

RAPPORT
DE LA COMMISSION ROYALE

SUR LE TRANSFERT DES

Ressources Naturelles
du Manitoba

L'HON. W. F. A. TURGEON, PRÉSIDENT

L'HON. T. A. CRERAR

CHARLES M. BOWMAN

OLIVER MASTER, M.A., SECRÉTAIRE



OTTAWA
F. A. ACLAND
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
1929

OTTAWA, CANADA, le 30 mai 1929.

Au Très Honorable W. L. MACKENZIE KING,
Premier Ministre du Canada.

Monsieur le PREMIER MINISTRE,—Nous avons l'honneur de vous remettre ci-joint le rapport de la Commission royale sur le transfert des ressources naturelles du Manitoba, conformément au décret du Conseil portant la date du 1^{er} août 1928 (C.P. 1258), dont copie a été annexée.

Vos obéissants serviteurs,

W. F. A. TURGEON, *Président*,
T. A. CRERAR,
C. M. BOWMAN.

CANADA

WILLINGDON

GEORGE V, par la Grâce de Dieu, Roi de Grande-Bretagne, d'Irlande et des Territoires Britanniques au delà des Mers, Défenseur de la Foi, Empereur de l'Inde.

A TOUS CEUX à qui les présentes parviendront ou qu'icelles pourront concerner, Salut:

ATTENDU que par et en vertu de la première partie de la Loi des Enquêtes, statuts révisés du Canada, 1927, chapitre 99, Son Excellence le Gouverneur général en son Conseil, par un décret du Conseil privé daté du 1er août 1928 et portant le numéro 1258, dont copie ci-jointe, a autorisé l'engagement des commissaires nommés ci-après pour tenir une enquête et exposer dans un rapport quels redressements financiers il faudrait faire pour mettre la province du Manitoba sur un pied d'égalité avec les autres provinces de la Confédération en ce qui a trait à l'administration et à la libre disposition de ses ressources naturelles à dater de son entrée dans la Confédération en 1870.

SACHEZ DONC que d'après l'avis de Notre Conseil privé pour le Canada, Nous nommons et constituons par les présentes l'honorable William Ferdinand Alphonse Turgeon, juge de la cour d'Appel de la Saskatchewan; l'honorable Thomas Alexander Crerar, de la ville de Winnipeg, province du Manitoba; et Charles Martin Bowman, de la ville de Waterloo, province d'Ontario, Esquire, président du comité de direction de la Mutual Life Assurance Company of Canada, Nos commissaires à l'effet d'instituer ladite enquête concernant toutes et chacune des questions et des fins au sujet desquelles et pour lesquelles Nous sommes, en vertu du susdit décret du Conseil, autorisé à nommer des commissaires,

EN CONSÉQUENCE, lesdits William Ferdinand Alphonse Turgeon, Thomas Alexander Crerar et Charles Martin Bowman rempliront ledit office, exerceront et assumeront ladite fonction ou charge, et bénéficieront des droits, pouvoirs, privilèges et émoluments attachés audit office ou à ladite fonction ou charge, de droit ou en vertu de la loi s'y rattachant, durant notre bon plaisir.

ET NOUS CONFÉRONS par les présentes auxdits commissaires, sous l'empire des Statuts révisés concernant les enquêtes sur les questions d'intérêt public, le pouvoir de faire comparaître en leur présence tous les témoins nécessaires et d'exiger d'iceux

qu'ils fassent leurs dépositions sous serment ou les affirment d'une manière solennelle, si ces témoins sont des personnes autorisées à faire des déclarations solennelles sur des questions d'intérêt public, et cela oralement ou par écrit, et de produire tous documents et effets dont Nossdits commissaires jugeront à propos d'exiger la production pour l'examen complet des questions qu'ils sont par les présentes chargés d'examiner.

ET NOUS REQUÉRONS Nossdits commissaires et leur enjoignons de faire rapport à Notre gouverneur général en conseil du résultat de leur enquête ainsi que des dépositions qui seront faites devant eux, y adjoignant toute opinion qu'ils jugeront à propos d'exprimer à ce sujet.

EN FOI DE QUOI, Nous avons fait émettre Nos présentes lettres patentes et à icelles apposer le Grand Sceau du Canada. TÉMOIN :

Notre très fidèle et bien-aimé cousin Freeman, vicomte Willingdon, chevalier grand commandeur de Notre Ordre très élevé de l'Etoile de l'Inde, chevalier grand-croix de Notre Ordre très distingué de Saint-Michel et de Saint-Georges, chevalier grand commandeur de Notre Ordre très éminent de l'Empire indien, chevalier grand-croix de Notre Ordre très excellent de l'Empire britannique, Gouverneur général et commandant en chef de Notre Dominion du Canada.

A NOTRE PALAIS DU GOUVERNEMENT, en Notre ville d'Ottawa, dans ledit Dominion, ce premier jour d'août, en l'an de grâce mil neuf cent vingt-huit et de Notre règne la dix-neuvième.

Par ordre,

(Signé) G. R. SHIBLEY,

Sous-secrétaire d'Etat suppléant.

COPIE authentique de la minute d'une réunion du comité du Conseil privé, approuvée par le délégué de Son Excellence le Gouverneur général le premier août 1928.

Le comité du Conseil privé a été saisi d'un rapport du Très honorable W. L. Mackenzie King, Premier Ministre et président du Conseil privé, daté du 14 juillet 1928, exposant qu'à la suite d'une conférence qui eut lieu à Ottawa les 3e et 4e jours de juillet 1928, entre les représentants du gouvernement du Canada et ceux du gouvernement du Manitoba, une entente a été conclue au sujet d'une méthode et d'une base pour le règlement de la question de l'administration et de la libre disposition des ressources naturelles de ladite province du Manitoba, comme suit:

1. La province du Manitoba sera placée sur un pied d'égalité avec les autres provinces de la Confédération en ce qui concerne l'administration et la libre disposition de ses ressources naturelles à dater de son entrée dans la Confédération en 1870.
2. Le gouvernement du Canada, avec l'assentiment du gouvernement du Manitoba, nommera une commission composée de trois personnes pour faire enquête et rapport sur les redressements financiers qui devraient être effectués à cette fin.
3. La Commission aura le pouvoir de décider quelle considération financière ou autres ressortissent à son enquête.
4. Les décisions de la Commission seront soumises au parlement du Canada et à la législature du Manitoba.
5. Sur conclusion de l'accord financier qui suivra la considération du rapport de la Commission, les gouvernements respectifs introduiront les mesures législatives requises pour mettre à exécution l'accord financier tel que conclu, et effectueront le transfert à la province de ses ressources naturelles inaliénées situées sur son territoire, lesquelles resteront assujetties aux charges dont elles sont grevées et sans préjudice d'aucun intérêt autre que ceux que la Couronne a dans icelles.
6. En attendant l'exécution de ce transfert, la politique du gouvernement du Canada pour l'administration des ressources naturelles du Manitoba, se conformera aux désirs du gouvernement de la province.

En conséquence, le comité, sur la recommandation du Très Honorable Premier Ministre et président du Conseil privé, est d'avis de nommer commissaires, conformément à la première partie de la Loi des Enquêtes, chapitre 99 des statuts révisés du Canada, 1927,—

L'honorable W. F. A. Turgeon, juge de la cour d'Appel de la Saskatchewan,

L'honorable T. A. Crerar, domicilié en la ville de Winnipeg, province du Manitoba, et

Charles M. Bowman, domicilié en la ville de Waterloo, dans la province d'Ontario, Esquire, président du comité de direction de la Mutual Life Assurance Company of Canada,

(les commissaires choisis d'un commun accord par les deux gouvernements), à l'effet d'instituer cette enquête et de les autoriser à retenir les services de tous comptables, ingénieurs, aviseurs techniques ou autres experts, commis, rapporteurs et adjoints qu'ils jugeront nécessaire ou opportun d'engager.

(Signé) E. J. LEMAIRE,
Greffier du Conseil privé.

Rapport de la commission royale sur le transfert des Ressources naturelles du Manitoba

Par un décret du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 1er août 1928, les commissaires précités ont été nommés et ils ont reçu l'ordre de faire une enquête et de présenter un rapport sur les redressements financiers qui devraient être effectués pour mettre la province du Manitoba "sur un pied d'égalité avec les autres provinces de la Confédération en ce qui concerne l'administration et la libre disposition de ses ressources naturelles, et ce à dater de son entrée dans la Confédération en 1870".

Le sujet de l'enquête étant une affaire de comptabilité financière entre le Dominion du Canada et la Province, affaire qui soulève plusieurs questions sujettes à controverse, l'occasion a été donnée aux deux gouvernements intéressés de se faire représenter par des conseillers. C'est par conséquent ce qui nous a valu le grand avantage d'entendre les deux parties exposer leur point de vue sur la nature et l'étendue des droits conférés au Manitoba par le décret du Conseil et sur les obligations respectives du Dominion et de la Province, l'un envers l'autre. Nous avons eu en notre présence, représentant le Dominion: l'honorable Cannon, procureur général du Canada, MM. A. R. McMaster, C.R., et C. P. Plaxton, C.R., et, représentant la Province, MM. A. B. Hudson, C.R., et R. W. Craig, C.R., accompagnés de M. Chester Martin professeur à l'université du Manitoba.

TEXT DU DÉCRET DU CONSEIL.

Evidemment, le but visé par le décret du Conseil, est de mettre la province du Manitoba dans la position où elle aurait été si, en 1870, elle était entrée dans la Confédération nantie de la possession et de la libre disposition de ses ressources naturelles

au même degré et avec les mêmes droits et réserves que ceux qui ont prévalu dans le cas de l'Ontario, du Québec, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, provinces qui sont entrées dans l'union en 1867. La position qu'il s'agit de créer pour le Manitoba est celle d'égalité sous tous les rapports avec les anciennes provinces: rien de moins et, partant, rien de plus, que cette égalité de traitement.

La tâche qui nous incombe est certainement remplie de difficultés, mais nous croyons que celles-ci peuvent être diminuées considérablement par la manière de les aborder. Après cinquante-neuf ans d'administration fédérale des richesses du Manitoba, il est tout à fait impossible de dire exactement dans quelle position le gouvernement provincial serait aujourd'hui quant à ses finances et à son actif sous forme de propriétés de la Couronne, si, à partir de 1870, il avait administré pour son compte et en toute liberté les ressources naturelles de la province. Il était à peine nécessaire d'énoncer un fait qui découle naturellement des circonstances, et qui ne peut manquer de se présenter à l'esprit de toute personne à la lecture du décret du Conseil. Aucune des deux parties dans ce conflit ne devait, à notre sens, s'attendre à ce que la commission accomplisse une chose irréalisable. Le véritable but du décret du Conseil est, d'après nous, prenant en considération les droits rétroactifs conférés maintenant au Manitoba, droits valables uniquement pour la partie inaliénée de son domaine, que la Commission établisse si la province a obtenu dans le passé une compensation suffisante pour l'affectation qui a été faite de ses ressources pendant que l'exercice de ces droits est resté en suspens. Ce que la province a perdu doit être estimé en tenant compte de tous les éléments que comporte la question, et doit être comparé à la valeur de ce que la province a reçu, de quelque nature que ce soit. Lorsque ce premier résultat aura été atteint, il faudra élaborer une méthode pour régler le différend financier qui sera trouvé existant entre les deux parties.

L'objet principal de cette enquête étant de procurer au Manitoba égalité de traitement avec les anciennes provinces, il

convient au début de définir la situation de ces dernières par rapport à leurs ressources naturelles. Ceci nous fournira un excellent point de comparaison pour le Manitoba.

ETAT DES CHOSES AVANT LA CONFÉDÉRATION.

Le vocable *ressources naturelles* sert à désigner toutes les terres, les mines et les minéraux de la Couronne situés sur le territoire de la province, et tous les impôts régaliens y afférents. L'ancienne province du Canada, composée du Haut-Canada et du Bas-Canada, qui entra dans la Confédération après s'être divisée en deux provinces, Ontario et Québec, obtint par acte de la législature impériale, quelques années avant la Confédération, la faculté de disposer de ses ressources naturelles. Il en fut de même dans le cas de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick. La raison pour laquelle la libre administration et la jouissance de la propriété de la Couronne ont été octroyées à ces provinces, c'est que celles-ci en avaient besoin pour se procurer le revenu nécessaire au fonctionnement de leur gouvernement autonome. Mais, dans chaque cas, la valeur de cette propriété comme source de revenu pour la province a été considérablement réduite par les actes des autorités impériales et de leurs représentants qui ont administré ces ressources, en particulier, comme on devait s'y attendre, les terres de la Couronne, pour leurs propres fins, et sans se préoccuper des intérêts de la colonie. Ce côté de la question est exposé en entier et avec clarté dans l'appendice "B" du troisième volume de l'édition Lucas du rapport de Lord Durham. Cette annexe "B" est le rapport présenté par Charles Buller qui fut chargé par Lord Durham de faire une enquête au sujet des terres domaniales et de l'émigration dans l'Amérique du Nord. Le rapport de Buller a été présenté en 1838. Il est très complet et a toujours été accepté comme représentant avec exactitude les conditions dans lesquelles se trouvait le pays à cette époque. Pour donner une idée de ces conditions, nous ne pouvons mieux faire que de citer brièvement ce qu'a dit Buller au sujet des terres arables de chacune des colonies.

En premier lieu au sujet du Bas-Canada:—

“ La superficie exacte de la province du Bas-Canada n'a pas encore été déterminée. Bornée au sud par les états de l'Union et par le Nouveau-Brunswick, cette province n'a aucune limite définie au nord, et les ressources de cet arrière-pays sont peu connues. La partie arpentée est divisée en seigneuries et en cantons. L'étendue comprise dans les districts seigneuriaux forme environ 8,300,000 acres et les terres arpentées des cantons couvrent 6,169,963 acres. La première étendue a été octroyée par la Couronne avec obligation de la concéder aux colons véritables: 4,300,000 acres ont ainsi été concédées. Les terres des cantons dont on a disposé pour d'autres fins que celles d'utilité publique atteignent le chiffre de 3,500,000 acres.”

En deuxième lieu, le Haut-Canada:—

“ La superficie des parties arpentées de cette province a été estimée à 17,653,544 acres. Sur ceci il y eut 450,000 acres réservées pour des chemins et 2,395,687 acres pour les fins du clergé; 13,660,838 acres ont été concédées ou affectées à d'autres fins, soit un total de 16,506,525 acres et il en reste 1,147,019 à concéder.”

En ce qui concerne la Nouvelle-Ecosse:—

“ La superficie de cette province peut être estimée à 8,000,000 d'acres. Il semble que sur cette quantité il y ait moins de 6,000,000 d'acres propres à la culture. Et la presque totalité de ces terres arables est comprise dans les 5,750,000 acres qui ont déjà été concédées. M. Morris, l'arpenteur général actuel, est d'avis que sur les 2¼ millions d'acres qui restent à céder, il n'y en a pas plus d'un huitième qui puisse servir à la colonisation.”

Quant au Nouveau-Brunswick:—

“ Cette province a une superficie d'environ 16,500,000 acres, dont 3,000,000 ont déjà été concédées et 1,400,000 vendues, soit un total de 4,400,000 acres. Sur la quantité qui reste à la disposition de la Couronne, on estime qu'environ 11,000,000 d'acres conviennent à la colonisation.

Ces chiffres, comme nous le verrons, se rapportent aux étendues agricoles seulement et nous n'avons aucune indication à l'effet que d'autres ressources naturelles de la province aient été concédées. Toutefois les chiffres démontrent que les provinces reçurent leurs ressources non dans leur intégrité, mais après avoir subi une diminution. Et aucune compensation n'a été faite pour les aliénations effectuées dans le passé. Les ressources furent

transférées telles quelles aux autorités provinciales qui se chargèrent de défrayer le coût de l'administration de leur territoire respectif. Les provinces reçurent un traitement égal, c'est-à-dire que chacune d'elles entra en possession de ce qui lui restait de ressources naturelles sur son territoire, quelque grande ou faible qu'ait été la valeur de ces ressources dans un cas ou dans l'autre.

CLAUSES DU PACTE DE LA CONFÉDÉRATION.

Lors de la Confédération, il fut décidé de faire des ressources naturelles la pierre angulaire des finances provinciales. Les provinces transférèrent au gouvernement fédéral la majeure partie de leurs sources de revenu, y compris notablement la perception des droits de douane, ne gardant pour se constituer un revenu, que les terres, les mines et les minéraux de la Couronne ainsi que les impôts régaliens. Cette décision a été prise, il semblerait, non comme une tentative de mettre en pratique un principe fondamental de gouvernement déjà existant, mais plutôt pour agir dans un sens pratique. Un gouvernement autonome et, avec celui-ci, certains droits et des sources de revenu, entre autres les terres publiques, avaient été concédées à chacune des provinces par le gouvernement impérial. Ces provinces décidèrent de partager ce gouvernement autonome, et, par conséquent, leurs droits et leur avoir, entre deux juridictions, l'une fédérale, l'autre provinciale. Elles étaient entièrement libres de faire opérer toute division qui leur paraîtrait avantageuse. En fait, les décisions de la conférence de Québec en 1864 prévoyaient expressément au sujet de Terre-Neuve, dans le cas où cette colonie entrerait dans la Confédération, que ses terres, ses mines et ses minéraux de la Couronne seraient cédés au gouvernement fédéral, et la province recevrait comme compensation un subside annuel de \$150,000. Mais Terre-Neuve a décidé de demeurer hors de la Confédération et le résultat a donc été que toutes les provinces primitives ont gardé leurs ressources naturelles. Ce fut de cette manière qu'on jeta les bases essentielles des finances provinciales.

L'égalité entre ces quatre provinces a été établie par la Confédération pour le principe, plutôt que dans un but d'avant-

tages pécuniaires. Chaque province garda son avoir, indépendamment de la valeur de celui-ci, tout en cédant au gouvernement central certaines de ses sources de revenu, également sans tenir compte de leur valeur. Mais il a été démontré par la suite que de grandes différences existaient dans ces valeurs, car les recettes tirées annuellement des ressources naturelles sont beaucoup plus considérables dans certaines provinces que dans d'autres. Ainsi, nous constatons que pour la période quinquennale terminée en 1926, la dernière sur laquelle nous possédons des statistiques, la moyenne des recettes annuelles provenant des ressources naturelles de ces quatre provinces a atteint, dans le cas de la Nouvelle-Ecosse, \$619,858; dans celui du Nouveau-Brunswick, \$862,277; celui du Québec, \$3,068,779; et celui de l'Ontario, \$3,894,058. Ces chiffres sont basés sur le résumé des recettes provinciales et des déboursés tel que publié par le Bureau fédéral de la Statistique, qui n'est peut-être pas absolument complet, mais dont les chiffres ne sont cités que pour mettre en évidence les grandes différences de revenu que les provinces tirent de leurs ressources naturelles.

Il y a peut-être lieu d'ajouter qu'aucune de ces provinces n'a reçu du gouvernement central une indemnité quelconque pour l'aliénation des ressources naturelles faite par les autorités qui ont eu charge de celles-ci antérieurement à l'union. Nous répéterons alors que le principe d'égalité au sujet des ressources naturelles, principe accepté par les quatre provinces originales, était que chaque province ne conserverait en propre que ce qu'elle possédait à l'époque de son entrée dans la Confédération. Et la nature ainsi que l'étendue de cette possession et du droit d'administration accordés aux provinces furent consignés dans l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord sous forme de dispositions applicables à toutes indistinctement. Ces dispositions figurent à l'article 109 et au paragraphe 5 de l'article 92 de l'Acte susdit et elles se lisent comme suit:—

Article 109. "Toutes les terres, mines, minéraux et impôts régaliens qui appartenaient aux diverses provinces du Canada, à la Nouvelle-Ecosse et au Nouveau-Brunswick lors

de l'union, et toutes les sommes d'argent alors dues ou payables sur ces terres, mines, minéraux ou percevables à titre d'impôts régaliens, appartiendront aux diverses provinces: l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, dans lesquelles ils sont sis et situés, ou exigibles, restant assujettis aux charges dont ils sont grevés, ainsi qu'à tous intérêts autres que ceux que la province a dans iceux."

L'article 92 énumère les "Pouvoirs exclusifs des législatures provinciales", et le paragraphe 5 de ce même article mentionne comme l'un de ces pouvoirs:

"L'administration et la vente des terres domaniales appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent."

On remarquera que dans ces articles, et, fréquemment, dans les exposés faits devant la Commission, ainsi que dans le présent rapport, il est fait allusion aux "terres appartenant à la province", à la "possession" des ressources naturelles qui doivent être transférées à la province, etc. Il y a peut-être lieu, pour plus de clarté, de faire remarquer que nous nous rendons compte que ces expressions manquent un peu de précision; elles ne sont là que pour la commodité et, sous cette réserve, nous continuerons de les employer dans ce rapport. Les ressources sont au nom de la Couronne qui est une et indivisible, et les expressions auxquelles nous faisons allusion veulent dire simplement que le Dominion ou la province, selon le cas, a le droit de les administrer, d'en disposer et de bénéficier des revenus qu'il ou qu'elle en retire.

(Ontario Mining Co. c. Seybold (1903) C.A. n° 73, p. 79).

Il ressort donc de ce qui précède que les quatre provinces originales de la Confédération furent mises sur un pied d'égalité en ce qui concerne leurs ressources naturelles de la manière suivante: chacune d'elle garda ce qu'elle possédait auparavant, sans égard à la différence dans la quantité et la valeur, et sans tenir compte non plus des actes passés de l'administration qui en ont affecté la valeur. D'ailleurs, la libre disposition des

ressources naturelles qui sont au nom de la province ne lui a pas été octroyée d'une manière absolue, mais au contraire expressément " assujettie aux charges dont elles sont grevées, ainsi qu'à tout intérêt autre que ceux que la province a dans icelles ". (Acte de l'A.B. du N., art. 109). Il s'ensuit qu'on pourrait dire d'une province entrant dans l'union après la Confédération, qu'elle serait mise sur un pied d'égalité avec les autres si elle conservait l'administration et la libre disposition de ses ressources naturelles situées sur son territoire, lesquelles étant encore au nom de la Couronne sont cependant assujetties aux charges préexistantes et aux intérêts dévolus à d'autres antérieurement.

Mais, quoi qu'on puisse dire de la différence de valeur et des restrictions imposées par la loi, il n'en demeure pas moins que c'était l'un des principes fondamentaux de la Confédération que chaque province devait être dotée, à titre de source de revenu, de l'administration et de la libre disposition des terres, des mines et des minéraux de la Couronne situés sur son territoire et de tous les impôts régaliens y afférents. Lorsque le Manitoba fut créé en 1870, on s'est départi de ce principe et, plus que cela, on a même reconnu qu'il n'était applicable d'aucune manière à la nouvelle province. Le caractère particulier du traitement accordé au Manitoba en 1870 sera rendu plus apparent si l'on se reporte à ce qui s'est passé dans le cas des provinces qui entrèrent dans la Confédération postérieurement à la création du Manitoba. Nous voulons nommer la Colombie-Britannique, l'Île du Prince-Edouard, l'Alberta et la Saskatchewan. Nous sommes d'avis que nous nous acheminerons vers une meilleure compréhension de l'ensemble de la situation à laquelle la Commission doit faire face, si nous traitons d'abord des faits relatifs à chacune de ces quatre provinces. Nous pourrions ensuite revenir sur le cas du Manitoba et poursuivre jusqu'au bout, à la lumière des faits qui seront en évidence, la tâche de trouver une solution équitable pour la province et le Dominion, qui est la tâche à laquelle il nous faut donner notre attention immédiate.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Sur le cas de la Colombie-Britannique, il y a peu à dire. Cette province entra dans l'union en 1871 ayant eu antérieurement la jouissance de ses ressources naturelles pour se procurer des revenus, et elle conserva ces prérogatives. C'est bien ce qu'a fait ressortir lord Watson à son prononcé du jugement du Conseil privé dans " Le Procureur général de la Colombie-Britannique c. le Procureur général du Canada " (14 Causes en appel (1889) 295, où sa seigneurie s'exprime ainsi à la page 301: " La propriété des terres domaniales de la Colombie-Britannique a toujours été, et est encore, dévolue à la Couronne; mais le droit d'administrer ces terres et la faculté de concéder icelles aux colons, ainsi que de bénéficier des impôts régaliens et territoriaux y afférents, avaient été transférés à la province avant son entrée dans la Confédération." Donc, lorsqu'il fut énoncé aux termes de l'union, comme il l'a été, que les dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord devaient s'appliquer à la Colombie-Britannique de la même manière et dans la même mesure qu'elles s'appliquaient aux provinces primitives, l'article 109 a été rendu effectif dans le cas du nouveau membre de la Confédération, pour la raison que les terres provinciales de la Couronne " appartenaient " à la province à l'époque de l'union, aux termes dudit article, et par conséquent continuèrent d'appartenir à cette dernière. Et les ressources naturelles de la Colombie-Britannique ont prouvé leur grande valeur; les recettes nettes annuelles de la province calculées de la même manière que pour la période quinquennale déjà mentionnée dans le cas des provinces plus anciennes s'élèvent à \$3,605,239. La superficie de la province est de 355,855 milles carrés.

ÎLE DU PRINCE-ÉDOUARD

Le cas de l'Île du Prince-Edouard, province qui entra dans la Confédération en 1873, était beaucoup plus compliqué. Les autorités du Canada désiraient ardemment obtenir l'entrée de l'Île dans l'Union, mais le gouvernement local s'y opposa d'abord.

Finally, la situation financière de l'Île fut un des facteurs importants qui détermina celui-ci à acquiescer. (Keith, *Responsible Government in the Dominions*, 2e édition, vol. 1, p. 509.)

Il n'y avait aucune terre domaniale rapportant un revenu, car les biens entiers de la Couronne avaient été aliénés par les autorités impériales en 1767. Charles Buller s'est exprimé comme suit sur cette question dans son rapport présenté en 1838 auquel nous avons déjà fait allusion:—

“ L'histoire de l'Île du Prince-Edouard, en ce qui a trait au système d'octroi des terres, est des plus simples. Toutes les terres ont été concédées en une seule journée à des propriétaires absents, à des conditions qui n'ont jamais été remplies. A cette prodigalité peuvent être attribués tous les maux dont cette île a souffert et auxquels elle est encore exposée, en dépit des efforts incessants déployés par la législature provinciale pour représenter au gouvernement de la Métropole la nécessité d'apporter quelque remède. Dans toutes les autres colonies il y a eu tant de négligence de la part du gouvernement que, soit dit en toute impartialité, cela l'a empêché de mettre en vigueur les termes originaux en vertu desquels les concessions ont été faites; mais dans l'Île du Prince-Edouard cinq années ne se sont presque jamais écoulées sans que quelque appel ait été fait au ministre des Colonies, suppliant la Couronne de bien vouloir recommencer les octrois qu'elle avait faits, comme une mesure non seulement légalement justifiable, mais comme la seule capable de délivrer la province des maux dont ces octrois excessifs l'accablaient. En une occasion les représentations de l'Assemblée ont temporairement prévalu; des procédures en déshérence ont été instituées, et deux townships ont été repris par la Couronne; mais l'influence des propriétaires absents a contraint le gouvernement de la Métropole à mettre un terme aux mesures qui avaient été prises, et depuis cette époque jusqu'à nos jours rien n'a été fait pour amener la mise en valeur des terres concédées dont le plus grand nombre sont restées dans leur état primitif.”

Pendant que les propositions d'union avec le Canada étaient discutées, l'Île du Prince-Edouard souffrait encore, et avait continué de souffrir sans allègement des conditions créées par le gouvernement de la Métropole et décrites par Buller. L'application qui lui aurait été faite, en tant que province, de l'article 109 de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, ne lui aurait con-

féfé rien de plus qu'un droit théorique, car il ne restait dans la province aucune ressource naturelle productive de revenu, et par conséquent rien de ce qui lui " appartenait " dont elle pût tirer des revenus. Mais l'Ile du Prince-Edouard était, par rapport au Canada, une unité indépendante, autonome, de l'Amérique Britannique du Nord, que l'on ne pouvait amener contre son consentement à faire partie de la Confédération; elle était donc en position de dicter des conditions. Durant les négociations entre l'Ile et le Dominion, le gouvernement fédéral reconnut le droit de la province à l'administration et à la libre disposition de ses terres domaniales s'il y en avait, et alla même une fois jusqu'à offrir d'essayer d'obtenir du gouvernement impérial pour l'Ile une compensation pour la perte des terres que ce gouvernement avait aliénées. (Documents Parlementaires du Canada, 1870, Vol. 5, Doc. n° 31, p. 7.) Mais rien n'a été fait pour donner suite à cette offre. Finalement, il a été convenu que le gouvernement du Dominion: (1) paierait à l'Ile \$45,000 par année comme compensation pour le manque de revenus attribuable à l'aliénation totale de ses terres de la Couronne, et (2) prêterait au gouvernement de l'Ile une somme ne dépassant pas \$800,000 pour permettre audit gouvernement de racheter quelques-unes des terres aliénées détenues par de gros propriétaires, en vue de les utiliser pour la colonisation et en tirer des revenus. Le paragraphe concernant les termes de l'entente entre le Dominion et la Province à ce sujet est ainsi conçu:—

" Que comme le gouvernement de l'Ile du Prince-Edouard ne possède pas de terres de la Couronne et, par conséquent, ne tire aucun revenu de cette source pour la construction et l'entretien des ouvrages locaux, le gouvernement du Dominion payera d'avance, par versements semestriels, au gouvernement de l'Ile du Prince-Edouard, quarante-cinq mille dollars par année, moins l'intérêt de cinq pour cent par année sur toute somme ne dépassant pas huit cent mille dollars que le gouvernement du Dominion pourra avancer au gouvernement de l'Ile du Prince-Edouard pour l'achat de terres détenues actuellement par de gros propriétaires."

Les cas de la Colombie-Britannique et de l'Ile du Prince-Edouard démontrent l'importance que prend dans le plan de la

Confédération la possession par les provinces de leur domaine comme source de revenu. Dans le premier cas, ce droit a été concédé à la province sans discussion, par la simple application de l'article 109 de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord. Dans le second cas, des arrangements spéciaux avaient dû être faits pour répondre aux circonstances et mettre la province dans la même position que si elle avait eu des terres de la Couronne en sa " possession " à l'époque de l'union. La province a été subventionnée et aidée pour faire l'acquisition de terres déjà concédées qui deviendraient de ce fait terres de la Couronne lui appartenant en vertu de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord.

ALBERTA ET SASKATCHEWAN

La politique d'administration provinciale des ressources naturelles n'a pas été suivie dans les cas de l'Alberta et de la Saskatchewan, mais les obligations financières échéant au Dominion en raison de cette déviation de politique ont été reconnues dès le début. Ces provinces ont été créées en 1905. Leur position était semblable à celle du Manitoba en ceci qu'elles n'étaient pas des unités indépendantes, préexistantes, autonomes, comme l'étaient la Colombie-Britannique et l'Île du Prince-Edouard, libres d'entrer dans la Confédération ou de n'en pas faire partie, suivant la convenance ou la non convenance des conditions offertes. Leur territoire faisait déjà partie du Canada, et les conditions de leur statut provincial ont été fixées par le Parlement en conséquence des pouvoirs que ce corps estimait lui appartenir en vertu de l'article 2 de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, 1871, qui était ainsi conçu:—

“ Le Parlement du Canada pourra de temps à autre créer de nouvelles provinces dans tout territoire faisant actuellement partie du Dominion du Canada, mais non inclus dans l'une quelconque des provinces établies, et pourra, à l'époque de ladite création, prendre des mesures pour leur constitution et leur administration, et pour l'adoption de lois concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement desdites provinces, et pour leur représentation audit Parlement.”

L'article 109 de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord n'a pas été rendu applicable aux nouvelles provinces, mais, par contre, il a été prévu dans l'Acte de l'Alberta et dans l'Acte de la Saskatchewan que les ressources naturelles des provinces seraient "administrées par le gouvernement du Canada pour l'avantage du Canada". Les raisons du maintien des terres de la Couronne sous l'administration fédérale dans ce cas étaient les mêmes que celles avancées dans le cas du Manitoba en 1870 sur lequel nous reviendrons plus tard. Elles se résument dans le désir du gouvernement fédéral d'augmenter la population du pays par la continuation de sa politique de concession de homesteads gratuits, et de faire servir ces terres à l'exploitation ferroviaire d'intérêt national. Ce dernier motif a été mis en lumière plus tard lorsque la décision a été annoncée de faire servir les produits de la vente des terres de préemptions et des homesteads dans l'Alberta et la Saskatchewan au payement d'une partie des frais de construction du chemin de fer de la Baie d'Hudson.

Mais, alors que les terres domaniales de ces provinces leur étaient soustraites, on a reconnu, au moment de leur création, le fait qu'une allocation devrait leur être faite pour la perte de revenu dont elles auraient à souffrir du fait de l'adoption de la politique fédérale. Le cas a été présenté d'une façon bien claire dans les Bills créant les provinces dans la forme sous laquelle ils ont été soumis en premier lieu au Parlement. Les clauses de ces Bills relatives aux terres de subsidence établissaient clairement dans leur rédaction originale, que le montant de l'allocation prévue pour les provinces "pour tenir lieu des terres" a été fixé tant d'après la superficie des terres de la Couronne que d'après la population, stipulation étant faite pour que cette allocation soit augmentée de temps à autre avec l'accroissement de population. Il était admis que la superficie donnée était de beaucoup inférieure, pour chaque province, à la superficie totale des terres inaliénées de la Couronne comprises dans son territoire. Mais il ressort de ce qui a été dit dans l'énonciation de la politique du gouvernement fédéral que les terres réellement requises pour les fins du Dominion étaient celles qui convenaient à la colonisation

et qui auraient pu devenir productives de revenu pour les provinces si elles leur avaient été remises. C'était les terres que le Dominion se proposait de céder, conformément à sa politique de colonisation et de développement rapides, sans tenir compte, ou en tenant peu compte, de la production de revenu, et dont la privation empêcherait les provinces de trouver les sommes suffisantes pour les besoins de leur gouvernement.

Plus tard, au cours des débats sur ces Bills, on a exprimé la crainte que la mention qui y a été faite de la superficie des terres de la Couronne, à la place desquelles les subsides étaient accordés, pourrait à l'avenir porter les provinces à prétendre que leur droit de propriété des terres avait été reconnu, du moins implicitement, par les termes employés, et que la rétention desdites terres par le Dominion constituait de fait une expropriation à un prix fixé par le Dominion. Cela, ainsi qu'on l'a laissé entendre, pourrait créer des difficultés pour l'avenir. Conformément à cette manière de voir, la mention de la superficie a été retranchée des clauses des Bills relatives aux terres de subside, seule la mention de la population y demeurant. Mais, pendant que cela se faisait, les montants prévus pour être versés comme subsides, basés en premier lieu sur les deux considérations, étaient maintenus sans modification. La clause relative aux subsides dans sa forme définitive, qui est la même pour chacune des provinces, est donnée ici dans son entier. Il est important de la citer parce que ses termes ont depuis été adoptés et appliqués dans le cas du Manitoba. Elle constitue actuellement l'Article 20 de l'Acte de l'Alberta et aussi de l'Acte de la Saskatchewan. On remarquera que, outre les subsides annuels permanents, une allocation supplémentaire pour une période de cinq années a été faite aux provinces, en remplacement de terres, pour aider à la construction d'édifices publics.

“ 20. Attendu que la province n'aura pas les terres publiques comme source de revenu, il lui sera versé semestriellement et d'avance, par le Canada, une somme annuelle basée sur la population de ladite province, telle qu'établie par chaque recensement quinquennal, comme suit:

La population de ladite province étant supposée être actuellement de deux cent cinquante mille âmes, la somme à

verser jusqu'à ce que cette population ait atteint le chiffre de quatre cent mille âmes, sera de trois cent soixante quinze mille dollars.

Dans la suite, et jusqu'à ce que cette population ait atteint le chiffre de huit cent mille âmes, la somme à verser sera de cinq cent soixante-deux mille cinq cents dollars;

Dans la suite, et jusqu'à ce que cette population ait atteint le chiffre d'un million deux cent mille âmes, la somme à verser sera de sept cent cinquante mille dollars;

Et dès lors la somme à verser sera d'un million cent vingt-cinq mille dollars.

2. A titre d'allocation additionnelle en remplacement desdites terres, le Canada versera chaque année à la province, par semestre et d'avance, pendant cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, pour pourvoir à la construction des édifices publics nécessaires, quatre-vingt-treize mille sept cent cinquante dollars."

Bien que la politique suivie en 1905 en ce qui concerne ces deux nouvelles provinces établissait le droit légal du Dominion à retenir pour son usage les terres de la Couronne situées dans les limites du territoire, elle admettait très clairement, du moins, qu'on ne pouvait pas s'attendre à ce qu'une province assume sa pleine mesure d'obligations financières à moins qu'elle n'ait, comme source de revenu, l'équivalent de ce que ces terres devraient raisonnablement rapporter si elle en avait obtenu la possession.

MANITOBA

Ayant pris brièvement connaissance de la situation existant dans les autres provinces du Canada en ce qui concerne les ressources naturelles, nous estimons avoir préparé la voie pour l'étude du cas du Manitoba, et pouvoir maintenant entreprendre avec plus d'aise et d'assurance la tâche à nous confiée par le décret du Conseil sous l'autorité duquel nous avons poursuivi nos travaux. Gardant en vue l'objet visé par ce décret qui, ainsi que nous l'entendons, est de placer le Manitoba, autant qu'il est possible de le faire actuellement, dans la position de membre pleinement autonome et pleinement avantagé de la Confédération, nous croyons qu'il est bon de commencer à nous enquérir en

premier lieu du traitement reçu par la province depuis sa création jusqu'à présent. Nous pourrions alors constater, à la lumière de la situation ainsi révélée, si le Manitoba est dans une aussi bonne situation financière qu'il l'aurait probablement été si ses droits à l'administration et à la libre disposition de ses ressources naturelles lui avaient été concédés dès le commencement. Si nous trouvons que le traitement dont il a été l'objet dans le passé n'a pas été ce qu'il devait être, ce sera notre devoir de déterminer quelle compensation financière devrait lui être faite aujourd'hui, outre le transfert en sa faveur de la partie inaliénée de son domaine public, de manière à le mettre en position de jouir pleinement de ses droits comme province.

POLITIQUE ADOPTÉE AU MANITOBA.

La province du Manitoba a été créée par l'Acte du Manitoba (33 Vict. C. 3 Can.) sanctionné par le Parlement canadien le 12 mai 1870 et mis en vigueur le 15 juillet suivant, jour où la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest devinrent partie du Dominion du Canada par décret du Conseil impérial en date du 23 juin de cette année-là. Il résulte de la manière dont a eu lieu la naissance de la province originale du Manitoba que son territoire n'a jamais été une partie inorganisée du Canada, mais était une province dès le début. C'était là l'intention du Parlement en sanctionnant l'Acte du Manitoba dont l'article premier commence ainsi:—

“ 1. Le, depuis et après le jour auquel la Reine, par et de l'avis et du consentement du très honorable Conseil privé de Sa Majesté, sous l'autorité de l'article 146 de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, 1867, admettra, par décret du Conseil rendu à cet effet, la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest dans l'union ou le Dominion du Canada, il sera constitué dans ces territoires une province qui sera l'une des provinces de la Puissance du Canada, et qui sera dénommée la province du Manitoba et bornée comme suit. . . ”.

Il suit de là que lorsque l'étendue décrite dans l'Acte du Manitoba devint partie du Canada le 15 juillet 1870, elle devint en même temps province pour laquelle des mesures avaient déjà été prises.

Mais bien que le Manitoba ait reçu le nom, et sous d'autres rapports le statut d'une province dès son origine, il n'a pas été traité comme province au point de vue des ressources naturelles enfermées dans ses limites. Il n'a reçu ni terres ni subsides en espèces pour tenir lieu de ces terres. Cet état de choses anormal s'est continué durant les onze premières années de la province, excepté toutefois qu'un paiement de \$20,000 lui a été fait en 1879, au compte du Fonds de Dotation des Terres scolaires, sur lequel nous reviendrons en détail plus tard.

La superficie de la province originale du Manitoba était de 1,913,920 acres. On peut dire que cette étendue était constituée presque entièrement de bonne terre arable prête à la colonisation. L'unité ainsi formée valait à peu près sept fois l'étendue de l'île du Prince-Edouard et, bien que sa population atteignait à peine 20,000 âmes, sa situation sur le continent et le caractère de son sol étaient tels que l'accroissement rapide de sa population en faisait aucun doute.

En créant la province du Manitoba à même le territoire qui venait d'être fait partie du Canada, le Parlement estimait qu'il avait le pouvoir de donner à la province toute constitution qu'il lui semblerait bon d'élaborer, en tenant compte des intérêts du Canada entier. Nous ne prétendons pas discuter les questions égales soulevées par cette détermination du Parlement parce que, naturellement, cela dépasserait les bornes de notre compétence. Il semblerait toutefois que les doutes qui auraient pu exister quant au pouvoir du Parlement de faire ce qu'il a fait pour le Manitoba aient été éliminés par le Statut impérial appelé l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord de 1871 qui déclare que l'Acte du Manitoba "sera et est considéré avoir été valide à toutes fins" à partir de la date à laquelle il a été sanctionné.

Agissant alors dans ce qu'il estimait être les intérêts du Canada entier, le Parlement retint en la possession du gouvernement du Dominion les terres provinciales de la Couronne. Le Statut du Dominion en faisant l'acquisition de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest a été de donner de l'homogénéité au Canada d'un littoral à l'autre, d'établir des communications

ferroviaires à travers tout le pays, et de coloniser les prairies occidentales aussi rapidement que possible par l'octroi de homesteads gratuits. La construction de voies ferrées, nécessaire aux intérêts nationaux, devait être obtenue au moyen de concessions de terres dans l'Ouest. On craignait que, si les terres étaient remises à la province, elles seraient utilisées par celle-ci comme source de revenu, et cela mettrait obstacle aux desseins du Dominion. Et alors, naturellement, le Dominion ne pourrait pas disposer de ces terres comme concessions ferroviaires. En conséquence, il a été prévu à l'article 30 de l'Acte du Manitoba que les terres publiques de la province seraient " administrées par le gouvernement du Canada pour l'avantage du Dominion ".

PREMIERS ARRANGEMENTS CONCERNANT LES SUBSIDES.

La situation faite au Manitoba en 1870 était exceptionnelle sous tous rapports. La province ne possédait pas ses ressources naturelles comme moyen de se créer des revenus ainsi que les avaient le Québec, l'Ontario, la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et la Colombie-Britannique; aucune allocation ne lui a été faite pour les terres retenues comme dans le cas de l'Alberta et de la Saskatchewan en 1905; et elle n'a reçu aucune aide pécuniaire sous ce rapport comme il en a été accordé à l'Île du Prince-Edouard en 1873. En dépit des protestations des autorités provinciales, rien n'a été fait pour remédier à cette situation jusqu'en 1882. En 1881 le territoire de la province a été considérablement agrandi, sa superficie étant portée à 47,188,480 acres (44 Vict. C. 14), et à la session suivante du Parlement la somme annuelle de \$45,000 a été votée " comme indemnité à la province à défaut de terres domaniales " (45 Vict. C. 5). C'était là la première reconnaissance de la part du Parlement, exception faite toujours des mesures législatives concernant le Fonds de Dotation des Terres scolaires, du principe que le Manitoba avait droit de recevoir quelque compensation pour le tort causé à ses finances par les termes de sa constitution.

En 1885 un nouvel arrangement a été fait par statut (48-49 Vict. C. 50). Les subsides annuels ont été portés à \$100,000, les

terres marécageuses de la province ont été remises au gouvernement provincial pour être drainées et vendues afin de produire des revenus pour la province, et un octroi de terres de 150,000 acres a été fait à titre de dotation pour le maintien d'une université provinciale.

Les subsides annuels de \$100,000 prévus par l'Acte de 1885 n'ont pas été modifiés et sont restés à cette somme pendant vingt-sept ans. Dans l'intervalle, la population de la province s'était très rapidement accrue, et en 1911 elle avait atteint le chiffre de 461,394 habitants. Pendant ce temps aussi, les nouvelles provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan avaient été créées et avaient été traitées sous le rapport de leurs terres d'une manière relativement généreuse.

NOUVEL ARRANGEMENT DE 1912.

Finally, in 1912, a new arrangement was concluded with the Manitoba, and this arrangement still subsists. In the first place the limits were carried to their present location. Then the Parliament decided to place the province, under the report of land subsidies, on a footing of equality with the provinces of Alberta and Saskatchewan. In addition, it was decided that the new arrangement should be retroactive and should take effect from July 1, 1908. The agreement of 1885 was annulled inasmuch as it was possible to do so. The annual subsidies granted to Alberta and to Saskatchewan in 1905 were applied to Manitoba proportionally to its population. This population having been estimated at more than 400,000 souls on July 1, 1908, the sum payable since and after this date up to the time that the population had reached the figure of 800,000 was therefore annually \$562,500. In addition to this increase of subsidies, an octroi of \$267,026 which had been granted to Manitoba in 1898 for its aid in the construction of public buildings (61 Vict. C. 4), was recognized by the Act of 1912 as having been granted in lieu of land and increased by an amount sufficient to make it equal to the sums granted to Alberta and to Saskatchewan in a similar manner in 1905, inasmuch as it

paraît dans les mesures législatives affectant ces provinces et citées plus haut. D'autre part, la province fut mise dans l'obligation de renoncer aux ou de rembourser les bénéfices qu'elle avait touchés en vertu des mesures législatives de 1885, à l'exception des subsides annuels. Les terres marécageuses transférées à la province mais restées invendues furent remises au Dominion. On a constaté que les sommes reçues par la province comme produits nets de la vente de terres marécageuses s'élevaient à \$2,769,856.66, et la province fut mise dans l'obligation de payer intérêt sur cette somme au taux de cinq pour cent par année, à être déduit des subsides annuels. Les 150,000 acres octroyées à titre de dotation pour une université provinciale furent évaluées à \$300,000 et, sur cette somme également, un intérêt de cinq pour cent fut porté au compte de la province sous forme de déduction annuelle. L'intérêt payable chaque année sur ces deux sommes s'élève à \$153,492.82, montant qui, déduit des subsides annuels de \$562,500, laisse une somme nette reçue annuellement par la province, conformément aux mesures législatives de 1912, de \$409,007.18. Le Parlement considéra que cet arrangement établissait l'égalité de traitement, en ce qui concerne les terres domaniales, entre le Manitoba d'une part et l'Alberta et la Saskatchewan de l'autre, à compter du et après le 1er juillet 1908. L'article 5 de l'Acte de 1912 (C. 32) fixant ces nouvelles dispositions financières, est ainsi conçu:—

Compensation
à la province
pour les terres
publiques.

“ 5. Considérant que sous l'autorité des dispositions de la présente loi, la province n'aura pas de terres publiques comme source de revenu, le gouvernement devra, subordonné aux dispositions ci-après énoncées, payer d'avance à la province, par versements semestriels, le premier jour de janvier et de juillet de chaque année, une somme annuelle basée sur la population de la province et établie de temps à autre d'après le recensement quinquennal de la province comme suit:

La population de la province étant supposée être le premier jour de juillet mil neuf cent huit, de plus de quatre cent mille âmes, la somme à verser jusqu'à ce que cette population ait atteint huit cent mille âmes, sera de cinq cent soixante-deux mille cinq cents dollars;

Dans la suite et jusqu'à ce que cette population atteigne le chiffre d'un million deux cent mille âmes la somme à verser sera de sept cent cinquante mille dollars;

Et dès lors la somme à verser sera d'un million cent vingt-cinq mille dollars.

2. Est abrogé l'article 1 du chapitre 50 des lois de 1885, c. 50, modifié. Transfert des terres marécageuses de la province sous l'autorité dudit article 1, et non vendues par la province antérieurement à l'époque à laquelle les termes et conditions de la présente loi ont été agréés par la législature de la province, doivent être transférées de nouveau au gouvernement.

3. Les sommes payables à la province conformément au paragraphe 1 du présent article, sont sujettes à une déduction de cinq pour cent par an calculée sur la différence existant entre le montant total des sommes pour lesquelles lesdites terres marécageuses ont été vendues par la province, d'une part, et le total des sommes qui de temps à autre ont été portées au débit de la province par le gouvernement au sujet du choix, de l'arpentage et du transfert desdites terres et des sommes dépensées par la province qui peuvent être quittement imputées sur l'administration et la vente desdites terres marécageuses d'autre part.

4. La différence dont il est parlé dans le paragraphe précédent est déterminée par le Gouverneur en conseil après vérification de la part du gouvernement.

5. Les sommes payables à la province conformément au paragraphe 1 du présent article sont aussi sujettes à une déduction par suite de la répartition des terres, jusqu'à concurrence de cent cinquante mille acres, accordées à titre de subvention à l'Université du Manitoba sous l'autorité de l'article 2 du chapitre 50 des Statuts de 1885, savoir, à une déduction de cinq pour cent par an sur la somme de trois cent mille dollars.

6. Le présent article est considéré comme étant entré en vigueur, en tant que les dispositions régissant et touchant les versements semestriels payables d'avance conformément au paragraphe 1 du présent article sont concernés, le premier jour de juillet mil neuf cent huit, et il a de l'effet comme si le premier versement semestriel prévu par ledit paragraphe était dû à cette date.

7. Dès l'entrée en vigueur de la présente loi il sera déduit du total des sommes payables conformément aux dispositions du paragraphe précédent, toutes les sommes reçues du gouvernement par la province à

1885, c. 50, modifié. Transfert des terres marécageuses de la province au Gouvernement.

Déduction concernant les terres marécageuses.

Détermination du montant.

Déduction concernant les terres accordées à l'Université du Manitoba.

Commencement des versements sous l'autorité du paragraphe 1.

Déductions concernant l'indemnité au lieu de terres publiques.

titre d'indemnité au lieu de terres publiques, à partir du premier jour de juillet mil neuf cent huit.

Allocation
pour édifices
publics
provinciaux.

8. A titre d'allocation additionnelle en lieu et place de terres publiques, il doit être payé par le gouvernement à la province, la moitié, le premier jour de juillet mil neuf cent douze, et la moitié le premier jour de juillet mil neuf cent treize, pour aider à la construction des édifices publics nécessaires, deux cent un mille sept cent vingt-trois dollars et cinquante-sept centins, somme égale à la différence entre la totalité des paiements faits par le gouvernement à chacune des provinces de la Saskatchewan et de l'Alberta sous l'autorité de l'*Acte de la Saskatchewan* et de l'*Acte de l'Alberta* respectivement pour les mêmes fins, et les sommes déjà payées par le gouvernement pour la construction des édifices législatifs et de l'Hôtel du gouvernement à Winnipeg."

NÉGOCIATIONS ANTÉRIEURES À LA PRÉSENTE ENQUÊTE.

Bien que les mesures législatives de 1912 aient eu pour but d'établir l'égalité, quant au traitement financier, parmi les provinces formées à même la Terre de Rupert et les Territoires du Nord-Ouest, elles n'ont pas été élaborées pour servir de règlement final à la question des ressources naturelles de ces provinces. La tâche de transférer définitivement aux provinces leur domaine public suivant des termes équitables a été laissée pour l'avenir, mais elle n'a pas été perdue de vue. Cela ressort des paroles prononcées à la Chambre des Communes par le Premier Ministre du Canada, le Très Honorable sir Robert Borden, lors de l'introduction de ces mesures le 4 mars 1912:—

" Parce que, je le répète, ces trois provinces (Alberta, Saskatchewan et Manitoba) forment une catégorie différente de celle des six autres provinces du Dominion. Les six autres provinces possèdent leurs ressources naturelles, leur domaine public, leurs mines, leurs minéraux et autres richesses de ce genre; ces trois provinces n'ont pas ces richesses. Tenant compte de ces faits, notre politique et notre proposition consistent, en premier lieu, à placer le Manitoba sur une base de justice et d'équité comme il a été fait déjà pour l'Alberta et la Saskatchewan, puis à mettre à l'étude, aussitôt que possible, la question des termes d'après lesquels la remise des ressources naturelles des trois provinces des prairies devra leur être faite." (Hansard, p. 4269.)

Il y eut ensuite une période de négociations entre le Dominion et les provinces de l'Ouest qui ne produisirent aucun résul-

at satisfaisant durant une dizaine d'années. Finalement, le 21 avril 1922, au cours d'une conférence entre des représentants du Manitoba et du Dominion, le Premier Ministre actuel du Canada, le Très Honorable W. L. Mackenzie King, fit la déclaration suivante à la Chambre des Communes (Hansard, vol. 2, p. 1018):—

“ Il a été convenu entre le gouvernement du Manitoba et le gouvernement du Dominion,—

(1) Qu'il est désirable et juste que des arrangements soient conclus entre le Dominion du Canada et les provinces des Prairies quant à leurs ressources naturelles, de façon que soit pleinement reconnu le principe que sous ce rapport lesdites provinces ont droit d'être placées sur un pied d'égalité avec les autres provinces de la Confédération.

(2) Que le gouvernement du Canada conclura à cette fin une entente avec les provinces des Prairies, ladite entente devant être sujette à ratification par le Parlement et les législatures respectives.

(3) Qu'à défaut d'entente sur un point quelconque entre le Dominion et la province du Manitoba, les questions en litige seront soumises à l'arbitrage.

(4) Que les recommandations faites par les arbitres devront être ratifiées par le Parlement et par la législature du Manitoba.”

Des négociations ultérieures n'ayant pas réussi à amener une entente entre le Dominion et la Province sur les questions laissées sans solution par la déclaration ci-dessus du Premier Ministre, et comme il était devenu manifeste qu'une enquête complète par un tribunal muni des pouvoirs de juger des faits et des arguments présentés par les deux côtés deviendrait nécessaire avant que les droits et les obligations mutuels des deux gouvernements puissent être déterminés, la présente Commission a été créée par le décret du Conseil déjà cité, le 1er août 1928.

TÂCHE DE LA COMMISSION.

Les paragraphes de ce décret qu'il importe de citer ici sont ceux qui portent les numéros 1, 2 et 3 et qui sont conçus comme suit:—

“1. La province du Manitoba sera placée sur un pied d'égalité avec les autres provinces de la Confédération en ce qui concerne l'administration et la libre disposition de ses ressources naturelles, à dater de son entrée dans la Confédération en 1870.

2. Le gouvernement du Canada, avec l'assentiment du gouvernement du Manitoba, nommera une commission composée de trois personnes pour faire enquête et rapport sur les redressements financiers qui devraient être effectués à cette fin.

3. La Commission aura le pouvoir de décider quelles considérations financières ou autres ressortissent à son enquête.

C'est l'intention évidente du décret du Conseil que la province du Manitoba soit maintenant traitée comme si, en 1870, elle était entrée dans la Confédération aux mêmes conditions que l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, c'est-à-dire comme unité indépendante, autonome, ayant en sa " possession " les terres, les mines et les minéraux encore inaliénés renfermés dans son territoire, ainsi que les impôts régaliens qui s'y rattachent, dont elle continuerait l'administration et la libre disposition pour son avantage subordonné " aux charges dont ils sont grevés, et sans préjudice d'aucun intérêt autre que ceux que la Couronne a dans iceux."

En vertu de ce décret du Conseil, les terres provinciales de la Couronne qui restent inaliénées seront par la force des choses transférées au gouvernement provincial. La tâche de la Commission a trait à cette partie des terres qui ont été aliénées par le gouvernement du Dominion depuis le 15 juillet 1870. La province a-t-elle reçu une juste compensation pour les ressources qu'elle a perdues du fait de l'exécution des politiques du Dominion? Sinon, quels arrangements financiers (pour employer les termes du décret du Conseil) devraient être effectués aujourd'hui pour rendre justice à la province et établir par là " l'égalité " désirée, de la seule manière qu'elle peut être actuellement établie? Les ressources cédées par le Dominion ne peuvent maintenant être rendues. A la lumière du décret du Conseil, la rétention de ces ressources en 1870 doit être considérée comme une expropriation pour laquelle une compensation équitable, ou la balance due en toute justice comme compensation équitable, doit maintenant être payée.

RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS.

Nous sommes d'avis, après avoir examiné avec le plus grand soin les faits et les arguments à nous soumis au cours de notre enquête, qu'en effectuant avec le Manitoba un règlement basé

sur le décret du Conseil, on ne peut pas considérer comme équitable le traitement reçu dans le passé par cette province. Nous tâcherons d'exposer aussi brièvement et aussi clairement que possible les raisons qui nous mènent à cette conclusion, les principes qui doivent être appliqués dans la détermination des obligations du Dominion, et le montant de l'indemnité en dollars et en centins auquel, croyons-nous, la province a droit.

Nous chercherons d'abord à établir l'étendue des obligations mises actuellement à la charge du Dominion, c'est-à-dire les réserves qui sont censées donner naissance à ces obligations. Nous sommes d'avis que le temps consacré au début de ce rapport à définir la situation des provinces originales à l'époque de la Confédération facilitera notre tâche sous ce rapport. Nous avons vu comment, en entrant dans l'union, chaque province a conservé, vaille que vaille, ce qu'elle possédait dans son propre territoire provincial, sans égard aux pertes passées qui, dans la plupart des cas, avaient été lourdes, ni à la valeur supérieure ou inférieure des ressources des autres provinces. (Nous laissons de côté pour le moment le cas de l'Ile du Prince-Edouard qui entra en 1873 et avec laquelle il fallut faire une convention spéciale parce que la province ne possédait aucune ressource.) Tenant compte de ces considérations, nous sommes d'opinion que le gouvernement fédéral n'est responsable envers le Manitoba d'aucune aliénation de territoire qui peut avoir été faite avant la création de la province par le Gouvernement impérial, la Compagnie de la Baie d'Hudson ou toute autre autorité. Et les aliénations de ressources naturelles faites avant que le Manitoba eût commencé d'exister comme province, c'est-à-dire avant l'époque de "l'Union" selon notre interprétation de cette expression dans l'article 109 de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, ne justifient aucune réclamation contre le Dominion, et toutes obligations ou réserves datant de cette période doivent aujourd'hui être acceptées par la province comme limitant ses droits de propriété et comme étant de la nature, soit de "charges" soit "d'intérêts autres que ceux de la province", comme il est dit à l'article 109. La règle que nous avons adoptée dans la circons-

tance, et que nous croyons être la règle qui doit être déduite de ce qui a déjà été décidé par les cours de justice, c'est que lorsque dans un Acte antérieur au 15 juillet 1870, il est stipulé une aliénation, obligation ou réserve qui peut, spécifiquement ou par induction logique, être considérée comme se rapportant à une terre située dans la province, le droit de la province sur cette terre lui est subordonné, mais il n'en est pas de même dans d'autres cas. Comme exemple d'une réserve semblable que nous considérons comme liant la province, nous mentionnerons la réserve en faveur de la Compagnie de la Baie d'Hudson dont il est question dans l'Acte de Cession. Naturellement, cela veut simplement dire que les provinces recevant une part de ce que l'on appelle la "zone fertile", partie la plus désirable de la Terre de Rupert, doivent l'accepter telle quelle. Nous constatons que dans les parties de la Terre de Rupert qui en 1912 furent annexées à l'Ontario et au Québec, ces provinces sont considérées comme étant liées par les réserves que contient l'Acte au sujet des postes de la Compagnie de la Baie d'Hudson.

Comme exemple d'une aliénation résultant d'une transaction antérieure et qui, à notre avis, n'entraînerait aucune obligation pour la province, nous supposerons un cas qui eût probablement pu se produire. Si le Dominion avait tenté, après le 15 juillet 1870, de réaliser par une vente ou une mise en réserve de terres au Manitoba (et l'intention d'agir ainsi fut jadis annoncée par le gouvernement fédéral), les 300,000 livres versées à la Compagnie de la Baie d'Hudson comme compensation partielle pour sa cession, un tel Acte n'eût pas lié la province, mais eût constitué une affectation de terres provinciales à une fin n'intéressant que le Dominion et dont le Dominion eût porté la responsabilité en vertu du décret du Conseil. Nous le répétons encore une fois, en faisant ces déclarations, nous n'avons la prétention de trancher aucune question légale. Nous indiquons simplement les règles que nous avons adoptées pour notre propre gouverne en tirant nos conclusions.

De la même façon que dans le cas ci-dessus et par une analogie que nous croyons concluante, la province n'a droit à

aucune compensation pour toute aliénation, charge ou réserve qui peut avoir été faite par toute autorité compétente dans tout territoire formant maintenant partie de la province, mais qui n'était pas compris dans celle-ci à l'époque où l'aliénation, la charge ou la réserve a été faite. Cette dernière déclaration est importante parce qu'il faut se rappeler que le Manitoba a eu trois étendues différentes depuis sa création: la première et la plus petite étendue fixée en 1870, la deuxième qui a résulté de l'extension des limites en 1881, et la présente étendue formée par l'annexion, en 1912, de ce qu'on appelait l'hinterland. A notre avis, le Dominion n'est pas responsable envers le Manitoba de ce qui s'est fait dans cet hinterland avant 1912, ni de ce qui a été fait avant 1881 dans le territoire ajouté à la province cette année-là. Avant leur annexion au Manitoba ces étendues ne formaient pas plus partie de cette province que de l'Ontario ou de toute autre province, et le Manitoba n'est pas plus justifiable de réclamer au sujet de ces étendues pour des transactions antérieures que ne le sont l'Ontario et le Québec pour des transactions de même nature dans le territoire qu'elles ont acquis en 1912.

Il résulte de ce qui précède que le Dominion est responsable envers la province des aliénations qui ont eu lieu depuis le 5 juillet 1870 dans le territoire originalement connu sous le nom de Manitoba; depuis 1881, dans le territoire de la province tel qu'agrandi cette année-là, et depuis 1912 dans l'entière superficie actuelle de la province. La perte occasionnée par toutes aliénations ou autres transactions qui ont été faites ou ont eu lieu dans les étendues respectives avant les dates ci-dessus doit être subie par la province selon l'intention, comme nous interprétons, de l'article 109.

En second lieu, aucune réclamation ne peut être admise pour des ressources naturelles aliénées par le Dominion pour des usages uniquement provinciales. En nous exprimant ainsi nous avons particulièrement en vue les Terres scolaires et le Fonds de dotation des Terres scolaires. Par des mesures législatives sanctionnées en 1872 et en 1879, les sections portant les numéros 11

et 29 de chaque township arpenté dans le Manitoba et dans les Territoires du Nord-Ouest ont été mises à part pour constituer une dotation pour le bénéfice de l'enseignement scolaire dans la province et dans les Territoires. La loi spécifiait que ces terres seraient de temps à autre offertes en vente par enchères, les sommes réalisées devant être placées dans des valeurs du Trésor fédéral, l'intérêt produit par ces dernières devant être payé au gouvernement de la province ou des Territoires, pour être distribué ensuite pour le maintien des écoles. Ceci signifie que le huitième des terres arpentées du Manitoba est administré par le gouvernement fédéral dans un but uniquement provincial, le soutien de l'enseignement scolaire, et que les revenus réalisés sont versés à la province. Nous avons déjà dit que le Manitoba toucha son premier paiement provenant de ce fonds en 1879, alors qu'une somme de \$20,000 lui fut remise. Les paiements ont été faits à la province tous les ans depuis lors et à l'expiration de l'année administrative 1927-28 ces paiements avaient atteint un chiffre global de \$6,243,351.13. Aux termes du paragraphe 5 du décret du Conseil, la province recevra les terres scolaires restées invendues et sa part du Fonds de dotation des Terres scolaires, ainsi que les autres ressources naturelles, pour être administrées par la province subordonnément aux conditions mises à cette administration par les mesures législatives de 1872 et de 1879. Durant les cinq dernières années le revenu annuel perçu par la province de cette source a été en moyenne d'un peu plus de \$300,000. Nous ferons remarquer, en passant, que le montant de ce revenu net, produit comme il l'est par l'administration d'un dix-huitième seulement de la superficie arpentée de la province, donne un bon exemple de la valeur des terres de la Couronne dans cette partie du pays.

HOMESTEADS ET TERRES DES CHEMINS DE FER.

Il nous faut maintenant examiner les contre-réclamations présentées par le Dominion en vue d'affaiblir, sans toutefois les détruire complètement, les réclamations de la province. Nous voulons parler des terres utilisées pour constituer des homesteads

pour créer des subsides pour les chemins de fer. Il nous allégué que l'usage fait de ces terres a été, dans une certaine mesure, dans l'intérêt de la province et que la réclamation totale de la province devrait être réduite en conséquence. Les sommes prêts à concéder quelque chose au Dominion sous rapport. Mais avant de procéder à l'examen de cas particuliers, nous pensons qu'il est sage de faire remarquer qu'en traitant cette question des ressources naturelles, ce que nous nous sommes à considérer c'est le résultat, au point de vue financier, des politiques du Dominion sur l'administration de la province. Nous croyons qu'au cours des délibérations l'expression "la dépopulation du Manitoba" a été employée trop fréquemment par les deux parties. Les gens qui forment la population du Manitoba sont également des citoyens et des contribuables du Canada, la population d'une province peut être très riche et son gouvernement très pauvre. Nous nous occupons ici non pas de deux populations, mais de deux institutions, le gouvernement de la province et le gouvernement du Canada, chacun ayant certaines responsabilités administratives et chacun ayant normalement droit à certaines sources de revenu pour faire face à ses dépenses. Les véritables questions soulevées par le sujet et soumises à l'étude sont, d'une part, dans quelle mesure les dépenses du gouvernement provincial ont-elles souffert du fait de la dépopulation des terres de la province à la création de homesteads gratuits et de leur utilisation en vue de fournir des subsides aux chemins de fer, et, d'autre part, à quel degré les responsabilités financières du gouvernement provincial ont-elles été allégées, et ses dépenses réduites, par cette politique.

Or, examinons d'abord la question des homesteads gratuits. Il ne faut pas oublier qu'un accroissement rapide de la population charge un gouvernement provincial d'un lourd fardeau de dépenses pour l'instruction publique, la construction de routes, l'administration de la justice, etc. Il n'est pas raisonnable, disons-nous, de supposer, comme on nous a demandé de le faire, que si l'administration des terres publiques du Manitoba avait été confiée au gouvernement provincial, ce dernier aurait

adopté une politique de homesteads gratuits semblable à celle du Dominion. Au contraire, nous n'avons cessé de constater, en examinant ce qui a été dit par les tenants de la politique du Dominion en 1870 et depuis lors jusqu'à la création de l'Alberta et de la Saskatchewan en 1905, que la supposition admise était que si le libre usage de leurs terres avait été accordé au Manitoba et, plus tard, aux nouvelles provinces, ils les eussent utilisées non pas comme homesteads gratuits mais comme sources de revenus. On a craint dès le début que le Manitoba, si on lui laissait la gestion de ses terres, adopterait une politique de colonisation basée sur la vente des terres, politique dont l'action serait nécessairement lente et qui irait ainsi à l'encontre du désir qu'avait le Dominion de hâter le mouvement colonisateur pour le bénéfice du Canada tout entier. Mais il faut se rappeler que dans un tel cas, c'est-à-dire le cas qui causait des craintes aux autorités fédérales, les terres trouvées de temps à autre invendues et incultes n'en eussent pas moins constitué un actif pour le gouvernement provincial, qui dans l'intervalle, eût disposé des sommes provenant des terres vendues. Naturellement, la province avait tout intérêt à voir s'accroître sa population. Son prestige au sein du Dominion, sa représentation au Parlement et même la subvention par tête accordée au gouvernement provincial, auraient tous bénéficié d'un accroissement de population. Mais nous croyons que malgré son désir de voir grandir la province, un gouvernement provincial n'eût pas perdu de vue son propre bien-être financier. Les considérations de nature diverse qui se seraient présentées auraient exercé les unes sur les autres un effet modérateur. En toute probabilité, le prix de vente fixé pour les terres colonisables n'eût pas été très élevé au début, et l'on eût pratiqué durant quelques années du moins en ce qui concerne certaines étendues de la province, un système de concessions gratuites. Toutefois, nous pensons qu'une judicieuse politique de colonisation, conçue dans le seul intérêt de la province, aurait pu produire des revenus considérables, surtout à l'époque de la construction des chemins de fer de même que subséquemment. Les revenus tirés des Terres scolaires en four-

sent une indication. Au total, le gouvernement fédéral a donné en homesteads près de 8,000,000 d'acres de bonnes terres arables du Manitoba. Nous croyons que les revendications du Dominion devraient être admises dans une certaine mesure et qu'on ne devrait pas exiger de ce gouvernement une somme égale à la valeur actuelle de ces terres. Une telle somme serait excessive; justice ne peut être rendue qu'en la réduisant dans une mesure proportionnée aux sacrifices que, à notre avis, on eût raisonnablement pu s'attendre de voir le gouvernement provincial faire en vue d'assurer l'accroissement en population de la province.

Passons maintenant à la question des octrois de terres faits aux chemins de fer. Ces octrois sont de deux sortes: ceux qui ont été faits pour la construction des chemins de fer d'intérêt national, tel que, notamment, la ligne principale du Pacifique-Canadien, et ceux qui se rapportent à la construction d'embranchements, c'est-à-dire de voies allant d'un point à un autre de la province, ordinairement raccordées à une ligne principale, qu'on peut raisonnablement supposer avoir répondu à un besoin provincial, c'est-à-dire un besoin pour lequel le gouvernement provincial eût été prêt à fournir ses terres s'il en avait eu la propriété. Pour subventionner la construction des chemins de fer non provinciaux le gouvernement fédéral a fourni près de 100,000 d'acres de terres du Manitoba. La ligne principale du Pacifique-Canadien à elle seule a nécessité l'octroi de 2,182,750 acres. Ailleurs au Canada il a toujours été entendu que les entreprises fédérales s'effectuaient aux frais du gouvernement fédéral. Un exemple nous est fourni par la construction du chemin de fer Transcontinental-National, commencée en 1904. Ce chemin de fer a indubitablement procuré un grand bénéfice national au Nouveau-Brunswick, au Québec et à l'Ontario. Mais aucune de ces provinces n'a été appelée à contribuer, de son argent ou de ses terres, à sa construction. Sous ce rapport le cas de l'Ontario offre un bon exemple d'une entreprise fédérale qui accroît la valeur de l'actif provincial, et aussi de la ligne de démarcation entre la responsabilité du Dominion et celle de la

province dans le développement ferroviaire mentionné ci-dessus. Le Transcontinental-National traverse l'Ontario de l'est à l'ouest le long de la partie septentrionale de sa zone habitée. Sa construction a ouvert à la colonisation, et a ainsi accru en valeur, de grandes étendues de territoire appartenant au gouvernement provincial, mais sans que ce dernier ait eu quelque chose à déboursier. Mais à l'époque de sa construction le gouvernement de l'Ontario désirait fort établir des communications ferroviaires en direction nord-ouest de Thunder Bay à Superior Junction, sur la ligne principale du Transcontinental. Afin de faire construire cet embranchement allant d'un point à un autre de la province, le gouvernement de l'Ontario paya une subvention.

On a un autre exemple de la responsabilité fédérale au sujet d'entreprises nationales dans le cas de l'octroi de terres de la Colombie-Britannique pour aider à la construction du chemin de fer Pacifique-Canadien. Nous nous reportons à l'article 11 des termes de l'union conclue entre le Canada et la Colombie-Britannique en 1871. En vertu de cet article, la Colombie-Britannique convenait de transférer, et effectivement elle transféra plus tard, certaines de ses terres domaniales au gouvernement fédéral pour servir à réaliser les sommes nécessaires à la construction du chemin de fer. Mais en considération de ce transfert, le Canada s'engagea à payer, et il a payé depuis lors, à la province la somme de \$100,000 annuellement. Or nous constatons qu'en 1884 (47 Vict., c. 8) le Parlement approuva le paiement d'une somme de \$2,394,000 à la province de Québec en considération du fait que le gouvernement de cette province avait construit une voie ferrée de Québec à Montréal et de Montréal à Ottawa, l'Acte déclarant que le chemin de fer était, à certains égards, "une œuvre d'utilité nationale et non pas simplement provinciale".

Si, par conséquent, le Manitoba avait été en possession de ses ressources naturelles lorsque le Pacifique-Canadien a été construit, et si cette entreprise, qui était d'une très grande importance nationale, avait été réalisée par le Dominion à ses propres

rais, le gouvernement provincial aurait vu son actif prendre de la valeur du fait de la construction du chemin de fer, de même que le gouvernement de l'Ontario a vu ses régions septentrionales devenir beaucoup plus riches par suite de la construction du Transcontinental-National.

Et ce n'est pas réfuter les arguments avancés par la province dans la circonstance que de dire que "la population du Manitoba" approuva la politique par laquelle le Dominion lui procurait des communications ferroviaires au moyen d'octrois de terres, ou de prétendre que si les terres publiques avaient appartenu au Manitoba, au cas où le gouvernement fédéral aurait négligé d'agir, la province eût utilisé ses terres afin de construire les chemins de fer. Si la chose s'était produite, ces chemins de fer n'en eussent pas moins été des "œuvres d'utilité nationale et non pas simplement provinciale", comme dans le cas du Québec en 1884. Et nous pourrions en outre dire, avec autant de plausibilité, que si le Canada n'avait pas construit le Transcontinental National à travers l'Ontario septentrional, le gouvernement de cette province eût fini par être forcé de construire une voie ferrée dans ce territoire, aux dépens de ses propres ressources.

Le gouvernement fédéral a pris environ 575,000 acres de terres du Manitoba pour la construction d'embranchements dans la province, et pour des raisons rendues suffisamment évidentes par ce qui précède, cet item ne devrait pas maintenant être porté à son débit.

RÉCLAMATIONS RELATIVES À DES TRAITÉS INDIENS.

Nous allons maintenant nous occuper d'une réclamation spécifique sur laquelle a insisté très fortement l'avocat du Dominion en vue de faire réduire la demande de secours pécuniaires faite par la province. Nous voulons parler des revendications du Dominion au sujet des Traités indiens. Durant les premières années d'existence du Manitoba, le gouvernement fédéral conclut trois traités avec des tribus indiennes pour l'annulation du titre de propriété des Indiens dans le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest, et par conséquent, il s'engagea à payer certaines

annuités aux Indiens concernés. Les annuités payées jusqu'à date forment un total de plusieurs millions de dollars. On nous demande de rendre la province responsable de ces annuités en retour du transfert des Terres de la Couronne mentionnées dans les traités. Mais il ne faut pas oublier qu'aux termes du décret du Conseil, nous sommes tenus de considérer toutes les questions du même point de vue que si la province avait eu droit à la libre disposition de ses ressources naturelles à partir de 1870. Nous constatons donc qu'il fut expressément décidé par le Conseil Privé dans la cause du Canada C. Ontario (1910) C.A. 637 et les causes antérieures qui y sont mentionnées, que le Dominion n'a aucun recours légal contre une province ou contre les terres d'une province lorsqu'un traité indien est conclu, parce que l'engagement de payer des annuités aux Indiens ne constitue pas une charge sur la terre qui reste la propriété effective du gouvernement provincial. Ce n'est là qu'un exemple de plus d'un acte de l'autorité fédérale dont une province se trouve par hasard à bénéficier. Mais on nous fait observer que depuis que cette décision a été rendue en 1910, le Dominion a établi un nouveau mode de procédure en ce qui concerne les traités indiens. A l'heure actuelle, semble-t-il, aucun traité de cette sorte n'est conclu sans le consentement de la province et sans que la province ne s'engage à payer les frais encourus. Nul doute qu'une pareille stipulation sera faite à l'avenir, si l'occasion s'en présente, en ce qui concerne la province du Manitoba. Mais nous ne pouvons rien trouver dans le décret du Conseil que nous puissions interpréter comme une intention de faire payer maintenant au Manitoba des frais encourus il y a 50 ou 60 ans, lorsqu'on nous admet qu'aucune autre province n'a jamais remboursé le Dominion dans des cas semblables, sauf dans un cas récent depuis l'adoption du nouveau mode de procédure, alors que le traité a été conclu à la demande de la province. On peut sans crainte affirmer qu'aucune province n'a jamais payé, ou n'eût pu être contrainte de payer, les frais relatifs à un traité indien conclu avant 1910. Et dans la présente circonstance, il se trouve que nous avons un précédent direct pour nous guider. Lorsque, en 1912, certaines parties de la Terre de

Rupert furent annexées à l'Ontario et au Québec, par un Acte du Parlement, aucune mention ne fut faite dans les statuts de la responsabilité des provinces quant aux transactions antérieures de ce genre, mais des dispositions satisfaisantes du point de vue du Dominion furent prises pour l'avenir. Nul doute qu'une stipulation semblable concernant le Manitoba sera incorporée à la mesure législative qui devra être présentée conformément au décret du Conseil en vue d'effectuer le transfert au Manitoba de ses terres de la Couronne.

Nous croyons bon de profiter de cette occasion pour ajouter qu'il nous semble être de notre devoir de nous occuper seulement des réclamations résultant clairement de l'administration des terres de la Couronne dans le Manitoba. Il peut y avoir d'autres questions en suspens concernant des réclamations et des contre-réclamations entre le Dominion et la province, mais nous ne pouvons tenter d'en décider. Nous nous en tenons à la question des terres du Manitoba et au montant de la compensation présentement due à la province à l'égard de ces terres, tenant dûment compte de tout droit détenu par le Dominion à leur sujet. Nous ne pouvons pas pousser plus loin notre enquête pour déterminer si la réclamation de la province à l'égard de ses terres n'est pas contre-balancée, totalement ou partiellement, par quelque contre-réclamation d'origine différente.

Nous espérons avoir suffisamment expliqué notre attitude et réussi à exposer de façon à être compris par tous les intéressés les considérations, tant favorables que défavorables aux réclamations de la province, sur lesquelles nous nous sommes basés pour en venir aux conclusions que nous allons maintenant énoncer.

CONCLUSIONS.

Nous constatons donc que dans l'étendue de 8,913,920 acres que renfermait à l'origine la province du Manitoba presque toute la terre était de bonne qualité au point de vue agricole, et que, tout compte tenu des aliénations et des réserves qui furent faites dans des circonstances qui engageaient la province, cette superficie était beaucoup plus près d'être intacte que ne l'étaient

les étendues agricoles de l'Ontario, du Québec, de la Nouvelle-Ecosse ou du Nouveau-Brunswick lorsque ces provinces obtinrent primitivement la libre disposition de leurs terres ou lorsqu'elles entrèrent dans la Confédération. Lorsque l'extension des limites eut lieu en 1881 la superficie totale des terres de la province atteignit un chiffre de plus de 41,000,000 d'acres, dont environ 25,000,000 comprenaient de bonnes terres fertiles. Ce sont là les sources virtuelles des revenus que le gouvernement du Dominion retint en 1870 puis en 1881 pour être administrées pour des fins fédérales. Depuis lors a eu lieu l'agrandissement de territoire, effectué en 1912, par lequel le vaste hinterland d'une superficie de plus de 100,000,000 d'acres a été ajouté à la province. Cet hinterland renferme relativement peu de bonnes terres arables et sa vaste étendue ajoute considérablement aux charges financières du gouvernement provincial. D'un autre côté, nous constatons que les fins auxquelles le Dominion retint les terres arables de la province sont aujourd'hui réalisées; les chemins de fer ont été construits et les terres mises en valeur. Les ressources restantes sont, pour le moment du moins, une cause de dépenses, et ces ressources sont précisément celles qui sont présentement remises à la province. Sans doute elles offrent de grandes possibilités pour l'avenir et pourront un jour devenir productives. Mais elles ne constituent pas la sorte de ressources que le Dominion avait réellement l'intention de retenir, conformément à sa politique telle qu'énoncée de temps à autre. Les chiffres qui nous ont été soumis indiqueraient que pour les dix dernières années le déficit net moyen auquel le Dominion a dû faire face dans l'administration des ressources naturelles du Manitoba s'élève en chiffres ronds, à \$430,000 par année. Le moment est sans doute venu pour le Manitoba où, les nécessités fédérales ayant été satisfaites, et les ressources mises en réserve pour les satisfaire ayant été presque épuisées, le gouvernement fédéral devrait payer pour la pleine valeur qu'il a reçue et laisser à la province la responsabilité d'administrer ce qui reste.

Puisque les terres du Manitoba ont été retenues en 1870 sans qu'aucun cas n'ait été fait de ce que l'on peut aujourd'hui appeler les droits de la province, et puisque nous sommes convaincus que depuis cette époque jusqu'à 1912 aucune tentative n'a été faite de traiter avec la province sur la base de la valeur des terres retenues, nous pensons que dans toutes les circonstances qui entourent maintenant la question, nous ne pouvons mieux faire que de remonter à la source et nous efforcer de faire maintenant ce qui aurait raisonnablement dû être fait en 1870 si l'esprit du décret du Conseil avait alors animé ceux qui détenaient l'autorité. Si l'on avait alors admis le principe que le Manitoba avait le droit d'occuper, à l'égard de ses terres publiques, une position égale à celle des autres provinces du Canada, mais que, néanmoins ces terres devaient être cédées au Dominion pour des raisons d'une très haute importance nationale, des arrangements eussent été faits immédiatement en vue d'indemniser convenablement et suffisamment la province pour la perte de propriété à laquelle on lui demandait de consentir, et de nouveaux arrangements, basés sur les mêmes considérations, eussent été faits en 1881. Nous nous sommes appliqués à la tâche de faire aujourd'hui, de façon rétroactive, ce qui, supposons-nous, eût dû être fait en premier lieu. Mais il nous est possible de le faire à la lumière de la pleine responsabilité du Dominion comme elle nous apparaît d'après tout ce qui a eu lieu, donnant dûment crédit au Dominion lorsque crédit est dû.

Nous considérons ceci comme un règlement définitif de la question des terres publiques entre le Dominion et la province. Nous considérons les paiements que nous sommes sur le point de proposer comme le prix d'achat qui doit maintenant être payé au Manitoba pour les terres dont il a été privé depuis 1870 jusqu'à nos jours. Nous soumettons donc un projet de subventions annuelles basées, comme elles devraient l'être, tant sur la superficie que sur la population du Manitoba établies de temps à autre, commençant avec l'année 1870 et se poursuivant d'année en année à perpétuité. En fixant le montant de ces subventions, nous avons, croyons-nous, accordé toute l'importance voulue à

ce qui peut être équitablement crédité au Dominion contre la réclamation du gouvernement provincial. Nous plaçons à un chiffre minime les pertes subies par le gouvernement provincial au sujet des terres de homesteads, nous accordons au Dominion le bénéfice de terres utilisées pour subventionner la construction d'embranchements, et nous mettons à son crédit les sommes qu'il a versées à la province en vertu des mesures législatives de 1898 et de 1912 pour aider à la construction d'édifices publics. Nous reconnaissons également, en faveur du Dominion, le fait additionnel que les subventions que nous recommandons pour les années futures, comme on le verra bientôt sont généreuses en leurs termes.

Nous donnons effet à ces considérations en faveur du Dominion de deux manières: (1) en fixant un chiffre modéré pour les subventions payables pour les années passées, et (2) en repoussant toute réclamation pour l'intérêt sur les arrérages. Et naturellement, nous déduisons de la somme aujourd'hui due pour les subventions en souffrance, toutes les subventions déjà payées en vertu d'arrangements antérieurs, de même que la valeur des terres marécageuses et des terres universitaires octroyées en vertu des mesures législatives de 1885.

Sur la base ci-dessus, nous recommandons une subvention annuelle de \$60,000 pour les onze années, comprises entre 1870 et 1882, durant lesquelles la province n'a reçu aucune subvention. A partir de 1882 et pour une période de vingt années, nous recommandons une subvention de \$187,500 pour faire face à l'accroissement de la province en superficie et en population. De 1901-2 à 1908, nous proposons une subvention de \$375,000 à cause de l'augmentation de la population. Et finalement, à partir de et après 1908 nous adoptons le système de subventions appliqué en 1905 à l'Alberta et à la Saskatchewan et en 1912 au Manitoba.

La différence entre la somme totale des subventions que nous recommandons comme payables depuis 1870 jusqu'à l'époque actuelle, et la somme de tous les crédits revenant au Dominion est de \$4,584,212.49. C'est la somme que le Mani-

toba devra recevoir en espèces, comme balance due pour les arrérages. Dorénavant, jusqu'à ce que la population atteigne 300,000 âmes, la province recevra annuellement \$562,500. Lorsque la population aura atteint 800,000 âmes cette somme sera portée à \$750,000. Finalement, lorsque la population sera parvenue au total de 1,200,000 âmes la somme payable annuellement sera portée à \$1,125,000 et ne changera plus ensuite. Les tableaux suivants indiquent les chiffres de la superficie et de la population du Manitoba à diverses époques:

(1) *Superficie du Manitoba*—

1870..	8,913,920	acres
1881..	47,188,480	“
1912..	161,172,480	“

(2) *Population du Manitoba (années de recensement)*—

1871..	25,228
1881..	62,260
1891..	152,506
1901..	255,211
1906..	343,082
1911..	461,394
1916..	553,860
1921..	610,118
1926..	639,056

Il nous est nécessaire de faire une mention particulière de notre façon d'envisager la responsabilité du Manitoba à l'égard des terres marécageuses et des terres universitaires reçues par la province sous l'empire du statut de 1885. D'après l'arrangement de 1912, les terres marécageuses restées invendues furent remises au Dominion, et la province fut tenue d'effectuer à perpétuité un paiement annuel d'intérêt, au taux de cinq pour cent sur la somme qu'elle réalisa par la vente des terres marécageuses et qui atteignit \$2,769,856.66, de même que sur une somme de \$300,000, valeur estimée des terres universitaires. Cet item concernant l'intérêt est soustrait annuellement de la subvention de

\$562,500. Il est clair qu'en concluant cet arrangement au sujet des terres marécageuses et des terres universitaires on avait pris pour acquis que les terres de la Couronne étaient la propriété du Dominion; de là, entre autres choses, la remise au Dominion des terres marécageuses invendues. Nous ne trouvons pas à redire à ce qui a été fait en 1912 au sujet de cette question. L'arrangement fut pris de commun accord et fut considéré équitable par les deux parties. Mais il a maintenant fait son temps parce que la base sur laquelle il reposait n'existe plus. Il doit être écarté comme n'étant plus conforme aux nouveaux rapports qui sont en train de s'établir entre le Dominion et la province en ce qui concerne les terres de la Couronne. Le présent règlement étant basé sur l'admission du fait que les terres sont la propriété de la province, et que le Dominion est prié de payer pour ce qu'il a retenu, cet arrangement de 1912 doit être modifié. Les terres marécageuses invendues reviendront à la province par la seule force des choses conformément au décret du Conseil. Et dorénavant, au lieu de laisser la province dans l'obligation de payer intérêt au Dominion au sujet d'une partie de ses propres terres, nous croyons que la mesure la plus convenable à prendre est de créditer le Dominion, une fois pour toute, pour la somme de \$3,069,856.66, valeur des terres universitaires et des terres marécageuses données à la province et de déduire cette somme du total dû à la province pour les arrérages. Sans cette déduction, les arrérages globaux s'élèvent à \$7,654,069.15. La déduction voulue étant faite, la balance qui reste est de \$4,584,212.49, tel que dit ci-dessus et les subventions annuelles seront désormais payables dans leur totalité, tel que stipulé dans l'Acte de l'Alberta et dans l'Acte de la Saskatchewan.

Nous avons terminé notre tâche et nous soumettons le règlement esquissé ci-dessus comme étant la meilleure solution que nous ayons pu trouver après avoir donné au sujet à l'étude notre plus sérieuse considération. La question de l'évaluation des ressources naturelles d'une province est, de par sa nature même, des plus complexes, et dans le cas présent elle a été rendue encore plus difficile par les complications qui ont entouré le cas du Manitoba.

Le délai considérable apporté à l'établissement des principes d'un règlement définitif et les nombreuses propositions et contre-propositions qui en ont résulté, de même que les divers arrangements dénués de tout principe clair qui ont été conclus, de temps à autre, ont compliqué la situation presque au point de rendre impossible une solution claire et indisputable. Nous savons parfaitement qu'avec la masse énorme d'arguments qui se sont accumulés autour de cette question durant les années dernières, il y aurait lieu d'étayer une thèse à l'effet que nos propositions présentes ne rendent pas pleinement justice au Manitoba et de soutenir une autre thèse également plausible pour démontrer que le Dominion n'est pas traité de façon équitable. Nous n'avons aucun doute que c'est à cause de ce caractère exceptionnel du sujet, avec toutes ses complications, que les deux gouvernements concernés ont décidé de soumettre la question en litige à une enquête continue et très étendue. Nous pensons que les recommandations que nous faisons à la suite d'une telle enquête sont les plus raisonnables qui puissent être tirées des faits.

Nous nous sommes abstenus, dans ce rapport, d'entamer une discussion longue et détaillée quant aux faits et aux chiffres liés aux divers aspects de la cause. Une telle ligne de conduite eût nécessité la présentation d'une masse volumineuse et fastidieuse de matériaux que notre devoir spécifique nous ordonnait d'examiner et de peser. Nous rendrions plus confuse, au lieu de l'éclaircir, la question en litige, si nous tentions de passer ici en revue les données et les arguments relatifs aux innombrables facteurs du problème compliqué que nous avons été chargés de ramener à des conclusions définies.

Durant le cours de notre enquête, nous avons eu fréquemment à demander au ministère de l'Intérieur des renseignements qu'il lui fallait extraire, non sans beaucoup de travail et de recherches, de ses archives. Nous désirons remercier le Ministère pour sa bienveillance et sa coopération non seulement à cet égard mais aussi au sujet d'une grande variété d'autres moyens qu'il a placés à notre disposition et qui ont grandement facilité l'organisation et la conduite de notre enquête.

En terminant, nous désirons exprimer notre gratitude à M. Oliver Master, Secrétaire de la Commission, pour l'aide extrêmement précieuse qu'il nous a fournie durant tout le cours de l'enquête. M. Master remplit les fonctions d'aviseur économique auprès du Service de Renseignements sur les Ressources naturelles, du ministère de l'Intérieur. Nous considérons que nous avons été particulièrement heureux de pouvoir bénéficier de la vaste somme de connaissances que possède M. Master, et de son zèle inlassable pendant tout le cours de nos travaux. Son aide nous a permis de terminer notre tâche beaucoup plus tôt qu'il ne nous eût autrement été possible.

Le tout respectueusement soumis,

W. F. A. TURGEON, *président.*

T. A. CRERAR,

C. M. BOWMAN.