'offrir 50 % du produit de vente anticipé à la Première Nation, afin de l'inciter à consentir à la cession. Les dossiers montrent aussi qu'il y avait très peu de membres de la Première Nation dans la réserve au moment de la première visite de McDougall et montrent qu'il y a eu une tentative infructueuse de réunion des membres à Nut Lake, parce que la plupart d'entre eux n'étaient pas dans la réserve au moment de la visite.

¹¹ On peut trouver les détails du résumé fourni ici dans CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Fishing Lake relativement à la cession de 1907* (Ottawa, 1997), reproduit dans (1998) 6 ACRI 243.

Enfin, la proposition de cession faite par le révérend McDougall est rejetée à une réunion ultérieure avec la bande de Fishing Lake tenue le 2 août 1906, principalement parce que le Ministère voulait aussi que les membres des Premières Nations voisines de Nut Lake et de Kinistino touchent une part égale du produit de la vente des terres de Fishing Lake. La Première Nation de Fishing Lake affirmait que les gens de chaque réserve se considéraient comme indépendants des autres alors que le Canada continuait de traiter avec eux comme une seule bande.

La demande de la Compagnie du chemin de fer Canadien du Nord n'étant pas encore satisfaite, le Ministère entreprend donc de finaliser l'attribution des terres prévues pour les trois réserves en vertu du Traité 4, étant entendu qu'une fois cette tâche accomplie, des efforts seraient alors déployés pour les constituer en trois bandes distinctes possédant des droits exclusifs sur leurs propres réserves.

En août 1907, après la signature des « ententes de séparation » des bandes de Fishing Lake, Nut Lake et Kinistino, le Ministère obtient la cession de 13 170 acres des terres de la Première Nation de Fishing Lake et verse à chaque membre de la bande 100 \$ (neuf membres ont apposé leurs marques sur le document de cession). Il convient de remarquer que l'inspecteur W.M. Graham, chargé d'obtenir la cession au nom du Ministère, signale à ses supérieurs qu'il était « surpris qu'ils (les membres de la bande de Fishing Lake) ne soient pas pressés de vendre. En fait, j'avais abandonné l'espoir d'obtenir la cession, jusqu'à ce que, tout juste avant de partir pour revenir, un certain nombre de membres de la bande viennent me voir et me disent qu'ils étaient disposés à signer la cession. Une assemblée a été convoquée et toute la bande a voté en faveur de la cession. »

La cession et la vente proposée des terres sont approuvées par décret le 7 septembre 1907, et la plupart des terres sont vendues à trois ventes à l'encan publiques en 1909 et 1910.

PARTIE III

NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION

Le rôle de la Commission dans le processus de règlement de la revendication aurait dû normalement prendre fin dès que l'enquête a été terminée et que la revendication de la Première Nation a été acceptée pour négociations par le Canada. Toutefois, le 30 septembre 1996, le conseiller juridique de la Première Nation écrit à la Commission pour lui demander si elle accepterait de faciliter les négociations¹². En décembre 1996, la Commission offre son aide comme facilitatrice neutre, à condition que le Canada soit d'accord.

Les travaux de facilitation ont presque uniquement porté sur des questions liées au processus. Le rôle de la Commission consistait à présider les séances de négociation, à fournir un compte-rendu exact des discussions, à faire le suivi des engagements et à consulter les parties pour établir un calendrier, des lieux et des heures mutuellement acceptables pour les rencontres. À la demande des parties, la Commission était aussi chargée d'assurer la médiation des différends, d'aider les parties à obtenir d'autres services de médiation et de coordonner les diverses études réalisées par les parties à l'appui des négociations.

Même s'il n'est pas possible pour la Commission de divulguer la teneur des discussions qui ont eu lieu lors des négociations, nous pouvons dire que la Première Nation de Fishing Lake et les représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ont travaillé à établir des principes de négociation et un protocole d'entente qui les ont aidés à conclure un règlement mutuellement acceptable de la revendication de la Première Nation.

Des études de perte d'utilisation et des évaluations foncières ont été réalisées pour donner l'information nécessaire à l'évaluation de la revendication et aux négociations qui ont suivi. Plus précisément, des consultants indépendants ont évalué les pertes d'utilisation pour les activités traditionnelles, l'agriculture, la foresterie et l'exploitation minière de manière à fournir une estimation des pertes économiques nettes pour la Première Nation à la suite de la cession de 1907. Les activités traditionnelles pratiquées sur place et le cimetière se trouvant sur les terres en question,

¹² Stephen M. Pillipow, conseiller juridique de la Première Nation de Fishing Lake, à Ron Maurice, conseiller juridique de la Commission des revendications des Indiens, 30 septembre 1996 (Dossier de la CRI 2107-23-01).

le montant de compensation à verser pour les pertes, et le calendrier du paiement final étaient toutes des questions qui devaient être réglées entre les parties.

Après des négociations intenses et complexes, le Canada fait une offre de règlement¹³. La Première Nation l'accepte et une entente de règlement est conclue après avoir échangé de nombreuses correspondances, tenu des conférences téléphoniques et des réunions, et examiné de multiples ébauches.

Le 17 janvier 2001, l'entente de règlement est paraphée par les parties et les membres de la Première Nation de Fishing Lake votent pour ratifier le règlement le 12 mars 2001.

¹³ A.J. Gross, négociateur fédéral en chef, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Direction des revendications particulières, au chef Allen Paquachan, Première Nation de Fishing Lake, 21 août 2000 (Dossier de la CRI 2107-23-01).

PARTIE IV

CONCLUSION

Il a fallu, à l'exemple des autres revendications particulières en suspens au Canada, environ dix ans pour régler la revendication de la Première Nation de Fishing Lake. Même si la Commission a assuré des services de médiation, elle n'est pas habilitée à forcer les parties à régler, ni à imposer un règlement. Le crédit du règlement revient aux parties. Cependant, l'issue des négociations montre le potentiel qu'offre la Commission dans la progression du règlement des revendications. Pendant environ sept ans, les efforts déployés par la Première Nation en vue de faire valider et régler la revendication ont été infructueux. Le processus d'enquête de la Commission a fait suffisamment avancer le dossier pour que la Première Nation, stimulée par l'effet du processus sur l'avancement de sa revendication, a demandé à la Commission de conserver un rôle actif dans la négociation.

Cette valeur ajoutée est essentielle à un processus qui continue d'être enrayé par l'incapacité des parties à la table de garder une certaine constance dans les négociations, entre autres à cause du fort taux de roulement dans les négociateurs et les conseillers juridiques. Ainsi, le service de médiation de la Commission aide non seulement les parties à demeurer concentrée sur les négociations et à garder le rythme, mais il peut aussi tenir le rôle essentiel de « mémoire institutionnelle » à la table.

Dans le contexte de la revendication de Fishing Lake, la Commission a aussi été en mesure d'aider les conseillers juridiques des parties à régler les impasses touchant l'interprétation des principes de droit et de la jurisprudence – questions qui contribuent souvent à retarder ou à interrompre les négociations. Cette aide démontre à nouveau la capacité de la Commission de remplir un rôle important dépassant la simple médiation à la table, non pas comme défenseur de l'une ou l'autre des parties, mais pour les négociations en soi.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Le président



Phil Fontaine

Fait ce 27^e jour de mars 2002.