

**COMMISSION DES REVENDICATIONS
DES INDIENS**

**RAPPORT DE MÉDIATION –
NÉGOCIATION AVEC
L'AGENCE DE FORT PELLY
RELATIVES AUX TERRES À FOIN DE PELLY**

Mars 2008

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	v
PARTIE I <u>INTRODUCTION</u>	1
LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION	2
PARTIE II <u>BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION</u>	5
PARTIE III <u>NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION</u>	15
PARTIE IV <u>CONCLUSION</u>	19
LE RÔLE DE LA CRI DANS LE SUIVI DE L'EXAMEN DE LA REVENDICATION	19
FACILITATION PAR LA CRI	19
COORDINATION D'ÉTUDES PAR LA CRI	19
MÉDIATION PAR LA CRI	20

SOMMAIRE

AGENCE DE FORT PELLY REVENDICATION RELATIVE AUX TERRES À FOIN DE PELLY – MÉDIATION Saskatchewan

Le rapport est répertorié : Commission des revendications des Indiens, *Agence de Fort Pelly : revendication relative aux terres à foin de Pelly – médiation* (Ottawa, mars 2008)

Le présent sommaire n'est fourni qu'à des fins de recherche. Pour un compte rendu complet de l'enquête, le lecteur est prié de consulter le rapport publié.

Traités – Traité 4 (1874); **Réserve** – création de réserves; aliénation
Mandat de la Commission des revendications des Indiens – médiation; **Saskatchewan**

LA REVENDICATION PARTICULIÈRE

Aux fins de cette revendication, trois Premières Nations de la Saskatchewan – celles de Key, de Keeseekoose et de Cote – se regroupent pour former l'Agence de Fort Pelly dans le but de présenter collectivement leurs revendications individuelles portant sur un ensemble de terres qu'elles prétendent avoir été mises de côté pour elles en 1891 en tant que réserve en vertu de l'*Acte des sauvages* et qui, par la suite, avait été aliéné sans qu'une cession soit intervenue, ni leur consentement obtenu. La revendication est présentée au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) en octobre 1997 et acceptée aux fins de négociation en juillet 2000. La CRI suit l'état d'avancement de la revendication tout au long de l'examen ayant mené à l'acceptation et est invitée à faciliter les négociations, entamées en novembre 2000.

CONTEXTE

La participation de la CRI dans cette revendication procède de son mandat de médiation. À ce titre, elle n'a pas reçu de documents historiques ou d'arguments juridiques de la part des parties.

Les Premières Nations de Key, de Keeseekoose et de Cote adhèrent au Traité 4 en 1874 et leurs réserves respectives sont créées dans la région de Swan River-Fort Pelly dans l'est de la Saskatchewan entre 1877 et 1883. Les trois réserves sont confirmées par décret en 1889. Les ressources de chasse et de pêche ne pouvant plus soutenir le mode de vie traditionnel des Premières Nations, celles-ci se tournent vers l'agriculture, surtout l'élevage, afin d'améliorer leur situation. En 1891, un territoire de 20 milles carrés dans les cantons 30 et 31, rang 32, à l'ouest du premier méridien (qui passe tout juste à l'ouest des réserves de Keeseekoose et de Cote, entre les rivières Assiniboine et White Sand) est arpenté en vue de leur procurer le foin nécessaire à leur bétail. Le 1^{er} mars 1893, le décret 574 est pris en vertu de l'*Acte des Terres fédérales*, ordonnant que les cantons 30 et 31 soient interdits de vente et d'entrée et dévolus au surintendant général des Affaires indiennes pour être tenus comme terres à foin au bénéfice des Indiens du district de Fort Pelly.

En 1898, les terres à foin de Pelly dans le canton 31 sont, par inadvertance, incluses dans un ensemble de terres attribuées à une colonie doukhobor. Les responsables des Affaires indiennes estiment qu'il n'est pas nécessaire de procéder à la cession de ces terres puisqu'elles n'avaient pas été mises de côté en tant que réserve dûment constituée, mais simplement comme des terres réservées pour la fenaison. Le 15 mars 1899, le décret 759 rétrocède le canton 31 du ministère des Affaires indiennes au ministère de l'Intérieur à l'intention des colons doukhobors.

En 1905, la Première Nation de Cote cède une partie de sa réserve en échange de terres à foin dans le canton 30. Aucune cession de terres à foin de Pelly n'a été obtenue par les Premières Nations de Key ou de Keeseekoose.

INTERVENTION DE LA COMMISSION

Le rôle de la CRI consistait à présider les séances de négociation, à établir un compte rendu exact des discussions, à faire le suivi des engagements et à consulter les parties afin d'obtenir leur agrément quant à l'ordre du jour, au lieu et à la date des réunions. La CRI a coordonné les évaluations foncières et les études de perte d'usage relatives aux évaluations foncières, à la valeur des terres, à l'agriculture, aux ressources minières et forestières, aux activités traditionnelles, aux répercussions sociales, aux avantages économiques particuliers et aux ressources en eau. Elle a également assuré une médiation afin d'aider les trois Premières Nations à en arriver à une entente sur le partage des sommes versées en indemnisation.

CONCLUSION

En octobre 2004, les parties concluent un accord de principe prévoyant une indemnisation globale de 73,5 millions de dollars, plus les coûts de négociation et de ratification. En avril 2005, les trois Premières Nations s'entendent sur un partage équitable des indemnités. Les Premières Nations de Cote et de Keeseekoose ratifient la proposition de règlement en février et en avril 2006 respectivement. Quoique la Première Nation de Key ait également ratifié l'entente, certains de ses membres ont demandé une révision judiciaire du vote de ratification, et cette affaire est en instance. L'entente de règlement ne sera pas mise en application tant que cette affaire n'aura pas été tranchée.

RÉFÉRENCES

La CRI ne mène aucune recherche indépendante dans les dossiers en médiation, mais s'appuie sur l'information contextuelle et les documents présentés par les parties. Les discussions tenues au cours de la médiation sont visées par des ententes de confidentialité.

PARTIE I
INTRODUCTION

La revendication particulière relative aux terres à foin de Pelly, présentée par les Premières Nations de Key, de Keeseekoose et de Cote, porte sur des événements qui remontent à plus d'un siècle. La Commission des revendications des Indiens (CRI) a été active dans cette revendication, depuis sa présentation initiale à la Direction générale des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) en 1997 jusqu'à son règlement en 2006.

Les Premières Nations de Key, de Keeseekoose et de Cote sont signataires du Traité 4 et ont trois réserves le long de la rivière Assiniboine au sud de Fort Pelly dans la région centrale de la Saskatchewan, près de la frontière du Manitoba. La réserve indienne (RI) 66 de Keeseekoose (actuellement de 4 415,9 hectares) et la RI 64 de Cote (actuellement de 8 088,2 hectares) sont adjacentes l'une à l'autre, tandis que la RI 65 de Key (actuellement de 6 404,8 hectares) se trouve un peu plus loin vers l'ouest le long de la rivière. En novembre 2007, la population inscrite des trois Premières Nations se répartissait comme suit :

	Total	Dans la réserve
Cote	3 038	754
Keeseekoose	2 106	659
Key	<u>1 107</u>	<u>280</u>
Total	6 251	1 693 ¹

Elles se sont regroupées pour former l'Agence de Fort Pelly dans le but de présenter collectivement leurs revendications individuelles portant sur un ensemble de terres, désignées comme terres à foin pour les Indiens du district de Fort Pelly, qu'elles allèguent avoir été mis de côté pour les trois bandes en 1891 en tant que réserve en vertu de l'*Acte des sauvages* et qui, par la suite, a été aliéné sans qu'une cession soit intervenue, ni que le consentement des Premières Nations concernées ait été obtenu.

¹ Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada [AINC], Profils des Premières nations, Premières nations de Key, de Keeseekoose et de Cote, <http://sdiprod2.inac.gc.ca/fnprofiles> (29 décembre 2007).

Le présent rapport ne fait pas l'historique complet de la revendication territoriale relative aux terres à foin de Pelly, mais résume les documents présentés au cours des négociations afin d'établir le contexte historique de la revendication. Il résume également les événements qui ont mené au règlement de la revendication et décrit le rôle qu'a joué la Commission dans ce processus. En l'occurrence, la participation de la Commission a débuté lorsque la revendication a été présentée à la Direction générale des revendications particulières en octobre 1997. La Commission, à la demande des Premières Nations, a assisté la première rencontre et a accepté de suivre l'avancement du dossier tout au long du processus d'examen de la Direction générale des revendications particulières et du ministère de la Justice. À ce titre, elle n'a pas eu à assister à d'autres réunions, mais seulement à assurer une communication téléphonique périodique pour suivre les progrès réalisés par les parties. La revendication a été acceptée aux fins de négociation le 28 juillet 2000 et, en octobre de la même année, les Premières Nations ont demandé à la Commission des revendications des Indiens de faciliter les réunions de négociation, ce à quoi le Canada a acquiescé.

LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION

La Commission des revendications des Indiens (CRI) a été créée à l'initiative conjointe des Premières Nations et du gouvernement du Canada à la suite d'années de discussions sur les moyens d'améliorer le traitement des revendications territoriales des Indiens du Canada. Elle a été mise sur pied par décret² le 15 juillet 1991, après quoi Harry S. LaForme, ancien membre de la Commission sur les Indiens de l'Ontario, en a été nommé président. Avec la nomination de six commissaires en juillet 1992, la CRI est devenue pleinement opérationnelle. La CRI est actuellement dirigée par Renée Dupuis (QC), présidente, qui est secondée par les commissaires Daniel J. Bellegarde (SK), Jane Dickson-Gilmore (ON), Alan C. Holman (ÎPE) et Sheila G. Purdy (ON).

Le mandat de la Commission comporte deux volets : enquêter, à la demande d'une Première Nation, sur une revendication particulière et offrir des services de médiation, avec le consentement des deux parties, à toute étape du processus d'examen d'une revendication particulière. Une enquête

² La commission originelle a été sensiblement modifiée depuis 1991. Tout récemment, le 22 novembre 2007, il a été prescrit aux commissaires, entre autres choses, de mener à terme toutes les enquêtes, y compris la publication de rapports d'enquête, d'ici le 31 décembre 2008 et de cesser toutes les activités, les leurs et celles de la Commission, y compris celles liées à la médiation, au plus tard le 31 mars 2009.

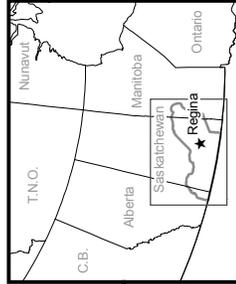
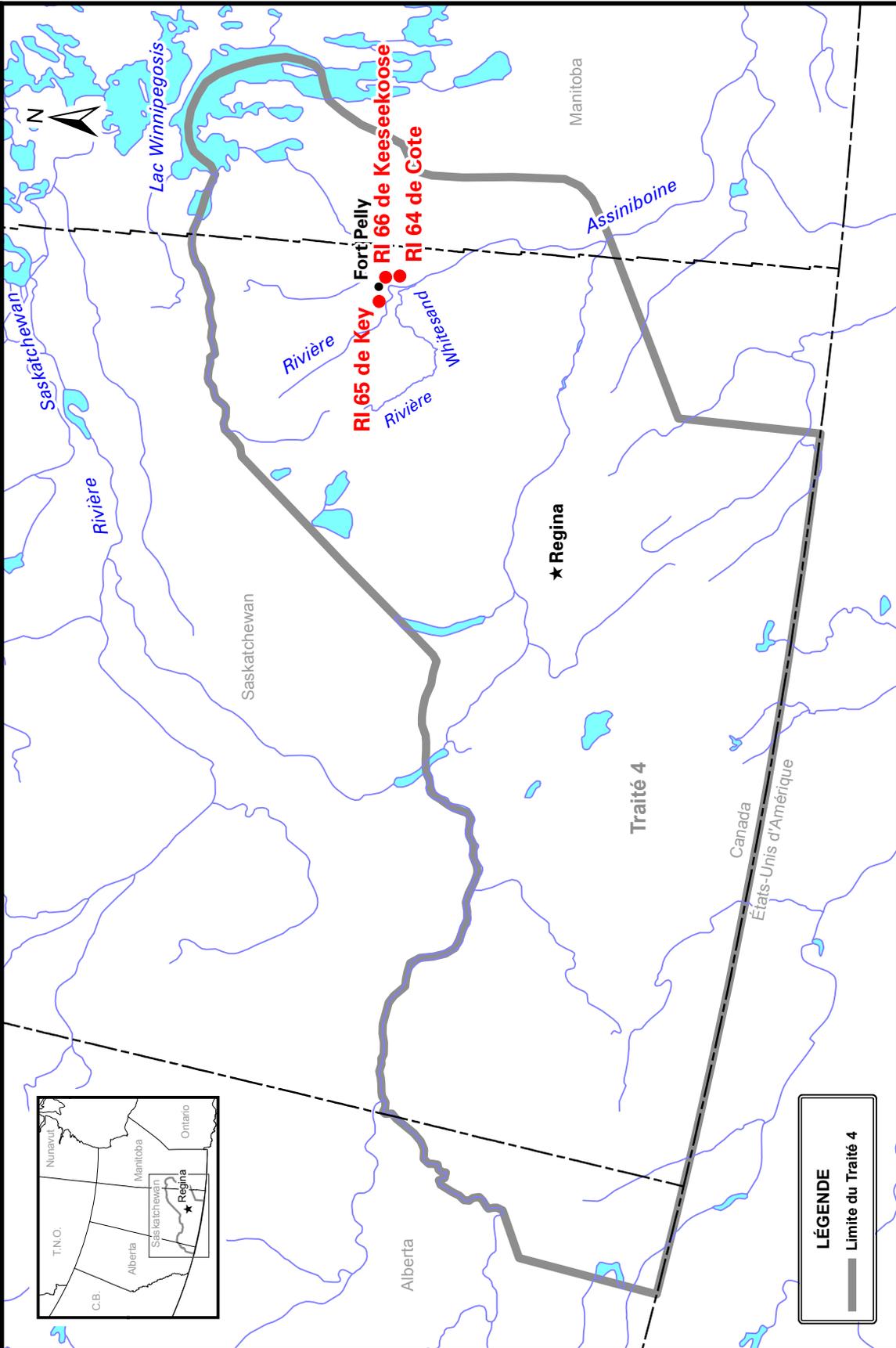
peut avoir lieu lorsqu'une revendication a été rejetée ou qu'il existe un différend sur les critères d'indemnisation à appliquer à une revendication que le ministre a accepté de négocier.

Dans le cadre de son mandat de trouver des moyens plus efficaces pour régler les revendications particulières, la Commission a établi un processus d'enquête et d'examen des décisions du gouvernement quant au bien-fondé d'une revendication et aux principes d'indemnisation à appliquer lorsque les négociations sont dans une impasse. La Commission n'étant pas un tribunal, elle n'est pas liée par les strictes règles de la preuve, les délais de prescription et les autres moyens de défense techniques qui pourraient constituer des obstacles dans les poursuites judiciaires contre la Couronne. Cette souplesse permet de supprimer ces obstacles et donne à la Commission la latitude voulue pour mener des enquêtes justes et objectives, avec autant de diligence que possible. En retour, ces enquêtes procurent aux parties des solutions novatrices dans leurs efforts pour résoudre une foule de points de politique et de droit complexes et controversés. De plus, le processus repose largement sur les principes d'équité et de justice afin de promouvoir la guérison et la réconciliation entre les Canadiens autochtones et non autochtones.

La Commission est en mesure d'offrir, à la demande conjointe de la Première Nation concernée et du gouvernement du Canada, une vaste gamme de services de médiation et de facilitation. Avec le médiateur, les parties décident du déroulement du processus de médiation. Cette approche permet d'adapter le processus aux circonstances propres à chaque négociation. Le processus adopté par la Commission pour traiter les revendications vise à accroître l'efficacité et l'efficacité du règlement des revendications particulières.

Carte 1

Territoire visé par la revendication



LÉGENDE
— Limite du Traité 4

PARTIE II

BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION

En septembre 1874, des représentants de Sa Majesté la reine et les chefs et dirigeants des tribus indiennes des Cris et des Saulteux ont négocié le Traité 4 à Fort Qu'Appelle. En échange de la cession d'un territoire de 195 000 kilomètres carrés, couvrant ce qui est aujourd'hui le sud de la Saskatchewan et le centre-ouest du Manitoba, la Couronne a promis des paiements annuels à perpétuité, des terres de réserve et de l'aide à l'agriculture. Le traité précisait que les représentants du gouvernement et les bandes individuelles devaient choisir l'emplacement des réserves à arpenter en se basant sur la formule d'un mille carré par famille de cinq (c'est-à-dire 128 acres par personne) et que ces réserves ne pouvaient être vendues qu'à la Couronne par voie de cession à la suite du consentement de la bande :

Et Sa Majesté consent par les présentes, par l'entremise des dits commissaires, à assigner des réserves pour les dits Indiens, telles réserves devant être choisies par des officiers du gouvernement de Sa Majesté pour le Canada nommés pour cette fin, après conférence avec chacune des bandes d'indiens, [...] la superficie devant suffire pour fournir un mille carré à chaque famille de cinq, ou dans cette proportion pour les familles plus ou moins nombreuses [...] et pourvu de plus que les réserves susdites de terre ou aucune partie d'icelles, ou tout intérêt ou droit sur icelles, ou en découlant, puissent être vendus, loués ou aliénés autrement par le dit gouvernement pour l'usage et le bénéfice des dits Indiens, avec le consentement préalablement obtenu des Indiens qui y ont droit; mais les dits Indiens ou aucun d'eux ne pourront en aucune manière avoir le droit de vendre ou autrement aliéner aucune des terres à eux accordées comme réserves³.

L'aide à l'agriculture consistait à fournir des outils, des semences et du bétail (« une paire de boeufs, un taureau, quatre vaches » pour chaque bande) « pour encourager la pratique de l'agriculture parmi les Indiens⁴ ».

Le chef Gabriel Coté, ou Mee-may, a joué un rôle éminent dans les négociations à Fort Qu'Appelle, étant décrit par le lieutenant-gouverneur Alexander Morris, l'un des commissaires aux

³ Canada, *Traité n° 4 conclu entre Sa Majesté la reine et les tribus indiennes des Cris et des Saulteux à Qu'Appelle et à Fort Ellice* (Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1981), p. 6.

⁴ Canada, *Traité n° 4 conclu entre Sa Majesté la reine et les tribus indiennes des Cris et des Saulteux à Qu'Appelle et à Fort Ellice* (Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1981), p. 7.

traités, comme le principal chef des Saulteux⁵, et il était au nombre des chefs qui ont signé le traité le 15 septembre 1874. La RI 64, couvrant 56,5 milles carrés sur la rive gauche de la rivière Assiniboine, à environ dix milles au sud-est de frontière, a été arpentée par William Wagner, arpenteur-géomètre fédéral, en janvier 1877 pour le chef Cote et sa bande. La création de cette réserve a été confirmée par le décret CP 1151 daté du 17 mai 1889⁶.

Le 24 septembre 1875, le chef Ow-tah-pee-ka-kaw (The Key) et le chef Kii-shi-kouse, représentant respectivement 27 et 36 familles, ont rencontré les commissaires W.J. Christie et M.G. Dickieson à la rivière Shoal (qui coule entre le lac Swan et la baie Dawson du lac Winnipegosis) où ils ont signé leur adhésion au Traité 4, acceptant les conditions négociées l'année précédente. Il a été signalé à l'époque que les deux bandes étaient établies depuis quelque temps déjà sur les rives opposées de la rivière Woody près du lac Swan et qu'elles y cultivaient la terre et possédaient des bœufs et des chevaux⁷. En 1878, l'arpenteur-géomètre William Wagner a arpenté deux réserves dans cette région pour les bandes de Key et de Keeseekoose, mais une inspection menée deux ans plus tard a permis de constater que les deux réserves étaient sujettes à inondation annuelle. Keeseekoose et sa bande, ainsi qu'une partie de celle de Key, se sont laissés persuader de déménager dans le district de Fort Pelly (environ 90 milles au sud-ouest de leur établissement d'origine), où Gabriel Cote et son groupe étaient déjà établis. En 1883, A.W. Ponton a arpenté la RI 66 pour la bande de Keeseekoose sur la rive gauche de l'Assiniboine, adjacente à celle de Cote, et la RI 65 pour le groupe de Key sur la même rivière, mais à environ 16 milles au nord et à l'ouest des deux autres réserves. La création de ces deux réserves a été confirmée par le décret CP 1151 du 17 mai 1889⁸.

Les premières années, le gouvernement a peu fait pour encourager ces bandes à l'agriculture. De petits lopins étaient en culture et certaines familles élevaient du bétail, mais les bandes ont pour

⁵ Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians* (Toronto, Belfords, Clarke & Co., 1880; impression en fac-similé, Toronto, Coles Publishing Company, 1979), p. 80.

⁶ Décret CP 1151, 17 mai 1889, Bibliothèque et Archives Canada (ci-après BAC), RG 2, série 1, vol. 419.

⁷ Commissaires Christie et Dickieson au ministre de l'Intérieur, 7 octobre 1875, Canada, *Rapport annuel du ministère des Affaires indiennes pour l'année se terminant le 30 juin 1875*, p. xxv.

⁸ Décret CP 1151, 17 mai 1889, BAC, RG 2, série 1, vol. 419.

l'essentiel maintenu leur mode de subsistance traditionnel basé sur la chasse, la pêche et la cueillette. Comme [traduction] « ces Indiens, pour la plupart, s'étaient montrés bons chasseurs et se trouvaient dans une région riche en animaux à fourrure⁹ », cette situation ne semblait pas à l'origine poser de problèmes. Cependant, vers la fin des années 1880, le gibier se raréfiait rapidement, et il est devenu clair que les Premières Nations auraient à se tourner vers l'agriculture pour améliorer leurs conditions de vie. En 1888, un agent des Indiens, William E. Jones, s'est installé à proximité pour les aider à faire la transition à la culture et l'élevage.

Le 4 septembre 1889, le surintendant général adjoint des Affaires indiennes demandait au ministère de l'Intérieur de mettre de côté certaines terres à foin pour les Indiens de la région de Fort Pelly :

[Traduction]

Étant donné la difficulté de cultiver des céréales dans le district de Fort Pelly, il est considéré très important de voir à ce que les Indiens dans cette région disposent de terres à foin suffisantes pour leurs besoins¹⁰.

Une étendue de terres d'environ 19 milles carrés entre les rivières Assiniboine et Whitesand, dans les cantons 30 et 31, rang 32, à l'ouest du premier méridien, a été désignée comme terres à mettre de côté à cette fin et, le 5 mai 1890, le ministère de l'Intérieur confirmait que le ministère des Affaires indiennes pouvait en prendre contrôle¹¹. Le 14 mai 1890, L. Vankoughnet, surintendant général adjoint des Affaires indiennes reconnaissait que le ministère de l'Intérieur avait consenti [traduction] « au ministère des Affaires indiennes le droit de prendre contrôle des terres ci-décrites pour être utilisées comme terres à foin par les Indiens de Fort Pelly¹² ».

⁹ [Hayter Reed], commissaire des Indiens, Regina, au surintendant général des Affaires indiennes, 6 septembre 1888, BAC, RG 10, vol. 3805, dossier 51162, bobine C-10140.

¹⁰ Ébauche de lettre [surintendant général adjoint des Affaires indiennes] à A.M. Burgess, sous-ministre de l'Intérieur, 4 septembre 1889, BAC, RG 10, vol. 7770, dossier 27117-1, bobine C-12055.

¹¹ A.M. Burgess, sous-ministre de l'Intérieur, à L. Vankoughnet, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 5 mai 1890, BAC, RG 10, vol. 7770, dossier 27117-1, bobine C-12055.

¹² L. Vankoughnet, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, à A.M. Burgess, sous-ministre de l'Intérieur, 14 mai 1890, BAC, RG 15, vol. 607, dossier 215631-1, bobine T-13855.

En 1891, l'arpenteur-géomètre A.W. Ponton, envoyé pour arpenter ces terres, a alors déterminé qu'elles couvraient 15 milles carrés¹³ (quoiqu'il ait dit par la suite qu'elles faisaient 20,5 milles carrés¹⁴). Il a décrit l'étendue en question comme [traduction] « une haute prairie, sèche et broussailleuse, d'excellente terre », convenant davantage à la culture ou au pâturage qu'à la récolte de foin¹⁵. Tant l'agent local des Indiens que le commissaire des Indiens ont affirmé le besoin de ces terres supplémentaires. En mars 1892, l'agent Jones écrivait, en réponse à une pétition des colons locaux opposés à la mise en réserve des terres à foin que [traduction] « ces terres avaient été attribuées aux Indiens de Fort Pelly en 1890 et qu'elles avaient une valeur et une importance extrêmes aux yeux du ministère et des Indiens¹⁶ ». Le commissaire Reed a abondé dans le même sens :

[Traduction]

À mon avis, il ne serait pas possible de se passer de la réserve supplémentaire, pour peu que l'on espère éviter au gouvernement le fardeau de soutenir, en permanence et presque entièrement, les Indiens concernés.

Les terres dans les réserves sont pour la plupart sans valeur et la culture du blé s'y est révélée un échec; c'est donc vers l'élevage, qui nécessite de bons pâturages et des terres à foin, que nous devons regarder comme moyen pour les Indiens de contribuer de façon appréciable à leur propre subsistance¹⁷.

Le dossier comprend une abondante correspondance sur l'opportunité d'agrandir les réserves existantes (RI 64, 65 et 66) de manière à englober les terres à foin ou de procéder plutôt à une cession de terres de réserve en échange des terres à foin nécessaires. Tant que cette question n'était pas

¹³ A.W. Ponton, Regina, à Hayter Reed, commissaire des Indiens, 9 janvier 1892, BAC, RG 10, vol. 3575, dossier 215, bobine C-10101.

¹⁴ A.W. Ponton, Ottawa, au secrétaire [ministère des Affaires indiennes], 28 décembre 1898, BAC, RG 10, vol. 7770, dossier 27117-1, partie 2, bobine C-12055.

¹⁵ A.W. Ponton, Regina, à Hayter Reed, commissaire des Indiens, 9 janvier 1892, BAC, RG 10, vol. 3575, dossier 215, bobine C-10101.

¹⁶ Note pour le dossier n° 60759, extrait d'une lettre de M. Jones, agent des Indiens, 22 mars 1892, BAC, RG 10, vol. 7770, dossier 27117-1, bobine C-12055.

¹⁷ Hayter Reed, commissaire des Indiens, Regina, au secrétaire, ministère de l'Intérieur, 9 mai 1892, BAC, RG 15, vol. 607, dossier 215631-1, bobine T-13855.

tranchée, le commissaire des Indiens a demandé que des terres soient attribuées au surintendant général qui les tiendrait pour les Indiens de l'Agence de Fort Pelly¹⁸. Le 1^{er} mars 1893, le décret CP 574 a été pris, ordonnant que les terres nécessaires dans les cantons 30 et 31, rang 32, soient [traduction] « interdites de vente et d'entrée et dévolues au surintendant général des Affaires indiennes pour être tenues comme terres à foin au bénéfice des Indiens du district de Fort Pelly¹⁹ ».

En 1893, l'inspecteur T.P. Wadsworth concluait, dans un rapport sur l'Agence de Fort Pelly, [traduction] « que l'élevage est appelé à devenir la grande activité qui allait mener ces Indiens – pour autant que quelque entreprise puisse le faire – à résoudre le grand problème de l'auto-suffisance et que les autres activités agricoles ne pouvaient être pour eux que secondaires, profitables certes, mais modestes en comparaison à ce que l'élevage pourrait devenir²⁰ ». Au cours des cinq ou six années qui ont suivi, l'agent Jones a fait état de l'expansion graduelle et réussie de l'élevage chez les Indiens de Fort Pelly²¹.

Les libéraux de Wilfrid Laurier ayant remporté l'élection générale de 1896, Clifford Sifton, ancien procureur général du Manitoba, a été nommé ministre de l'Intérieur, à la tête du ministère qui avait également la responsabilité des Indiens. Sifton a immédiatement remplacé le sous-ministre de l'Intérieur et surintendant général adjoint des Affaires indiennes par James A. Smart, son ami et collègue de Brandon, au Manitoba, qui, à titre de sous-ministre de l'Intérieur, héritait aussi de la responsabilité des affaires indiennes. Ce sur quoi portait le principal intérêt du ministre et du sous-ministre de l'Intérieur est vite devenu évident :

¹⁸ Hayter Reed, commissaire, Ottawa, à A.M. Burgess, sous-ministre de l'Intérieur, 11 février 1893, BAC, RG 10, vol. 7770, dossier 27117-1, bobine C-12055.

¹⁹ Décret CP 574, 1^{er} mars 1893, BAC, RG 10, vol. 7770, dossier 27117-1, bobine C-12055.

²⁰ Inspecteur T.P. Wadsworth, Territoires du Nord-Ouest, au surintendant général des Affaires indiennes, 1^{er} juillet 1893, Canada, *Rapport annuel du ministère des Affaires indiennes pour l'année se terminant le juin 30, 1893*, p. 138.

²¹ Voir en particulier W.E. Jones, agent des Indiens, bande de Cote, au secrétaire, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, 22 décembre 1898, BAC, RG 10, vol. 7770, dossier 27117-1, partie 2, bobine C-12055.

[Traduction]

Des deux ministères dirigés par Sifton et Smart, celui des Affaires indiennes était manifestement considéré comme étant de moindre importance. L'intérêt principal de Sifton résidait dans la mise en valeur des Prairies.

[...]

Procédant à une vaste réorganisation et expansion de la Direction générale [de l'Intérieur], il [Sifton] s'est employé à promouvoir efficacement l'immigration de colons vers l'Ouest canadien²².

À l'instigation de Sifton et Smart, le Canada s'est lancé activement dans le recrutement de colons aux États-Unis et en Europe. En 1898-1899, le ministère de l'Intérieur a facilité une demande d'immigration d'un important groupe de Doukhobors, une secte de dissidents russes, persécutés dans leur patrie parce qu'ils rejetaient la liturgie ecclésiastique et l'État laïque et prônaient une doctrine pacifiste. Pour les Doukhobors, il importait que leur soit réservée une étendue de terre d'un seul tenant convenant à leur mode de vie collectif. Leur seule autre exigence portait sur les caractéristiques qui font ordinairement l'attrait des terres agricoles:

[Traduction]

Fred Fisher, adjoint de l'agent des Indiens à la réserve de Cote, qui a participé à la recherche de terres, signalait : « Ils veulent un cours d'eau, du bois et un sol fertile, mais ne sont pas exigeants quant à l'endroit où les terres seront situées, puisqu'ils comptent vivre en autarcie »²³.

Les Doukhobors ont fini par choisir trois ensembles de terres dans la région de Yorkton-Swan River. L'un des ensembles qui leur a été attribué comprenait les terres mises de côté comme terres à foin de Pelly. Le 22 décembre 1898, le secrétaire adjoint du ministère de l'Intérieur écrivait au ministère des Affaires indiennes, expliquant que des terres dans le canton 30, rang 32 :

²² « The Spoils of Victory: Clifford Sifton Assumes Control of the Departments of Indian Affairs and Interior », chapitre 1 dans Tyler, Wright & Daniel Ltd., « The Alienation of Indian Reserve Lands During the Administration of Sir Wilfrid Laurier, 1896-1911: The St. Peter's Reserve #1 », vol. 1, rapport rédigé pour le Manitoba Indian Brotherhood, juillet 1979, p. 25 et 37.

²³ Carl J. Tracie, *Toil and Peaceful Life: Doukhobor Village Settlement in Saskatchewan, 1899-1918*, (Regina, Canadian Plains Research Centre, 10 janvier 1996), p. 11.

[Traduction]

avaient été incluses, par inadvertance, dans une réserve établie dernièrement pour une colonisation par des Doukhobors exclusivement [ajoutant que], dans ces circonstances, il lui incombait de s'informer si ces terres étaient toujours nécessaires aux Indiens, étant donné que, si elles ne l'étaient plus, leur statut de réserve serait supprimé et qu'elles seraient rendues disponibles pour la colonisation par les Doukhobors²⁴.

L'arpenteur-géomètre Ponton soutenait obstinément que la plus grande partie de cette étendue était impropre à la récolte de foin²⁵ et l'agent Jones était tout aussi convaincu que ces terres à foin étaient cruciales à la réussite des activités d'élevage des trois bandes²⁶. L'arpenteur en chef du ministère des Affaires indiennes, Samuel Bray, adoptant une opinion intermédiaire, a recommandé que les terres le long de la rivière Assiniboine, sur une profondeur d'un mille, soient retenues comme terres à foin pour les Indiens et que le reste soit rétrocédé au ministère de l'Intérieur en vue d'une colonisation par les Doukhobors²⁷. Cependant, l'arpenteur-géomètre Hubbell, après avoir inspecté ces terres, s'est opposé à la solution de M. Bray, écrivant :

[Traduction]

À mon avis, il serait injuste de priver les Indiens du foin provenant de ces cantons, qui est leur seule source de foin pour plus de 1 100 têtes de bétail; il est vrai qu'ils récoltent une petite quantité de foin à 7 ou 8 milles à l'est de la réserve, mais cette quantité et à celle récoltée dans ces cantons suffisent à peine à maintenir leur cheptel; comme le chef Cote affirme que l'élevage est leur seul moyen de subsistance, ils ont besoin de foin pour leur bétail. Il n'y a pas dans leur réserve suffisamment de foin pour leur bétail, et ils considèrent ces terres comme les leurs depuis 1893²⁸.

²⁴ Secrétaire adjoint, ministère de l'Intérieur, au secrétaire, ministère des Affaires indiennes, 22 décembre 1898, BAC, RG 10, vol. 7770, dossier 27117-1, partie 2, bobine C-12055.

²⁵ A.W. Ponton, arpenteur-géomètre fédéral, Ottawa, au secrétaire, [ministère des Affaires indiennes], 28 décembre 1898, BAC, RG 10, vol. 7770, dossier 27117-1, partie 2, bobine C-12055.

²⁶ W.E. Jones, agent des Indiens, bande Cote, au secrétaire, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, 22 décembre 1898, BAC, RG 10, vol. 7770, dossier 27117-1, partie 2, bobine C-12055.

²⁷ S. Bray, Ottawa, au secrétaire, ministère des Affaires indiennes, 23 janvier 1899, BAC, RG 10, vol. 7770, dossier 27117-1, partie 2, bobine C-12055.

²⁸ E.W. Hubbell, arpenteur-géomètre fédéral, Yorkton, à E. Deville, arpenteur en chef, Ottawa, 15 février 1899, BAC, RG 15, vol. 607, dossier 215631-1, bobine T-13855.

Comme solution de compromis, il a recommandé que [traduction] « le canton 30, rang 32, soit réservé en entier à l'usage des Indiens, ce qui leur donnerait satisfaction, quoiqu'en abandonnant le canton 31 ils se trouvent à perdre plus de quatre cents tonnes de foin²⁹ ».

Le 6 mars 1899, le ministère de l'Intérieur informait J.D. McLean, secrétaire des Affaires indiennes, de la décision de retenir le canton 30 et lui prescrivait d'obtenir la cession du canton 31 :

[Traduction]

J'ai reçu l'instruction de vous informer que les Indiens peuvent conserver les terres à foin déjà réservées dans le canton 30, mais que la partie des terres réservées qui se trouve dans le canton 31 doit être cédée pour la colonie doukhobor.

Le sous-ministre demande que vous preniez sans tarder les mesures nécessaires pour opérer la cession de ces dernières terres³⁰.

L'arpenteur en chef Bray était cependant de l'avis qu'aucune cession n'était nécessaire du fait que les terres avaient été mises de côté en tant que terres à foin et non comme terres ajoutées à une réserve; il estimait plutôt que [traduction] « les terres pouvaient être simplement rétrocédées par décret [en conseil]³¹ ». Par conséquent, un décret a été pris le 15 mai 1899, rétrocédant le canton 31 du ministère des Affaires indiennes au ministère de l'Intérieur³². Il n'y a eu aucune cession de ces terres par les Indiens du district de Pelly. Les terres à foin qui restaient, c'est-à-dire le canton 30, se trouvaient de l'autre côté de la rivière directement en face de la réserve de Cote.

En 1902, Alexander McGibbon, inspecteur des agences indiennes, rapportait que la bande de Cote était disposée à céder une partie de sa réserve afin de se garantir contre la perte des terres à foin sur la rive opposée de l'Assiniboine :

²⁹ E.W. Hubbell, arpenteur-géomètre fédéral, Yorkton, à E. Deville, arpenteur en chef, Ottawa, 15 février 1899, BAC, RG 15, vol. 607, dossier 215631-1, bobine T-13855.

³⁰ Secrétaire, ministère de l'Intérieur, à J.D. McLean, secrétaire, ministère des Affaires indiennes, 6 mars 1899, BAC, RG 10, vol. 7770, dossier 27117-1, partie 2, bobine C-12055.

³¹ [S. Bray] au secrétaire, 30 décembre 1898 et 7 mars 1899, BAC, RG 10, vol. 7770, dossier 27117-1, partie 2, bobine C-12055.

³² Décret CP 503, 15 mai 1899, BAC, RG 2, vol. 778, dossier 2008C; copie dans BAC, RG 10, vol. 7770, dossier 27117-1, partie 2, bobine C-12055.

[Traduction]

6. Ils [la bande de Cote] tiennent à conserver les terres à foin qui leur sont actuellement réservées sur la rive ouest, soit ce qui reste de la réserve de terres à foin, puisqu'il s'agit de leur seule source de foin et que, s'ils la perdaient, ils seraient obligés de se départir d'une partie de leur cheptel.

[...]

8. Pour ce qui est des terres à foin mentionnées au point 6 ci-dessus, les Indiens sont disposés à céder une partie de leur réserve d'une superficie égale à celle des terres à foin³³.

Une cession serait intervenue le 14 décembre 1905 par laquelle la bande de Cote cédait environ 20 000 acres dans la RI 64, dont 6 000 acres en échange d'une partie des terres à foin de Pelly³⁴. Ni la Première Nation de Key, ni celle de Keeseekoose, n'a cédé ses droits sur le canton 30.

³³ Extrait du rapport d'Alexander McGibbon, inspecteur des agences indiennes, agence de Pelly, 25 juin 1902, BAC, RG 10, vol. 7770, dossier 27117-1, partie 2, bobine C-12055.

³⁴ Cession, 14 décembre 1905, BAC, RG 10, vol. 4011, dossier 260,260-1, bobine C-10172. Il importe de signaler que cette cession est visée par une revendication distincte de la Première Nation de Cote, l'une de plusieurs revendications actuellement en négociation dans le cadre du Projet pilote de la Première Nation de Cote, un processus confidentiel également facilité par la CRI.

PARTIE III

NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION

À la fin des années 1990, la Direction générale des revendications particulières (DGRP) a fait l'essai de différentes méthodes pour traiter les revendications territoriales et en accélérer le règlement. Dans un certain nombre de dossiers, dont celui de la revendication relative aux terres à foin de Pelly, la Commission des revendications des Indiens a été invitée à participer au processus dès les premières étapes. En effet, la Commission présidait la réunion, tenue à Ottawa le 7 octobre 1997, au cours de laquelle les trois Premières Nations ont conjointement présenté leur revendication particulière relative aux terres à foin de Pelly au directeur général de la DGRP et demandé à la Commission d'en suivre l'examen par la DGRP. Les analystes de la DGRP ont accéléré leur analyse de la revendication et, le 23 décembre 1997, la transmettaient à l'Unité des revendications particulières des Services juridiques du ministère de la Justice, pour obtenir un avis quant au bien-fondé de cette revendication aux termes de la politique sur les revendications particulières, c'est-à-dire si elle comportait une obligation légale non respectée. Il n'y a pas eu de réunions ou de téléconférences : le rôle principal de la Commission consistait à faire des appels téléphoniques périodiques afin de s'assurer que la préparation de l'opinion juridique se faisait le plus rapidement possible et d'en faire rapport aux Premières Nations, comme il lui avait été demandé.

La revendication a été acceptée aux fins de négociation par le ministre des Affaires indiennes en juillet 2000, au motif que les terres à foin de Pelly [traduction] « avaient été mises de côté comme réserve, au sens où l'entend la *Loi sur les Indiens*, en vertu d'un décret de 1893 » et qu'elles avaient été aliénées sans cession³⁵. Les trois Premières Nations ont demandé à la CRI de maintenir sa participation au processus en tant que facilitateur neutre de la négociation, ce à quoi le Canada a acquiescé. Les négociations ont débuté en novembre 2000.

La facilitation a porté essentiellement sur des questions liées au processus. Avec l'accord des parties à la négociation, la Commission présidait les séances de négociation, établissait le compte rendu exact des discussions, faisait le suivi des engagements et consultait les parties afin d'obtenir leur agrément quant à l'ordre du jour, au lieu et à la date des réunions. Dans son rôle de médiation

³⁵ Décret CP 574, 1^{er} mars 1893, BAC, RG 10, vol. 7770, dossier 27117-1, bobine C-12055, et Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef James Severight, Première Nation de Cote, 28 juin 2000 (ICC 2107-37-1M, vol. 1).

et de règlement de différends, la Commission amené les trois Premières Nations à une entente sur une question qu'elles n'arrivaient pas à régler entre elles. Elle a également aidé les parties à organiser des réunions subséquentes et à coordonner les recherches entreprises par les parties à l'appui des négociations.

Même si, en vertu des dispositions de confidentialité des négociations contenues dans l'entente intervenue entre les parties, la Commission n'est pas autorisée à divulguer la teneur des discussions qui ont eu lieu dans le cadre des négociations, nous pouvons affirmer que l'Agence de Fort Pelly et les représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ont travaillé à la définition de principes de négociation et d'un protocole de travail qui les ont aidés à parvenir à un règlement de la revendication relative aux terres à foin de Pelly, à la satisfaction des parties.

Les négociations ont porté sur les points suivants : l'accord des parties sur un protocole de négociation; la nature du rôle de la Commission dans les négociations; l'entente sur la superficie des terres à foin; la détermination des dommages et les critères d'indemnisation; les évaluations foncières et les études de perte d'usage; l'actualisation de l'indemnisation pour pertes historiques; la prise en compte des coûts de création et d'acquisition des réserves; les dépenses de négociation et de ratification; et finalement les questions et accords entourant le règlement, le partage des indemnités entre les trois Premières Nations, les communications et les plans et processus de ratification.

Afin d'évaluer correctement les pertes des Premières Nations résultant de l'appropriation illégale des terres visées par la revendication, les équipes de négociation ont décidé que le Canada et les Premières Nations commanderaient conjointement deux évaluations foncières, ainsi que des études de perte d'usage relatives à l'agriculture, aux ressources minières et aux ressources forestières. Les Premières Nations ont aussi décidé de commander unilatéralement des études de perte d'usage relatives aux activités traditionnelles, aux répercussions sociales, aux avantages économiques particuliers et aux ressources en eau. La Commission a été invitée à coordonner ces études, à en suivre l'avancement, à organiser les réunions, à prendre les arrangements pour une série d'entrevues menées par des consultants auprès des aînés de la communauté et à faciliter les communications entre les parties, bref à assumer, pour la préparation et la réalisation de ces études, des fonctions et des responsabilités étendues et de longue durée, qui autrement auraient incombé aux parties et se seraient

ajoutées aux difficultés inhérentes à la négociation d'une revendication de cette taille et de cette importance.

Toutes ces études étaient achevées à la fin de 2003, après quoi offres et contre-offres se sont succédé pendant plusieurs mois, aboutissant en octobre 2004 à un accord de principe comportant une indemnisation globale de 73,5 millions de dollars, plus les coûts de négociation et de ratification. Le Canada n'a formulé aucune recommandation à l'intention des Premières Nations quant au partage de cette indemnisation, leur laissant le soin de s'entendre entre elles. Les trois Premières Nations ont pu s'entendre sur un partage à part égale pour ce qui est de la composante foncière et de la dette à rembourser, mais elles ont tenté en vain pendant plusieurs mois de s'accorder sur une répartition équitable des sommes versées en indemnité. Elles cherchaient une formule combinant une distribution par tête aux membres des bandes et une division égale d'une partie du reste et une distribution par tête du solde, mais n'arrivaient pas à s'accorder sur certains éléments de ces choix. En avril 2005, elles ont demandé à la Commission des revendications des Indiens d'assurer la médiation de cette question. Des réunions tenues les 12 et 13 avril ont permis d'en arriver à un accord en vertu duquel les Premières Nations de Cote, de Key et de Keeseekoose recevront respectivement 28, 21,8 et 23,7 millions de dollars.

Pendant que le Canada appliquait ses propres processus d'approbation, les conseillers juridiques des trois Premières Nations préparaient les documents nécessaires. Les ententes de règlement ont été paraphées en octobre 2005 et les dates du vote de ratification ont été fixées pour chacune des trois Premières Nations. En février 2006, la Première Nation de Cote ratifiait l'entente dès le premier vote. La participation des votants à Keeseekoose n'a pas permis d'atteindre le quorum pour le premier vote, mais l'entente a été ratifiée lors du second vote, tenu le 8 avril 2006. À Key également, deux votes ont été nécessaires avant que l'entente soit ratifiée le 29 avril 2006. Cependant, en juin 2006, des membres de la bande de Key ont demandé une révision judiciaire du vote de ratification. Les tribunaux n'ont pas encore tranché cette affaire, et tant que toutes les trois Premières Nations n'auront pas procédé à la ratification, l'entente de règlement de cette revendication ne sera pas mise en application.

PARTIE IV

CONCLUSION

LE RÔLE DE LA CRI DANS LE SUIVI DE L'EXAMEN DE LA REVENDICATION

Les Premières Nations ressentent souvent de la frustration de ne rien savoir de l'état d'avancement de leur revendication à la DGRP avant de recevoir la lettre d'acceptation ou de rejet. La CRI a été heureuse d'apporter son soutien aux parties en s'assurant que l'examen de la revendication relative aux terres à foin de Pelly se déroulait le plus rapidement possible. Des appels téléphoniques périodiques pour suivre l'avancement du dossier ont permis de s'assurer qu'il ne se perde pas dans le processus.

FACILITATION PAR LA CRI

La négociation de la revendication relative aux terres à foin de Pelly est un cas où la facilitation des réunions par des employés chevronnés de la Commission a eu une importance fondamentale. Ces réunions mettaient en présence les représentants de chacune des trois Premières Nations, parfois accompagnés de leurs conseillers et experts techniques, ainsi que les membres de l'équipe de négociation fédérale. Il se trouvait ordinairement de 20 à 25 personnes autour de la table, mais parfois jusqu'à 40 et même davantage lorsque des membres de la communauté étaient présents. Grâce à leur expérience et à leur bonne gestion du temps, les facilitateurs de la CRI ont été en mesure de présider les réunions prévues, de s'assurer que toutes les parties avaient l'information nécessaire et de faire en sorte que tous ceux le voulaient puissent intervenir pendant les réunions, tout en réussissant à accomplir tout ce qui était inscrit à l'ordre du jour.

COORDINATION D'ÉTUDES PAR LA CRI

La négociation de la revendication relative aux terres à foin de Pelly a pris moins de six ans, et la plus grande partie de ce temps a été consacrée aux très longues évaluations foncières, études de perte d'usage et autres recherches nécessaires pour déterminer les pertes financières à indemniser. À cet égard, la CRI a exercé un rôle considérable. Les parties à la négociation ont conjointement demandé deux évaluations foncières et trois études de perte d'usage, portant sur l'agriculture, les ressources minières et les ressources forestières. Outre ces cinq études majeures, la CRI a coordonné, pour le

compte des Premières Nations, plusieurs études supplémentaires portant notamment sur les activités traditionnelles, les répercussions sociales, les avantages économiques particuliers et les ressources en eau. Par les efforts qu'elle a consenti pour fournir les services de soutien et de coordination des études, la CRI a pu s'assurer que les consultants disposaient de ce qu'il leur fallait pour terminer leur travail en temps voulu et que les parties à la négociation étaient tenues informées de l'état d'avancement des rapports et des problèmes à résoudre en cours de route.

MÉDIATION DE LA CRI

Les membres du personnel de la Commission qui ont à présider des séances de négociation échelonnées sur une longue période en viennent à bien connaître les questions en cause, si bien qu'un climat de respect et de confiance réciproques s'instaure naturellement entre eux et les parties à la table de négociation. De ce fait, le médiateur de la Commission peut être appelé à faciliter le règlement d'autres différends; dans le présent cas, c'est justement un telle intervention qui a amené les trois Premières Nations à s'entendre sur la répartition des sommes versées en indemnisation.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Renée Dupuis, C.M., *Ad.E.*
Présidente

Fait ce 18^e jour de mars 2008.