

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

PREMIÈRE NATION DE COWESSESS PHASE II DE L'ENQUÊTE SUR LA CESSION DE 1907

COMITÉ

Sheila G. Purdy, commissaire (présidente du comité)

Jane Dickson-Gilmore, commissaire

Alan C. Holman, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation de Cowessess
Daniel J. Maddigan / W. Allan Brabant

Pour le gouvernement du Canada
Vivian Russell

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
John B. Edmond / Karen Webb Johnston

Juillet 2006

Note de la rédaction : Dans le présent document, toute traduction française non officielle d'une citation anglaise est précédée de la mention [T] ou [Traduction].

TABLE DES MATIÈRES

<u>SOMMAIRE</u>	v
<u>NOMS PRINCIPAUX CITÉS DANS L’HISTORIQUE</u>	xi
<u>PARTIE I INTRODUCTION</u>	1
CONTEXTE DE L’ENQUÊTE	1
MANDAT DE LA COMMISSION	2
<u>PARTIE II FAITS AU DOSSIER</u>	5
<u>PARTIE III QUESTIONS EN LITIGE</u>	19
<u>PARTIE IV ANALYSE</u>	21
MOTIFS DE LA COMMISSAIRE PURDY ET DE LA COMMISSAIRE DICKSON-GILMORE	21
Phase I : Le Canada a-t-il respecté l’ <i>Acte des Sauvages</i> ?	22
Phase II : Le Canada a-t-il manqué à son obligation de fiduciaire avant la cession?	24
Obligation de fiduciaire de la Couronne antérieure à une cession : l’arrêt <i>Apsassin</i>	26
Le critère à appliquer	33
Compréhension que la bande avait de la cession proposée	34
La cession proprement dite	35
Dans quelle mesure la bande connaissait-elle l’importance des terres visées?	37
Prise en compte des autres cessions par la bande	47
Par sa conduite, le Canada a-t-il vicié les négociations?	50
L’appui de la Couronne à la cession	52
Motivations des représentants de la Couronne	56
Incitatif pécuniaire	58
Communication complète de l’information, eu égard aux circonstances	63
Nap Delorme était-il à la solde de la Couronne?	66
Cession de son pouvoir de décision ou renonciation à ce pouvoir	68
La cession constituait-elle un marché abusif?	72
Exploitation et consentement de la Couronne	72
Ce que la bande a cédé	73
La cession du point de vue de la bande	79
La délégation de 1911	82
Comparaison avec d’autres bandes de l’agence du lac Crooked	83
Conclusion	84
MOTIFS DU COMMISSAIRE HOLMAN	86
Phase I – Validité de la cession selon la <i>Loi des sauvages</i>	86

Phase II – L’obligation de fiduciaire de la Couronne envers la bande de Cowessess	89
Question n° 1 – L’obligation de fiduciaire que la Couronne avait envers la Première Nation	89
Signature du Traité 4	89
Obligation de fiduciaire	91
<i>Guerin c. La Reine</i>	92
<i>Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (sub nomine Apsassin)</i>	94
<i>Hodgkinson c. Simms</i>	101
<i>Bande indienne Wewaykum c. Canada</i>	106
<i>Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)</i>	109
Nature de l’obligation de fiduciaire antérieure à la cession	110
Question n° 2 – La Couronne a-t-elle manqué à l’obligation de fiduciaire qu’elle avait envers la bande de Cowessess avant la cession?	113
Ce que la Couronne savait au sujet des terres à foin	114
Obligation de loyauté et démarches de la Couronne pour le compte des colons	117
Les efforts de la Couronne pour obtenir la cession	127
Obligation de conseiller	131
Alexander Gaddie	133
L’analyse fondée sur l’arrêt <i>Apsassin</i>	135
La connaissance et la compréhension de la bande	136
Négociations viciées	139
Cession du pouvoir de décision ou renonciation à ce pouvoir	145
Les huit conclusions	147
Le marché abusif	151
Conclusion	158
PARTIE V <u>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</u>	161
ANNEXES	
A Contexte historique	163
B Chronologie – Phase II de l’enquête sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de terres de réserve en 1907	223
CARTES	
1 Carte du territoire visé par la revendication	4
2 RI 73 de Cowessess	12
3 Réserves indiennes en bordure de la rivière Qu'Appelle - Année 1881	168

SOMMAIRE

PREMIÈRE NATION DE COWESSESS PHASE II DE L'ENQUÊTE SUR LA CESSION DE 1907 Saskatchewan

Le présent rapport est répertorié : Commission des revendications des Indiens, *Première Nation de Cowessess : phase II de l'enquête sur la cession de 1907* (Ottawa, juillet 2006).

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

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

Comité : S.G. Purdy, commissaire (présidente du comité); J. Dickson-Gilmore, commissaire;
A.C. Holman, commissaire

Traités – Traité 4 (1874); **Réserve** – Cession; **Obligation de fiduciaire** – Cession; **Acte des Sauvages, Loi des sauvages, Loi des Indiens, Loi sur les Indiens** – Cession; **Saskatchewan**

LA REVENDICATION PARTICULIÈRE

En 1981, la Première Nation de Cowessess présente une revendication particulière dans laquelle elle allègue que la cession d'une partie de la réserve indienne (RI) 73, qui a eu lieu en 1907, est invalide du fait qu'elle n'était pas conforme aux dispositions de la *Loi des sauvages*. Entre 1984 et 1992, la Première Nation présente de nouveaux mémoires dans lesquels elle revendique le droit de contester la cession sur la base du manquement à l'obligation de fiduciaire, de la fraude et du caractère abusif de la transaction. En mars 1994, le Canada rejette la revendication au motif qu'il n'a pas été établi que la Couronne a manqué à l'obligation légale qu'elle avait envers la Première Nation. À la demande de la Première Nation, la CRI accepte, en août 1996, d'enquêter au sujet de la revendication rejetée. Les parties et la Commission conviennent alors de diviser l'enquête en deux phases.

Le rapport de la CRI concernant la phase I de l'enquête est publié dans (2001) 14 ACRI 245. Le comité d'enquête constitué pour la phase I détermine qu'un vote de cession valide n'a pas été obtenu et recommande au Canada d'accepter la revendication. Dans une lettre datée du 27 mars 2002, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien rejette la recommandation formulée par la CRI au terme de la phase I : voir (2002) 15 ACRI 419. Par suite de ce rejet, la Première Nation de Cowessess demande à la CRI, en octobre 2002, d'entreprendre la phase II de l'enquête, qui vise à examiner si la Couronne a manqué à l'obligation de fiduciaire qu'elle avait envers la Première Nation quand elle a consenti à la cession en 1907. Un nouveau comité d'enquête est constitué pour la phase II. À la demande de la Première Nation, il n'y aura pas d'audience publique dans le cadre de cette seconde phase. Le 21 septembre 2004, le comité entend les plaidoiries des parties, fondées sur les mémoires présentés.

CONTEXTE

Les ancêtres de la Première Nation de Cowessess adhèrent au Traité 4 à Fort Qu'Appelle en septembre 1874. Cowessess et ses partisans s'installent à Maple Creek, dans les collines du Cyprès, mais en 1880, c'est au lac Crooked qu'une réserve est arpentée pour le conseiller Louis O'Soup et ses partisans. Peu après, on parvient à convaincre le chef Cowessess et ses propres partisans de se joindre au groupe d'O'Soup dans la réserve du lac Crooked. La réserve indienne de Cowessess est par la suite confirmée par décret en 1889. L'agence du lac Crooked comprend quatre réserves : la réserve de Sakimay (RI 74), la réserve de Cowessess (RI 73), la réserve de Kahkewistahaw (RI 72) et la réserve d'Ochapowace (RI 71).

À l'époque, les membres de la bande de Cowessess vivent dans la partie nord de la réserve; c'est également là qu'ils pratiquent l'agriculture et l'élevage du bétail. La partie sud de la réserve – les terres à foin – sert principalement à la récolte du foin sauvage. À partir de 1886, les colons installés à proximité des réserves de l'agence du lac Crooked présentent successivement plusieurs demandes au gouvernement fédéral afin que la partie sud des réserves en question soit cédée, puis vendue, et que les réserves soient éloignées des colonies non indiennes. Au cours des années 1890, l'agent des Indiens Allan McDonald s'oppose à la cession de la partie sud de la réserve de Cowessess car, explique-t-il, une telle mesure limiterait la capacité de la bande d'augmenter son cheptel dans l'avenir. En 1899, un député territorial local demande vainement au ministre responsable, Clifford Sifton, d'obtenir la cession de la partie sud des réserves de l'agence du lac Crooked et, en 1902, une pétition signée par 190 résidents locaux favorables à des cessions est acheminée à Ottawa.

En juillet 1904, lors du paiement des annuités aux bandes de l'agence, l'adjoint du commissaire des Indiens David Laird aborde la question de la cession avec les membres de la bande de Cowessess. Il fait notamment valoir qu'une cession procurerait l'argent nécessaire pour clôturer la réserve et ainsi empêcher les animaux des colons voisins de s'y introduire. Selon Laird, la bande de Cowessess semble apprécier la suggestion, mais demande du temps pour réfléchir.

L'affaire tombe de nouveau dans l'oubli, mais en octobre 1906, l'inspecteur William Graham reçoit l'autorisation de proposer aux bandes d'Ochapowace, de Kahkewistahaw et de Cowessess la cession de la partie sud de leur réserve respective. Graham tient deux assemblées avec la bande de Cowessess. Le 21 janvier 1907, il explique à la bande les modalités de la cession proposée et ajourne l'assemblée jusqu'au 29 janvier, date à laquelle 15 membres de la bande votent en faveur de la cession et 14 contre. Vingt-deux membres signent l'acte de cession. Alexander Gaddie, membre de la bande agissant comme interprète, est au nombre de ceux qui votent en faveur de la cession. Pour ce qui est des deux autres bandes, lors d'assemblées de cession distinctes, la bande d'Ochapowace vote contre le projet de cession alors que la bande de Kahkewistahaw vote en faveur du projet.

Le 2 février 1907, Graham et Gaddie signent l'affidavit de cession de Cowessess devant un juge de paix. La cession est confirmée par décret le 4 mars, puis les terres, après avoir été subdivisées en mai 1907, sont mises aux enchères en novembre 1908 et en juin 1910.

QUESTIONS EN LITIGE

Concernant la cession d'une partie de la RI 73, ayant eu lieu le 29 janvier 1907, quelle était l'obligation de fiduciaire du Canada avant la cession? Le Canada a-t-il manqué à l'obligation de fiduciaire qu'il avait avant la cession et, le cas échéant, le Canada a-t-il une obligation légale non respectée envers la Première Nation de Cowessess?

CONCLUSIONS

Motifs de la commissaire Purdy et de la commissaire Dickson-Gilmore

En se fondant sur l'arrêt *Apsassin*, le critère pour déterminer si la Couronne a manqué à l'obligation de fiduciaire qu'elle avait avant la cession est d'examiner les quatre questions suivantes : la bande a-t-elle bien compris les modalités de la cession proposée; par sa conduite, la Couronne a-t-elle vicié les négociations au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait; la bande a-t-elle renoncé à son pouvoir de décision en faveur de la Couronne; la décision de la bande était-elle imprudente ou inconsidérée au point où elle devait être considérée comme ayant donné lieu à un marché abusif.

Les membres de la bande de Cowessess habitaient la partie nord de leur réserve, près de la rivière Qu'Appelle, sur les meilleures terres agricoles de la réserve. La partie sud était constituée de terres marécageuses, graveleuses, alcalines et de qualité inférieure et servait à la récolte du foin. Selon tous les

rapports, la bande de Cowessess était la plus progressiste de l'agence du lac Crooked, tant en matière d'agriculture que de par la diversité de son économie. La moitié des membres de la bande pratiquait l'agriculture et l'élevage du bétail; certains tiraient également un revenu en vendant le fruit de leurs récoltes ou en travaillant pour des colons. Les rapports annuels du Ministère indiquent que, vu leur ascendance métisse, les membres de la bande de Cowessess se sont adaptés plus facilement à l'agriculture que les membres des autres bandes de l'agence. La bande avait par ailleurs négocié les modalités d'autres cessions avant 1907. Lorsque les membres de la bande et les fonctionnaires se sont rencontrés le 21 janvier 1907, pour discuter de la proposition de cession, selon le procès-verbal, l'inspecteur Graham a expliqué les modalités de la cession envisagée et le chef Joseph LeRat a confirmé avoir reçu et compris les explications. L'assemblée a été ajournée jusqu'au 29 janvier, ce qui donnait aux membres de la bande suffisamment de temps pour examiner la proposition. Ces derniers comprenaient les conséquences d'une cession et, étant donné qu'ils étaient des agriculteurs et des éleveurs expérimentés, on peut présumer qu'ils étaient aptes à sopeser les avantages et les inconvénients de la cession des terres à foin.

Le fait que c'est la Couronne qui a engagé, en 1904, des discussions concernant la cession de terres et qu'elle était en faveur d'une telle cession ne suffit pas à prouver qu'elle a vicié les négociations. Aucune preuve n'atteste que la conduite des représentants de la Couronne a été motivée par la possibilité de gains personnels, ni que leur conduite a été inappropriée durant l'assemblée de cession. Dans le cas présent, le versement d'un acompte en espèces ne constitue pas une influence indue, compte tenu de la santé et de l'autonomie relatives de la bande et qu'au surplus, le versement d'un acompte en espèces était une modalité convenue de la cession et était autorisé par la *Loi des sauvages*. Les preuves contradictoires concernant la demande d'indemnisation d'Alex Gaddie ne permettent pas de conclure que la Couronne a intentionnellement omis de communiquer à la bande des renseignements importants.

Aucune preuve n'indique non plus que la bande a cédé à la Couronne son pouvoir de décision lors de la cession de 1907. La Couronne devait agir avec diligence ordinaire et expliquer les conséquences raisonnablement prévisibles de la cession, par exemple, communiquer le prix de vente estimatif. Encore une fois, rien n'indique que la Couronne a omis de donner ces explications. Par ailleurs, on peut penser que le fait que la bande comprenait manifestement bien sa propre situation, particulièrement concernant l'utilisation des terres à foin, a influencé la nature de ces discussions. Qui plus est, la bande ne se trouvait pas dans une situation vulnérable et a toujours eu des dirigeants capables de s'affirmer. Le chef LeRat, par exemple, dans le cadre de négociations relatives à d'autres propositions de cession, avait demandé des acomptes considérables en retour du consentement de la bande.

La cession ne constitue pas un cas d'exploitation. La réserve de Cowessess faisait 49 920 acres dont 41 p. 100 ont été cédés. La bande a conservé les meilleures terres agricoles et a voté en faveur de la cession de terres de qualité inférieure. La preuve montre que la cession n'a pas eu de répercussions permanentes sur la production agricole de la bande; en effet, pendant plusieurs décennies après la cession, la bande a continué de n'utiliser qu'un faible pourcentage de la réserve restante pour l'agriculture et l'élevage. Au nombre des avantages découlant de la cession pour les membres de la bande, mentionnons le paiement annuel d'intérêts, dont ils pouvaient se servir pour acheter des machines agricoles, des articles ménagers, de la nourriture ou ce qu'il fallait pour clôturer leurs terres, pour empêcher les animaux des colons de s'y introduire. Les terres ont été vendues à un prix égal ou supérieur au prix de départ. Du point de vue des membres de la bande – qui vivaient dans le nord de la réserve, sur de bonnes terres, à proximité de sources de bois et d'eau potable – les terres à foin du sud n'étaient pas une priorité en 1907, ni pour un avenir prévisible. En soi, le vote de cession indique que les membres de la bande étaient quelque peu divisés en ce qui a trait à leurs besoins. Après 1907, la bande a communiqué avec la Couronne, directement et par l'intermédiaire de ses avocats, pour se plaindre des paiements d'intérêt, mais jamais de la cession proprement dite.

Motifs du commissaire Holman

En signant le Traité 4 avec les Saulteux et les Cris en 1874, la Couronne concluait avec les Premières Nations une entente qui prévoyait entre autres la mise de côté de terres de réserve pour la bande de Cowessess. On mettait de côté des terres de réserve notamment pour éviter que les colons n'empiètent sur les terres des bandes. La Couronne, en reprenant des terres de réserve, dans le seul intérêt des colons, à peine 30 ans après les avoir mises de côté, et ce, en sachant très bien pourquoi la bande en avait besoin, a manqué à l'obligation de fiduciaire qu'elle avait envers la bande de Cowessess.

La Couronne avait en effet envers la bande de Cowessess l'obligation de fiduciaire d'agir dans son meilleur intérêt en ce qui a trait à la protection et à la préservation de ses terres de réserve. À cet égard, la Couronne avait notamment envers la Première Nation les devoirs de loyauté, de bonne foi et de communication complète de l'information. Il faut se rappeler de ces devoirs quand on évalue si la bande avait bien saisi les conditions de la cession et si la conduite de la Couronne a vicié les négociations au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait. La Couronne n'avait aucunement l'obligation d'agir pour le compte des colons de la région.

Dans l'analyse des motifs qu'avait la Couronne pour obtenir la cession, il faut se souvenir que la Couronne avait le devoir d'être loyale envers la bande eu égard à ses terres de réserve et qu'elle avait également le devoir d'agir uniquement dans le meilleur intérêt de la bande. La cession des 33 sections de terre les plus au sud de la réserve, qui contenaient notamment les terres à foin de la bande, n'était pas dans le meilleur intérêt de la bande, puisqu'une telle cession dépossédait la bande d'une bonne source de foin.

La preuve montre clairement qu'avant 1904, les représentants de la Couronne ont résisté aux pressions exercées par la population locale, qui souhaitait l'ouverture de terres de réserve à la colonisation. Les fonctionnaires savaient que la bande avait besoin de ses terres à foin pour nourrir ses animaux et connaissaient bien la valeur des terres visées aux yeux de la bande. Après 1906, soit à partir du moment où de nouveaux fonctionnaires et de nouveaux politiciens sont intervenus dans le dossier, on ne s'est plus demandé si une cession servait les intérêts de la bande, ni soucieux de ce qui arriverait si la bande perdait une source de foin fiable et d'accès facile.

Étant donné que le comité constitué pour la phase I de l'enquête a déterminé que le vote enregistré en faveur de la cession n'était pas celui de la majorité des votants habilités à voter et présents à l'assemblée de cession, la question selon laquelle la Couronne aurait dû refuser de consentir à la cession a été examinée en toute hypothèse. Quant à savoir si, en décidant de céder ses terres, la bande a pris une décision imprudente ou inconsidérée, disons que s'il y avait eu un vote valide en faveur de la cession, la Couronne aurait dû savoir que ce vote était inconsidéré puisque la bande avait besoin des terres visées pour faire l'élevage du bétail.

Le vote de cession a entraîné la vente de 41 p. 100 de la réserve à des colons. Bien que la cession touchait moins de la moitié de la réserve, elle a eu des répercussions sur le potentiel agricole et l'avenir économique de la bande de Cowessess puisque cette dernière perdait alors près de 95 p. 100 de ses terres humides productrices de foin et près de 75 p. 100 de ses terres arables. La plus grande partie des terres restantes était boisée. La bande pouvait difficilement utiliser les terres qu'il lui restait compte tenu de la profonde coulée et de la forte dénivellation du ruisseau Ekapo.

L'analyse de cette cession doit se faire à la lumière de l'obligation de fiduciaire que la Couronne avait envers la bande, et non de la capacité de la bande de composer avec les pressions exercées par la Couronne et les colons locaux.

RECOMMANDATIONS

Commissaires Purdy et Dickson-Gilmore : En ce qui a trait à la question de l'obligation de fiduciaire, que la revendication de la Première Nation de Cowessess concernant la partie de la réserve indienne 73 cédée

en 1907 ne soit pas acceptée aux fins de négociation en vertu de la Politique des revendications particulières du Canada.

Commissaire Holman : En ce qui a trait à la question de l'obligation de fiduciaire, que le Canada accepte la revendication de la Première Nation de Cowessess concernant la partie de la réserve indienne 73 cédée en 1907, et qu'il négocie un règlement en vertu de la Politique des revendications particulières du Canada.

RÉFÉRENCES

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

Jurisprudence

Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien), [1995] 4 R.C.S. 344 (sub nomine *Apsassin*); *Bande indienne de Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245; *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Canada (Attorney-General)* (1996), 31 OR 3rd 97 (Cour d'appel de l'Ontario); *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335; *R. c. Badger*, [1996] 1 R.C.S. 771; *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2005] 3 R.C.S. 388; *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377; *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511; *Bande indienne Semiahmoo c. Canada*, [1998] 1 C.F. 3 (C.A.).

Rapports de la CRI mentionnés

Enquête sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de terres de réserve en 1907 (Ottawa, mars 2001), publié dans (2001) 14 ACRI 245; *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Key relative à la cession de 1909* (Ottawa, mars 2000), publié dans (2000) 13 ACRI 3; *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 3; *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113; *Enquête sur la revendication de la Première Nation dakota de Canupawakpa relative à la cession des collines Turtle* (Ottawa, juillet 2003), publié dans (2004) 17 ACRI 289; *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Duncan relative à la cession de 1928* (Ottawa, septembre 1999), publié dans (2000) 12 ACRI 57.

Traités et lois mentionnés

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, ministre des Approvisionnements et Services, 1981); *Acte des Sauvages*, S.R.C. 1886, chap. 43; *Loi des sauvages*, S.R.C. 1906, chap. 81.

Autres sources mentionnées

MAINC, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – revendications particulières* (Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1982), p. 20; repris dans (1994) 1 ACRI 187; Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories* (Toronto: Belfords Clark, 1880; Coles (réimpression), 1971).

CONSEILLERS JURIDIQUES, PARTIES, INTERVENANTS

D.J. Maddigan, W.A. Brabant pour la Première Nation de Cowessess; V. Russell pour le gouvernement du Canada; J.B. Edmond, K. Webb Johnston auprès de la Commission des revendications des Indiens.

PRINCIPAUX NOMS CITÉS DANS L'HISTORIQUE

Begg, Magnus, agent des Indiens à l'agence du lac Crooked, du 13 juillet 1900 au 20 avril 1904.

Cowessess, Ka-wezauce, aussi connu sous le nom de « Little Boy » ou « Little Child »; chef lors de la signature du Traité 4, le 15 septembre 1874; demeure chef jusqu'à son décès en 1886.

« **Delorme, Nap** », nom figurant dans la liste des personnes ayant voté sur la cession de 1907.

Gaddie, Alexander, membre de la bande de Cowessess, agriculteur dans la réserve et ex-conseiller.

Graham, William M., inspecteur pour les agences du sud de la Saskatchewan, février 1904; devient commissaire des Indiens à Regina, en 1918.

Laird, David, lieutenant-gouverneur des Territoires du Nord-Ouest, de 1876 à 1881; surintendant des Indiens pour le bureau du Nord-Ouest, de 1877 à 1878; commissaire des Indiens, de 1879 à 1888 et de 1898 à 1914.

LeRat, Joseph, chef de la bande de Cowessess à partir de 1903 et toujours en poste lors de la cession de 1907.

LeRat, Zachary, membre de la bande de Cowessess et agriculteur dans la réserve.

MacDonald, H.W., avocat de Broadview, en Saskatchewan.

McDonald, Allan, agent des Indiens à l'agence du lac Crooked, de 1877 à 1897.

McGibbon, Alexander, inspecteur des agences et des réserves indiennes, Territoires du Nord-Ouest, de 1889 à 1896.

McKenna, J.A.J., commissaire adjoint des Indiens, de 1904 à 1906.

McLean, J.D., secrétaire au ministère des Affaires indiennes; par la suite promu sous-ministre et secrétaire au même ministère.

Millar, Matthew, agent des Indiens à l'agence du lac Crooked, de 1905 à 1914.

Neff, G.C., avocat de Grenfell, en Saskatchewan.

Oliver, Frank, ministre de l'Intérieur et surintendant général des Affaires indiennes, de 1905 à 1911.

O'Soup, Louis, conseiller de la bande de Cowessess; élu chef de la bande de Cowessess en 1887 après le décès de Cowessess.

Pedley, Frank, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, de novembre 1902 à octobre 1913.

Perrault, père Siméon, prêtre oblat à la mission catholique romaine, dans la réserve de Cowessess.

Reid, J. Lestock, arpenteur fédéral.

Sifton, Clifford, surintendant général des Affaires indiennes et ministre de l'Intérieur, de novembre 1896 à février 1905.

Thorburn, W.C., marchand de Broadview, en Saskatchewan.

Wright, John P., agent des Indiens à l'agence du lac Crooked, de 1897 à 1900.

PARTIE I

INTRODUCTION

CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

Les ancêtres de la bande de Cowessess, qui ont ratifié le Traité 4 en 1874, se sont établis dans la réserve indienne (RI) 73, située au sud de la vallée de la Qu'Appelle et au nord de la voie ferrée du Canadien Pacifique, à l'est de la réserve de Sakimay et à l'ouest de la réserve de Kahkewistahaw. Les bandes de Cowessess, de Sakimay, de Kahkewistahaw et d'Ochapowace sont les quatre bandes qui constituent alors l'agence du lac Crooked.

En 1907, la bande de Cowessess vote en faveur de la cession d'une partie de sa réserve. À la même époque, la Couronne propose également aux bandes de Kahkewistahaw et d'Ochapowace de céder une partie de leurs réserves, proposition qui reçoit un vote favorable de la première bande et un vote défavorable de la seconde.

En 1981, la Première Nation de Cowessess présente au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) une revendication particulière dans laquelle elle allègue que la cession de 1907 est invalide du fait qu'elle n'était pas conforme aux dispositions de la *Loi des sauvages*. Entre 1984 et 1992, la Première Nation présente au ministre de nouveaux mémoires dans lesquels elle revendique, entre autres, le droit de contester la cession sur la base de motifs additionnels, à savoir, le manquement à une obligation de fiduciaire, la fraude et le caractère abusif de la transaction¹.

En mars 1994, la revendication particulière de la Première Nation est rejetée au motif qu'aucune obligation légale n'a été établie de la part de la Couronne envers la Première Nation². À la demande de la Première Nation, la Commission des revendications des Indiens (CRI) accepte, en août 1996, d'enquêter au sujet de la revendication rejetée³. Les parties et la Commission conviennent alors de diviser l'enquête en deux phases.

¹ Mémoire adressé au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien « Report on Research conducted into the Cowessess Reserve #73 Land Surrender, January 1907 », Fédération des Indiens de la Saskatchewan, Droits indiens et recherche sur les traités, mars 1981 (pièce 6 de la CRI, p. 664 à 683).

² Jack Hughes, Revendications particulières Ouest, MAINC, au chef Terry W. Lavallee, 25 mars 1994 (document de la CRI 2107-33-01).

³ Résolution du conseil de bande (RCB) 96/97 – 150, 13 août 1996 (document de la CRI 2107-33-01).

La phase I de l'enquête porte exclusivement sur la question de savoir si les membres de la bande ayant voté dans le cadre de la proposition de cession satisfaisaient aux critères d'admissibilité établis par la *Loi des sauvages*. Dans un rapport publié en mars 2001, la Commission conclut qu'un vote majoritaire valide n'a pas été obtenu et recommande au Canada d'accepter la revendication aux fins de négociation. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien refusant de suivre cette recommandation⁴, la Première Nation de Cowessess demande à la Commission, en octobre 2002, d'entreprendre la phase II de l'enquête, qui vise à déterminer si la Couronne a manqué à l'obligation de fiduciaire qu'elle avait envers la Première Nation quand elle a consenti à la cession en 1907.

MANDAT DE LA COMMISSION

Le mandat de la Commission des revendications des Indiens est énoncé dans des décrets fédéraux donnant aux commissaires le pouvoir de tenir des enquêtes publiques sur les revendications particulières et de faire rapport « sur la validité, en vertu de ladite politique [des revendications particulières], des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées⁵ ». La politique, énoncée dans la brochure publiée en 1982 par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien sous le titre *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – revendications particulières*, prévoit que le Canada acceptera pour négociations les revendications qui révèlent, de la part du Canada, une « obligation légale » non respectée⁶. L'expression « obligation légale » est définie dans *Dossier en souffrance* de la manière suivante :

⁴ Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à la chef Patricia Sparvier, Première Nation de Cowessess, 27 mars 2002 (document de la CRI 2107-33-01, vol. 3).

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

⁶ Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – revendications particulières* (Ottawa, ministre des Approvisionnements et des Services, 1982), p. 20; repris dans (1994) 1 *Actes de la Commission des revendications des Indiens* (ACRI) 187, p. 195 (ci-après *Dossier en souffrance*).

La position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une « obligation légale », c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.

Il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

- i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
- ii) Un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens.
- iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.
- iv) L'aliénation illégale de terres indiennes⁷.

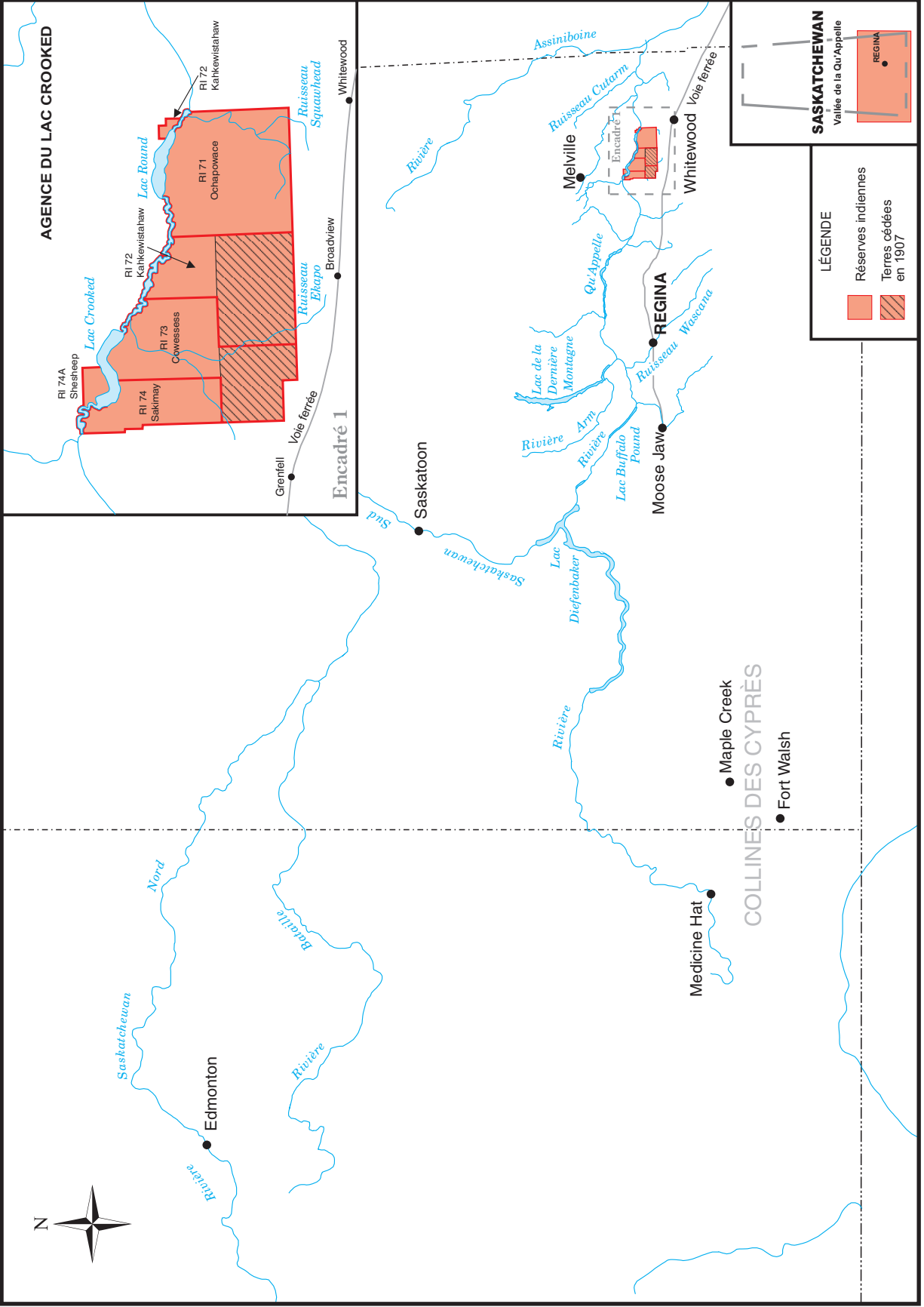
Outre ce qui précède, le Canada est disposé à entendre les revendications fondées sur l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

- i. Défaut de compensation à l'égard de terres indiennes prises ou endommagées par le gouvernement fédéral ou tout organisme relevant de son autorité.
- ii. Fraude commise dans l'acquisition ou l'aliénation de terres indiennes par des employés ou mandataires du gouvernement fédéral, dans le cas où la preuve peut en être clairement établie.

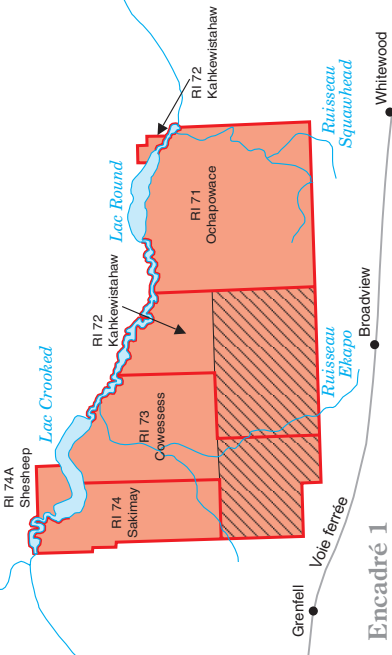
La Commission a maintenant terminé la phase II de l'enquête sur la revendication particulière de la Première Nation de Cowessess, laquelle phase portait exclusivement sur la question de savoir si la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire envers la Première Nation quand elle a consenti à la cession de 1907. Le présent rapport contient les conclusions et les recommandations de la majorité et de la minorité quant au bien-fondé de la revendication, à la lumière de la phase II de l'enquête.

⁷

Dossier en souffrance, p. 20; repris dans (1994) 1 ACRI 187, p. 196.



AGENCE DU LAC CROOKED



Encadré 1



COLLINES DES CYPRÈS

PARTIE II

FAITS AU DOSSIER

L'annexe A du présent rapport décrit en détail le contexte historique dans lequel s'inscrivent les événements faisant l'objet de la revendication de la Première Nation.

Les ancêtres de la bande de Cowessess, qui ont signé le Traité 4 en 1874, avaient à leur tête le chef Cowessess. À l'époque, la bande était divisée en deux groupes : l'un, dirigé par le chef Cowessess, avait établi campement dans les collines du Cyprès; l'autre, dirigé par le conseiller Louis O'Soup, était installé à Fort Qu'Appelle. La réserve de Cowessess, d'une superficie approximative de 49 920 acres, dans la vallée de la Qu'Appelle, a été arpentée pour la première fois et mise de côté pour le groupe d'O'Soup en 1880 et, en 1883, on parvient à convaincre le chef Cowessess et ses partisans de se joindre au groupe d'O'Soup dans la réserve. La réserve indienne de Cowessess (RI 73) a par la suite été confirmée par décret en 1889.

La réserve de Cowessess est l'une des quatre réserves adjacentes qui constituaient l'agence du lac Crooked⁸. Les réserves de Sakimay, de Cowessess, de Kahkewistahaw et d'Ochapowace étaient bornées par la voie ferrée du Canadien Pacifique au sud et par la rivière Qu'Appelle et le lac Crooked au nord. L'agent des Indiens et l'instructeur agricole vivaient dans la réserve de Cowessess et les installations courantes, comme le moulin à grain, y étaient établies.

À l'époque de la signature du Traité, les partisans du chef Cowessess sont principalement des Saulteux, mais ils comptent également des Cris et des Métis. Louis O'Soup, notamment, entretient des relations étroites avec les Métis et appuie la Rébellion du Nord-Ouest de 1885; il tente d'ailleurs, en vain, de convaincre les membres de la bande de le suivre pour joindre la résistance des Métis soulevés par Louis Riel. En 1885, deux magistrats de Broadview informent le gouvernement de leur crainte d'une attaque par les Indiens du lac Crooked; cette menace ne s'est jamais concrétisée. Après la mort du chef Cowessess, en 1886, O'Soup devient le chef de la bande de Cowessess. À l'époque, les membres de la bande de Cowessess vivent dans la partie nord de la RI 73, près du lac Crooked et de la rivière Qu'Appelle. C'est également là qu'ils pratiquent l'agriculture et l'élevage du bétail. La partie sud de la réserve sert à la récolte du foin sauvage

⁸ Bien qu'en anglais, on rencontre souvent la graphie « Crooked Lakes Agency », la bonne graphie est « Crooked Lake Agency » : l'agence du lac Crooked.

puisque le sol, comme le rapporte le premier agent des Indiens, Allan McDonald, y était graveleux ou recouvert d'eau durant la saison des pluies et imprégné d'alcalis durant la saison sèche. Au début du XX^e siècle, les représentants de la Couronne rapportent que la bande de Cowessess est plus progressiste que les autres bandes de l'agence du lac Crooked parce qu'elle est composée majoritairement de Métis. Les représentants mentionnent également que la réserve de Cowessess occupe une position centrale par rapport aux autres bandes et abrite les bâtiments de l'agence. Selon les dires des divers agents des Indiens et instructeurs agricoles qui ont été en poste à l'agence, les membres de la bande de Cowessess ont rapidement maîtrisé les rudiments de l'agriculture et de l'élevage du bétail et la bande de Cowessess avait la réputation d'être celle des quatre bandes de l'agence du lac Crooked dont la transition avait été la plus réussie entre le mode de vie axé sur la chasse du bison et celui axé sur l'agriculture. Par ailleurs, l'agent des Indiens McDonald ne semble pas avoir appliqué la politique sur l'agriculture paysanne établie par le Ministère en 1889, qui interdisait l'utilisation de machines par les Indiens, et cette tolérance a peut-être indirectement aidé les bandes de l'agence du lac Crooked à devenir des agriculteurs et des éleveurs prospères. Certains membres de la bande de Cowessess sont également travailleurs salariés, tannent le cuir et vendent du bois de chauffage, du blé, du foin, du bétail et des racines de polygala de Virginie. Au total, ces activités leur procurent des gains personnels plus élevés que ceux de n'importe quelle autre bande de l'agence du lac Crooked.

Au sujet des capacités des membres de la bande, les rapports produits dans les années qui ont précédé immédiatement la cession sont discordants. En général, les agents des Indiens disent des membres de la bande de Cowessess qu'ils sont les meilleurs agriculteurs de l'agence et que bien peu ont des dettes; l'inspecteur William Graham, quant à lui, fait une évaluation plus négative de l'ensemble des bandes de l'agence. Quelques années à peine après l'arrivée du chef Cowessess, des fermiers des environs et des colons des villages voisins de Broadview, Grenfell et Whitewood commencent à présenter au gouvernement des doléances au sujet des réserves de l'agence du lac Crooked. En 1885, des propriétaires fonciers voisins souhaitent que les Indiens de l'agence soient éloignés de la voie ferrée et que leurs terres soient ouvertes à la colonisation. Certaines pièces de correspondance datant du printemps 1886 indiquent que les colons veulent que les Indiens soient déplacés à six milles de la voie ferrée, en échange de terres situées au nord de la vallée de la

Qu'Appelle. En réponse, le Ministère adopte la position de l'agent McDonald, selon qui la bande de six milles que les colons désirent obtenir contient les terres à foin des Indiens et, comme le Ministère s'attend à ce que les Indiens possèdent sous peu un grand nombre de bestiaux, il doit protéger ces terres pour eux.

Des pressions continuent de s'exercer sur le gouvernement au cours des années 1890 pour l'obtention d'une cession. Les agriculteurs et les villageois des environs croient que les Indiens n'utilisent pas toutes les terres mises à leur disposition et qu'il serait préférable pour tous les intéressés que les parties inutilisées des réserves soient cédées. Durant les années 1890, l'agent des Indiens McDonald maintient sa position selon laquelle aucune somme d'argent ne pourrait indemniser adéquatement les Indiens advenant une cession, puisque ce sont leurs terres à foin qui sont visées et qu'ils les perdraient pour toujours. McDonald ne voit pas comment, sans terres à foin, les Indiens pourraient augmenter leur cheptel et poursuivre leur progression rapide. Il estime également que les terres visées ont une valeur limitée et n'intéresseraient donc aucun acheteur. En 1896, quand les libéraux accèdent au pouvoir à Ottawa, Clifford Sifton devient ministre de l'Intérieur et surintendant général des Affaires indiennes et David Laird demeure commissaire en poste à Winnipeg. En 1899, le député territorial local, R.S. Lake, écrit à Ottawa pour demander que les Indiens de l'agence du lac Crooked cèdent les parties inutilisées de leurs terres. Par la suite, l'arpenteur A.J. Ponton, dans un rapport à Sifton, mentionne que le district situé au sud de la voie ferrée ne peut être colonisé, faute de villes-marchés dans la région, et recommande que l'agent des Indiens soit chargé d'obtenir la cession d'une bande de trois milles de large longeant la voie ferrée. Ponton dit également croire que la création de nouveaux villages sera bénéfique pour les Indiens. Sifton, Laird, McDonald, ainsi que le successeur de ce dernier, l'agent des Indiens John P. Wright, continuent ensuite de débattre la question jusqu'à ce que Sifton conclue que le moment est mal choisi pour obtenir la cession. Dans sa réponse au député Lake, Sifton explique que l'agent des Indiens effectue des expériences sur les terres cultivées des Indiens afin de voir si le brome pourrait éventuellement remplacer le foin sauvage et ajoute que si ces expériences sont concluantes, les Indiens n'auront plus besoin des terres à foin situées dans la partie sud de la réserve. Sifton informe Lake qu'aucune mesure ne sera prise dans l'immédiat et conclut en disant souhaiter répondre aux besoins des colons dans la mesure du possible, tout en protégeant les droits des Indiens.

En 1900, Magnus Begg est nommé agent des Indiens. En janvier 1902, il présente au gouvernement une proposition qu'il juge avantageuse pour les bandes de l'agence. Begg affirme que les Indiens de l'agence du lac Crooked ont du mal à payer des dettes contractées pour l'achat de machines agricoles et sont donc maintenant forcés à vendre une partie de leurs troupeaux. Il ne précise toutefois pas quelles bandes ni quels membres éprouvent ces problèmes. Il propose que les Indiens cèdent une bande de terre de trois milles de large et fait valoir qu'avec l'argent ainsi obtenu, ils pourraient rembourser leurs dettes, augmenter leurs troupeaux et acheter d'autres machines agricoles. Begg estime que le produit de la vente procurerait aux Indiens des intérêts annuels d'environ 12 \$. Le commissaire Laird répond à Begg que les Indiens ont besoin des terres dont il propose la cession car ils y récoltent le foin.

En mars 1902, des résidents des environs envoient à Ottawa une pétition contenant plus de 190 signatures dans laquelle ils demandent que les Indiens de l'agence du lac Crooked cèdent la bande de terre de réserve de trois milles de large longeant la voie ferrée. Cette fois, J.D. McLean, secrétaire du ministère des Affaires indiennes, répond que ces terres ne peuvent être vendues sans le consentement des Indiens, mais que le Ministère fera son possible pour obtenir la cession.

La pétition est acheminée à Winnipeg, au commissaire Laird, à qui l'on demande de désigner la personne la mieux qualifiée pour discuter de la question d'une cession avec les Indiens. Laird se rend lui-même en Saskatchewan et, en mai 1902, il écrit à McLean qu'il a rencontré personnellement les membres des bandes de Kahkewistahaw et d'Ochapowace pour leur proposer de céder une bande de terre de deux ou trois milles le long de la limite sud de leurs réserves. Les deux bandes s'opposent catégoriquement à une cession. Laird a décidé de ne pas se rendre dans la réserve de Cowessess parce que, d'une part, l'agent Begg lui avait dit que pratiquement toutes les terres à foin de la bande se trouvaient dans la partie sud de la réserve et parce que, d'autre part, des trois réserves, celle de Cowessess était la plus éloignée des villages de Broadview et de Whitewood, où la majeure partie des signataires de la pétition habitaient.

Deux autres années passent avant que la question de la cession ne revienne sur le tapis. À un colon qui lui écrit pour lui signifier son désir d'acheter une demi-section de terres de réserve, McLean répond que, pour le moment, il serait malavisé de proposer une cession aux Indiens du lac Crooked. Le même mois, en mars 1904, le surintendant général des Affaires indiennes,

Clifford Sifton, réitère le désir des colons de Broadview d'obtenir la cession d'une partie des réserves de l'agence du lac Crooked. Le commissaire adjoint des Indiens, James McKenna, lui répond qu'il ne serait pas avisé de retourner voir les Indiens pour leur demander de nouveau une cession, car cela pourrait donner l'impression que le Ministère agit au nom des colons dans cette affaire. McKenna ajoute qu'il serait préférable de demander à l'agent de s'informer discrètement de l'état d'esprit des Indiens et de faire rapport. L'agent Begg meurt peu de temps après, et rien n'indique qu'il ait discuté d'une éventuelle cession avec la bande de Cowessess, ni avec aucune autre des bandes de l'agence du lac Crooked.

Cela dit, en 1904, deux autres événements montrent que les membres de la bande de Cowessess savent, deux ans avant que la cession ne se concrétise, que des résidents des communautés environnantes sont intéressés à acheter des terres de leur réserve. En juin 1904, Kanas-way-we-tung, membre de la bande de Cowessess, écrit qu'il s'oppose fermement à la vente de quelque partie que ce soit de la réserve. Par ailleurs, en septembre 1904, le commissaire Laird, dans un rapport à J.D. McLean en poste à Ottawa, raconte que lors du paiement des annuités qui a eu lieu en juillet 1904, M. Lash, l'un de ses collaborateurs, a abordé la question de la cession avec les membres des bandes de l'agence du lac Crooked. L'occasion s'est présentée lorsque les Indiens se sont plaints que les bestiaux des colons se promenaient librement sur leurs terres de réserve. M. Lash leur a alors expliqué qu'une cession leur procurerait l'argent nécessaire pour clôturer leurs terres et ainsi empêcher les bestiaux de s'y introduire. Selon Laird, les Indiens ont semblé apprécier la suggestion, mais veulent prendre le temps d'y penser. Laird mentionne également que le chef Joe LeRat, de la bande de Cowessess, veut que le produit de la vente des terres cédées soit remis en entier aux Indiens pour qu'ils en fassent ce qu'ils veulent et que M. Lash a répondu qu'il était impossible d'accéder à cette demande. Laird dit souhaiter qu'après la nomination d'un nouvel agent des Indiens, lui-même, Laird, ou le commissaire adjoint, soit autorisé à faire aux Indiens une proposition définitive ayant pour base un paiement en espèces de 10 p. 100 du produit de la vente. Laird insiste également sur le fait qu'il ne faut pas trop insister sur cette affaire, car elle exige d'être traitée avec beaucoup de doigté. Le secrétaire McLean se montre d'accord avec lui et l'affaire tombe dans l'oubli pendant encore deux ans.

En février 1904, l'inspecteur William Graham est nommé inspecteur pour la région du sud de la Saskatchewan. Plus tard au cours de la même année, le premier ministre libéral Wilfrid Laurier est réélu. En 1905, une partie des Territoires du Nord-Ouest est amputée pour créer deux provinces, la Saskatchewan et l'Alberta, et Clifford Sifton abandonne ses fonctions de ministre de l'Intérieur et de surintendant général des Affaires indiennes. Le député d'Edmonton, Frank Oliver, lui succède.

En mars 1906, le député local, J.D. Turiff, transmet au ministère des Affaires indiennes une lettre d'un électeur qui veut savoir si un Indien peut vendre des terres de réserve à un non-Indien. Le secrétaire J.D. McLean répond qu'une telle transaction contreviendrait à la *Loi des sauvages*, mais que le Ministère s'apprête à proposer une cession aux Indiens de l'agence du lac Crooked et que si cette proposition est accueillie favorablement, certaines terres seront mises en vente comme le souhaitent les colons.

En juin 1906, Graham écrit au surintendant général adjoint, Frank Pedley, pour l'informer de son retour d'un séjour à l'agence du lac Crooked, où il a sondé les Indiens concernant la cession de leurs terres. Selon Graham, les bandes ont entendu parler de la cession d'une partie de la réserve de Pasqua et de l'acompte en espèces que la bande de Pasqua a reçu à cet effet. Graham croit que les bandes de l'agence du lac Crooked pourraient être disposées à céder des terres à des conditions similaires. Il mentionne également que le conseil municipal, la chambre de commerce et plusieurs particuliers ont parlé de la question de la cession avec les dirigeants indiens et que ces derniers ont maintenant toutes sortes d'idées en tête. Au sujet de la bande de Cowessess, Graham indique qu'environ 95 p. 100 des membres sont catholiques et métis et que le curé de la réserve a une grande influence sur eux. Graham ajoute que, selon ce curé, il serait possible d'obtenir une cession si le dossier est bien mené.

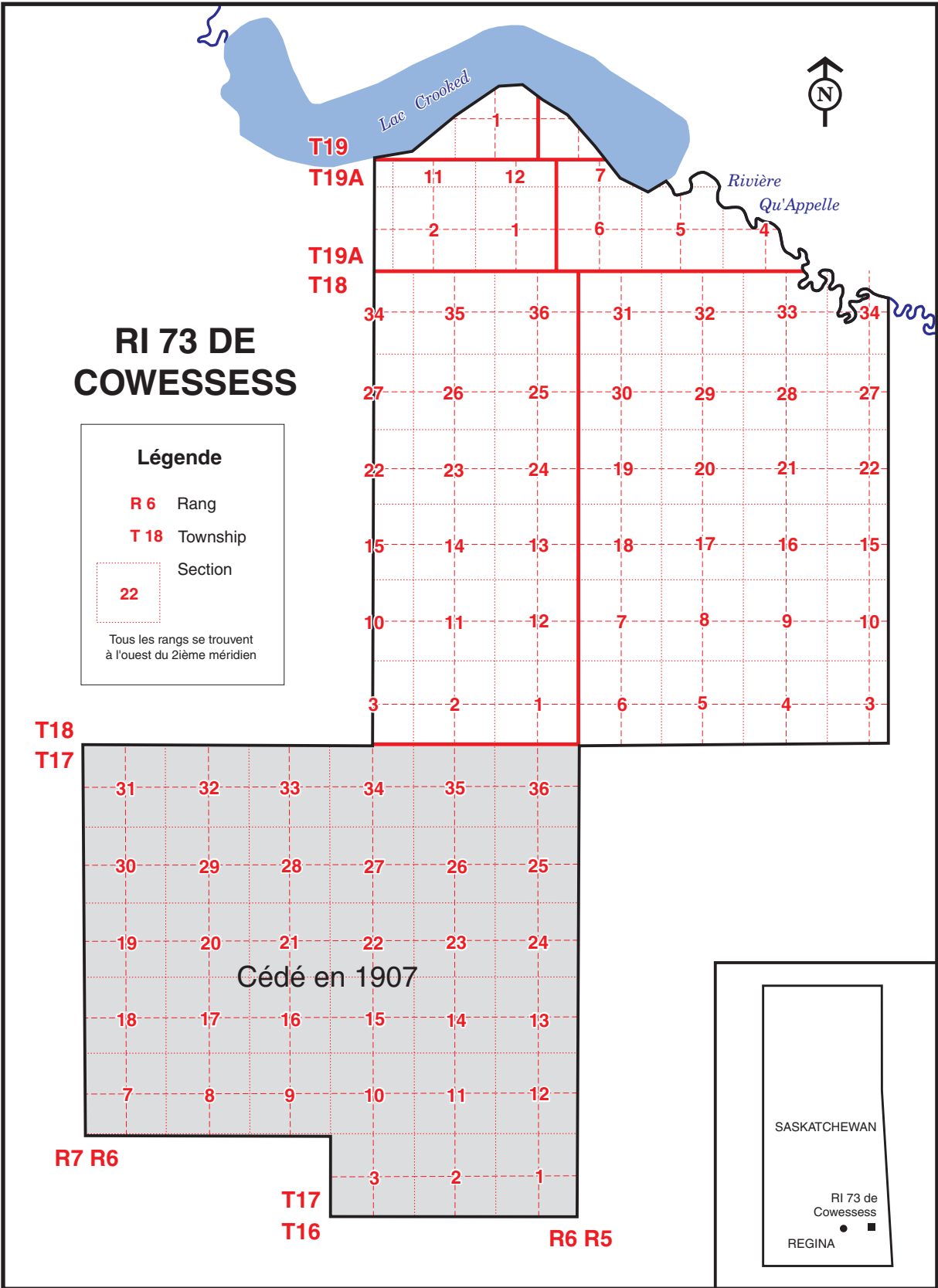
Un mois plus tard, des fonctionnaires d'Ottawa demandent à l'inspecteur Graham de leur communiquer la superficie des terres qui, selon lui, devraient être cédées dans chaque réserve. À la fin de septembre 1906, Graham répond qu'à son avis, il faut demander à la bande de Cowessess de céder 36 480 acres et il ajoute que, bien que le Ministère sache que plusieurs tentatives similaires ont échoué, cette fois, la cession pourra être obtenue si l'affaire est traitée judicieusement. Il désire avoir sur place l'argent du premier paiement lors de l'assemblée de cession. Il croit que les Indiens de Kahkewistahaw et d'Ochapowace consentiront à la cession et espère que ceux de Cowessess

rentreront dans le rang. Selon lui, les Indiens utilisent peu les terres mises à leur disposition. Certains fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes ne sont pas d'accord avec la superficie recommandée par Graham; l'arpenteur en chef, lorsqu'il prépare la description en vue de la cession d'une partie de la réserve de Cowessess, propose environ 20 704 acres au lieu de 36 480. Le 3 octobre, le secrétaire McLean envoie à Graham l'autorisation officielle, les formulaires de cession pour les trois bandes du lac Crooked, ainsi qu'un chèque de 22 046 \$ devant couvrir 5 p. 100 du prix de vente estimatif des terres des trois réserves. Graham répond que d'autres travaux l'empêchent de se rendre immédiatement au lac Crooked pour obtenir les cessions, mais qu'il ne considère pas qu'un retard nuira à la proposition. Il suggère aussi qu'il soit autorisé à inclure les mêmes conditions que celles de la cession de Pasqua et demande de quelle façon les Indiens ayant fait des aménagements sur leurs terres seront indemnisés.

Les membres de la bande de Cowessess ont de l'expérience en matière de cession lorsqu'ils se présentent à l'assemblée de janvier 1907. Certains éléments de preuve indiquent qu'avant 1907, la bande avait consenti à au moins une cession pour une emprise routière⁹. En outre, en 1908, après plus de dix ans de négociations entre le chef Joe LeRat et les représentants de la Couronne, la bande vote en faveur de la cession de terres pour deux autres emprises routières traversant la réserve du nord au sud, afin de faciliter l'accès à Grenfell et à Broadview. Par ailleurs, en 1903, la bande consent verbalement à la demande du curé en poste, qui souhaite la cession de 40 acres de terres de réserve, pour l'usage de l'école et de la mission. Lorsque le curé demande davantage de terres, en 1907, la bande consent de nouveau verbalement, mais fait par la suite volte-face, lorsque la Couronne refuse de lui verser la totalité du produit estimatif de la vente des terres. Les membres de la bande voteront finalement en faveur de cette cession en 1908, se contentant du taux d'acompte maximal permis, soit 50 p. 100.

Graham se rend visiter trois des quatre bandes de l'agence du lac Crooked en janvier 1907, au cours d'un hiver qualifié d'extraordinaire en raison de ses longues périodes de froid intense et de ses abondantes chutes de neige. Il rencontre les membres de la bande de Cowessess pour la première

⁹ J.D. McLean, secrétaire, MAI, à F.J. Robinson, sous-commissaire des Travaux publics de la Saskatchewan, 19 mars 1907, Bibliothèque et Archives Canada (BAC), RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 180).



fois le 21 janvier 1907. L'agent des Indiens Matthew Millar accompagne Graham, ainsi que Peter Hourie, pour tenir le rôle d'interprète. Ce dernier a travaillé 20 ans comme interprète avant d'être affecté à la réserve de Sakimay comme instructeur agricole en 1898.

Selon le registre de l'agence, tenu par l'agent Millar, cette assemblée a été convoquée pour examiner une proposition de cession et un préavis de la tenue de l'assemblée a été donné par l'entremise du chef Joe LeRat et du conseiller Ambroise Delorme. Ni le nombre de membres présents, ni leur nom n'ont été consignés.

Toujours selon le registre, au cours de l'assemblée, Graham explique en détail aux personnes présentes les modalités de l'entente rédigée par le Ministère. Il leur demande d'examiner la proposition, puis de tenir un vote quant à son acceptation ou son rejet. Le chef LeRat prend ensuite la parole et dit qu'il pense que les modalités de la proposition ont été bien expliquées et qu'ils les comprennent. Finalement, le registre indique que l'inspecteur Graham a dit aux Indiens qu'il serait heureux de répondre aux questions ou de donner toute autre explication qu'ils pourraient demander, et qu'il voulait qu'ils prennent tout leur temps avant de prendre une décision. L'assemblée a été ajournée au mardi 29 janvier. Dans l'un de ses rapports subséquents, Graham mentionne qu'il a organisé l'assemblée du 21 janvier pour expliquer aux membres de la bande de Cowessess les conditions de cession qu'il souhaitait leur soumettre à une date ultérieure. Il n'y a pas eu de vote lors de cette assemblée.

Le lendemain, le 22 janvier, Graham, Millar et six autres représentants rencontrent la bande d'Ochapowace. C'est lors de cette assemblée que les membres de cette bande votent contre la proposition de céder une partie des terres de leur réserve. Dans un rapport subséquent, Graham mentionne qu'il a été incapable d'obtenir la cession de la bande d'Ochapowace en dépit du fait que les incitatifs offerts aux Indiens de cette réserve étaient près de trois fois supérieurs à ceux offerts à la bande de Cowessess. Le jour suivant, le 23 janvier, Graham et les mêmes représentants rencontrent les membres de la bande de Kahkewistahaw, qui votent eux aussi contre la cession de terres de leur réserve.

Cinq jours plus tard, le 28 janvier, Graham rencontre à nouveau la bande de Kahkewistahaw à la demande d'une délégation de membres de la bande et soumet encore une fois le projet de cession

au vote. À cette occasion, la cession est acceptée et, conformément aux modalités de l'entente, Graham verse aux Indiens 5 p. 100 du prix de vente estimatif des terres.

Le lendemain, le 29 janvier, Graham se rend de nouveau dans la réserve de Cowessess. Il est accompagné d'autres représentants du gouvernement, dont l'agent Matthew Millar, E.D. Sworder, commis au bureau de Graham à Regina, et H. Cameron, l'interprète officiel du Ministère. Malgré la présence de Cameron, c'est un membre de la bande, Alexander Gaddie, qui sert d'interprète. Gaddie, reconnu comme l'un des agriculteurs les plus progressistes de la bande de Cowessess, avait agi comme interprète à d'autres assemblées, selon les inscriptions au registre.

Dans le procès-verbal, on peut lire que cette deuxième assemblée constitue la suite de l'assemblée ajournée et qu'elle est tenue pour permettre l'examen approfondi, par les membres de la bande de Cowessess, d'une proposition visant la cession d'une partie de leurs terres. Le procès-verbal indique également que l'appel des noms a été fait et que 29 membres y ont répondu. Il semble toutefois que le chiffre « 30 » avait d'abord été écrit, mais qu'il a été rayé et remplacé par « 29 ». Le registre indique en outre que 15 membres de la bande de Cowessess ont voté en faveur de la cession, dont Alex Gaddie, et que 14 autres, dont le chef Joe LeRat, ont voté contre. Au nombre de ceux ayant voté en faveur figure un certain Nap Delorme, dont l'identité n'a pas été confirmée. Par la suite, 22 membres de la bande signent l'acte de cession à titre de membres principaux de la bande de Cowessess.

Graham avait reçu l'approbation de verser à la bande un dixième (10 p. 100) du produit de la vente, dont environ la moitié serait payée lors de la cession et le reste après la vente des terres. Comme premier versement, les membres de la bande de Cowessess reçoivent 33 \$ chacun, montant censé représenter 5 p. 100 du prix de vente estimatif. Question de satisfaire chacune des trois bandes, Graham avait également été autorisé à apporter les modifications nécessaires, selon la situation propre à chaque cas.

Le jour où l'entente de cession est signée, le 29 janvier, Graham envoie un télégramme à Ottawa, demandant la permission de doubler le montant à verser sur-le-champ pour qu'il atteigne 66 \$ par personne. L'origine de cette demande n'est pas claire, mais Graham affirme qu'il en a fortement recommandé l'approbation. En clair, la demande visait à ce que le montant de 10 p. 100 du prix de vente estimatif soit versé en entier aux Indiens lors de la cession, plutôt qu'en deux

versements de 5 p. 100 chacun, le premier lors de la cession et le second après la vente. Le 1^{er} février 1907, le surintendant adjoint Pedley approuve la demande qui, selon Graham, est fondée sur une faible estimation de la valeur des terres. Il semble toutefois que les membres de la bande ont déjà signé l'entente de cession et que celle-ci prévoit qu'un dixième du prix de vente estimatif des terres sera versé lors de la cession. Le 2 février, Graham et Gaddie se rendent à Moosomin et signent l'affidavit de cession devant le juge E.L. Wetmore. Gaddie, qui signe en qualité d'Indien de la bande et qui était habilité à voter, atteste que la cession a été approuvée par la majorité des hommes de la bande ayant atteint l'âge de 21 ans, et que nul Indien n'a voté ni assisté à l'assemblée sans être un résidant habituel de la réserve ou posséder un intérêt dans les terres visées.

Dans son rapport à l'administration centrale concernant les cessions obtenues des bandes du lac Crooked, Graham mentionne que le vote a été serré et que le chef LeRat et le conseiller Delorme, qu'il décrit comme des Indiens conservateurs, ont voté contre la cession. Il mentionne également que 22 hommes ont signé le document de cession, qu'il a commencé à payer aux Indiens leur dixième du prix approximatif et que le paiement s'est poursuivi tard dans la nuit et pendant plusieurs jours après. Les listes de bénéficiaires consignées par le Ministère indiquent que le paiement aux membres de la bande a été donné en deux versements de 33 \$, le 29 janvier et le 4 février 1907, et non en un seul versement de 66 \$, immédiatement après le vote.

Vers la mi-février, la chambre de commerce de Broadview remercie le ministre, Frank Oliver, de son concours en ce qui concerne l'ouverture des réserves du lac Crooked pour la colonisation. Un an plus tard, soit en 1908, Oliver, s'adressant au gouverneur général en conseil, se fait aussi élogieux que la chambre de commerce concernant le travail de Graham au service de l'inspectorat et fait remarquer que Graham mérite bien une augmentation de salaire.

La bande a voté en faveur de la cession de 20 704 acres, soit 41 p. 100 de sa réserve. Au moment de la cession, la bande avait une population de 197 membres, dont 32 adultes de sexe masculin. Les membres de la bande de Cowessess ont continué d'utiliser les terres cédées jusqu'à ce qu'elles soient vendues aux enchères, les premières ventes étant conclues en novembre 1908. Deux mois après le vote de cession, l'agent Millar écrit dans son rapport annuel que les bandes de Cowessess et de Kahkewistahaw utilisaient peu les terres cédées et que celles-ci ne leur rapportaient qu'un très mince revenu. Il mentionne également que les membres des bandes en question font bon

usage de l'argent reçu et précise que des chevaux ont été achetés, ainsi que des outils agricoles, de la nourriture, des couvertures, de la literie et des vêtements pour l'usage personnel des Indiens. Millar souligne que la distribution annuelle de l'intérêt généré par le produit de la vente sera d'un grand secours pour les Indiens, surtout ceux âgés ou infirmes, qui n'avaient dans le passé retiré que très peu de revenu de leurs vastes terres. Dans le même rapport, précisément au sujet de la bande de Cowessess, Millar écrit que passé cette année, le foin sauvage ne sera pas aussi abondant, et les Indiens pourraient devoir garder moins de bétail.

Moins de deux semaines plus tard, l'inspecteur Graham dépose son rapport pour l'année 1907, rapport dans lequel il ne traite pas de la situation de Cowessess en particulier, mais plutôt de l'ensemble des bandes de l'agence du lac Crooked. Quoi qu'il en soit, son évaluation du cheptel et de la récolte de foin des bandes de l'agence est plus positive que celle faite par Millar. Graham souligne notamment que le bétail est demeuré en bonne santé malgré un hiver rigoureux et qu'il a constaté des réserves de foin abondantes dans toutes les réserves.

En 1908, l'agent Millar remarque qu'il n'y a pas autant de foin à Cowessess que dans les autres réserves; en 1909, il dit croire que, même si les membres de la bande de Cowessess sont plus nombreux que dans les autres réserves à pratiquer la culture et l'élevage, il sera peut-être nécessaire d'y diminuer le nombre de bestiaux à cause de la pénurie de foin. Ses commentaires sont à peu près les mêmes en 1910, en 1911 et en 1912, mais en 1910, Millar parle davantage de la culture que de l'élevage. Il souligne notamment l'excellente qualité des terres agricoles de Cowessess et l'abondance du bois de construction. Dans le rapport de Millar pour l'année 1913, aucune mention n'est faite d'un manque de terres à foin. La même année, l'inspecteur Graham écrit que les Indiens des quatre réserves (Cowessess, Kahkewistahaw, Ochapowace et Sakimay) vendent beaucoup de foin et de bois dans les villages du voisinage. Dans les rapports annuels, on ne relève aucune allusion à un manque de foin avant 1931, soit jusqu'à ce que sévisse la sécheresse dans les Prairies. Rien non plus n'indique que les membres de la bande de Cowessess se sont plaints d'un manque de foin après la cession.

Seuls deux membres de la bande de Cowessess, Alex Gaddie et Zac LeRat, présentent une demande d'indemnisation pour des aménagements réalisés sur les terres à foin. Les modalités de l'entente de cession de 1907 prévoient le versement d'une indemnisation de 5 \$ l'acre aux

propriétaires dont les terres comportaient des aménagements, laquelle indemnisation devait être versée dès après un vote de cession favorable. Aucun élément du dossier n'indique que Graham a versé quelque indemnité que ce soit aux membres de la bande.

En novembre 1907, Alex Gaddie présente au commissaire Laird une demande d'indemnisation de 700 \$ pour la perte des aménagements effectués dans la zone humide comprise dans les terres de réserve cédées. Plus tard le même mois, l'inspecteur Graham, dans son rapport à Laird, s'oppose cependant avec fermeté au versement d'une indemnité à Gaddie. Se fondant sur les renseignements fournis par Graham, Laird rappelle à Gaddie que, quand il a formulé la même demande lors de l'assemblée de cession, on lui a répondu qu'il serait injuste de demander aux membres de la bande de payer, à même leurs deniers, pour le travail qu'il avait effectué sur les terres humides pour son profit personnel. Laird mentionne par ailleurs ce que Graham lui a raconté, à savoir que Graham avait personnellement fait savoir à Gaddie qu'aucune indemnité ne serait versée, et que malgré tout, Gaddie a voté en faveur de la cession.

En juin 1908, W.C. Thorburn, commerçant de Broadview, écrit à Laird pour appuyer Gaddie. Thorburn mentionne notamment le travail considérable accompli par Gaddie pour faire en sorte qu'on puisse utiliser un râteau-ramasseur sur les terres humides. Thorburn conteste de plus l'authenticité de la version donnée à Laird par Graham. Le lien entre Gaddie et Thorburn n'est pas connu, mais il est établi que Thorburn a signé la pétition présentée en 1902 pour demander l'ouverture de la partie sud des réserves de l'agence du lac Crooked à la colonisation. Thorburn fait notamment valoir à Laird que Gaddie aurait pu empêcher la cession car c'est lui qui a eu le vote décisif. Gaddie a en effet été le quinzième à voter en faveur de la cession sur les 29 Indiens ayant exercé leur droit de vote. Thorburn écrit également que si Gaddie avait exprimé son intention de voter contre la cession, il y a fort à parier que tous les autres l'auraient imité et ajoute, qu'à son avis, si Gaddie n'avait pas été certain d'être payé pour son travail, il n'aurait pas voté en faveur de la cession. En plus de Thorburn, E.D. Sworder, commis des Affaires indiennes, qui a assisté à l'assemblée de cession, et 13 autres membres de la bande de Cowessess corroborent également la version des événements fournie par Gaddie. Les membres en question affirment que, selon les modalités de l'entente intervenue entre les Indiens et Graham, tous les aménagements effectués sur les terres cédées devaient faire l'objet d'une indemnité et attestent que, lors de l'assemblée de

cession, il n'a pas été précisé que Gaddie ne serait pas indemnisé pour ses aménagements. Graham continue de refuser la demande de Gaddie et explique que si Gaddie lui avait demandé une indemnité en présence des membres de la bande, et que Graham avait acquiescé à cette demande, les Indiens n'auraient jamais consenti à la cession, parce qu'ils savaient bien que cette demande était déraisonnable. Graham continue de prétendre que Gaddie a été rétribué plus que convenablement pour son travail dans la zone humide, mais au printemps de 1909, après que Gaddie a reconnu avoir personnellement profité des aménagements, les fonctionnaires acceptent de lui verser 250 \$ d'indemnité. Zac LeRat recevra lui aussi un petit montant pour le travail qu'il a effectué sur les terres cédées.

En 1911, une délégation d'Indiens se rend à Ottawa par train pour présenter des griefs au gouvernement. Comme représentants de Cowessess, il y a Alex Gaddie, qui agit comme interprète, ainsi que Louis O'Soup et Loud Voice qui, ni l'un, ni l'autre, n'étaient présents à l'assemblée de cession. Les délégués de Cowessess veulent savoir le montant obtenu pour les terres vendues ainsi que les détails concernant les dépenses, mais ne mettent pas en doute la légitimité de la cession. Le surintendant général Frank Oliver leur fournit un relevé de compte.

Peu après le retour des délégués dans leurs réserves, l'avocat H.W. MacDonald, de Broadview, pose d'autres questions, au nom des membres de la bande de Cowessess, concernant les explications fournies par le Ministère au sujet du produit de la vente des terres. Une fois de plus, la légitimité de la cession n'est pas mise en cause. En 1921, un autre avocat, G.C. Neff, de Grenfell, fait parvenir au Ministère, de la part de la bande de Cowessess, une lettre dans laquelle il affirme que les Indiens sont insatisfaits du montant d'intérêt qu'ils reçoivent et qu'ils prétendent que, quand on les a convaincus de céder les terres, on leur avait promis qu'ils recevraient chacun environ 50 \$ par an. Toutefois, l'avocat de la bande ne formule aucune plainte concernant la cession proprement dite. Le dossier ne fait état d'aucune réponse à cette demande de Neff et ne contient aucune autre mention voulant que les membres de la bande aient compris qu'ils recevraient chacun 50 \$ par année.

PARTIE III
QUESTIONS EN LITIGE

Dans le présent rapport, la Commission des revendications des Indiens examine trois questions concernant l'obligation de fiduciaire qu'avait la Couronne avant la cession :

1. Concernant la cession d'une partie de la RI 73, ayant eu lieu le 29 janvier 1907 :
 - a) Quelle était l'obligation de fiduciaire du Canada avant la cession?
 - b) Le Canada a-t-il manqué à l'obligation de fiduciaire qu'il avait avant la cession?
 - c) Compte tenu de la réponse aux questions a) et b), le Canada a-t-il une obligation légale non respectée envers la Première Nation de Cowessess?

PARTIE IV

ANALYSE

MOTIFS DE LA COMMISSAIRE PURDY ET DE LA COMMISSAIRE DICKSON-GILMORE

L'enquête de la Commission des revendications des Indiens sur la cession de terres de réserve de la Première Nation de Cowessess, en 1907, a commencé en 1996 et a été divisée en deux phases, après accord des parties. Le comité constitué pour la phase I s'est penché sur l'allégation de manquement aux dispositions de la *Loi des sauvages* de 1906¹⁰ en matière de cession. Dans son rapport, publié en 2001, il recommandait au gouvernement du Canada d'accepter aux fins de négociation la revendication particulière de la Première Nation de Cowessess. Le Canada a rejeté cette recommandation en 2002 et, en octobre de la même année, la Commission a accepté d'entreprendre la phase II de l'enquête, qui porte sur l'allégation de la Première Nation selon laquelle la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire lorsqu'elle a accepté la cession en 1907.

Soulignons que la phase II de l'enquête, sur laquelle porte le présent rapport, diffère de la phase I sous plusieurs aspects. Par exemple, le comité constitué pour la phase II de l'enquête ne compte aucun membre du comité ayant participé à la phase I de l'enquête. Par ailleurs, le dossier sur lequel se fonde la phase II de l'enquête, exclusion faite de quatre rapports récents présentés par la Première Nation, est le même que celui produit en 1999 pour la phase I. Nous constatons, à regret, que le dossier comporte des lacunes à l'égard de diverses questions relatives à l'obligation de fiduciaire. Il est tout à fait possible qu'il n'existe pas de meilleur élément de preuve qui aurait pu éclairer notre enquête; il importe néanmoins de souligner que nos conclusions se fondent sur un dossier qui comporte de graves lacunes en ce qui concerne les renseignements relatifs à l'obligation de fiduciaire de la Couronne. Le dossier pose également problème dans la mesure où certains des documents historiques de la Couronne, qui contiennent des renseignements sur les bandes de l'agence du lac Crooked en général, ne donnent pas de détails clairs sur la bande de Cowessess, de

¹⁰ Il faut remarquer que même si le vote de cession a eu lieu le 29 janvier 1907, la loi en vigueur à ce moment était l'*Acte des Sauvages*, S.R.C. 1886, chap. 43, et non pas la *Loi des sauvages*, S.R.C. 1906, chap. 81. Ce n'est que le 31 janvier 1907 que les lois révisées de 1906 ont été proclamées. En conséquence, la loi applicable en vigueur à la date de la cession est celle de 1886 et la loi applicable en vigueur pour le décret visant à donner effet à la cession est celle de 1906. Les dispositions régissant les cessions dans l'Acte de 1886 se trouvent à l'article 39, et à l'article 49 dans la Loi de 1906. La phase I de la présente enquête s'est déroulée sous l'impression erronée que la Loi de 1906 était en vigueur. Même si le libellé des articles pertinents des versions de 1886 et de 1906 est différent, les exigences sont identiques.

sorte qu'il est difficile d'en tirer des éléments de preuve utiles pour la revendication qui nous intéresse. Une dernière lacune de la preuve vient du fait que la Première Nation a décidé de ne pas tenir une deuxième audience publique, mais de s'en remettre plutôt à la transcription de l'audience publique tenue en mars 1998, dans le cadre de la phase I de l'enquête. Les motifs de cette décision sont valables; il importe néanmoins de souligner que le comité chargé de la seconde phase de l'enquête n'a pas eu l'occasion d'entendre les témoignages de la communauté, ni de poser des questions portant précisément sur l'obligation de fiduciaire. Aux fins du présent rapport, les membres du comité d'enquête se sont donc appuyés sur la transcription de l'audience publique tenue en 1998, lorsque cela était possible, mais il n'en demeure pas moins que leur capacité d'apprécier les témoignages des anciens était limitée, faute de les avoir eux-mêmes entendus.

Pour les motifs expliqués dans les pages qui suivent, nous concluons que la Première Nation de Cowessess n'a pas établi que la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire envers la Première Nation lorsqu'elle a obtenu la cession de la partie sud de la RI 73 en 1907.

Phase I : Le Canada a-t-il respecté la *Loi des sauvages*?

Afin d'éclairer les lecteurs peu familiers avec la phase I de l'enquête, nous commencerons par dresser un aperçu des conclusions du comité d'enquête précédent qui s'est penché sur la question du respect de la *Loi des sauvages*. Ces conclusions sont indépendantes des nôtres en ce qui concerne l'obligation de fiduciaire du Canada avant la cession. En d'autres mots, la recommandation de la Commission, selon laquelle le Canada devrait accepter aux fins de négociation la revendication de la Première Nation de Cowessess, portant sur un manquement présumé à la *Loi des sauvages* par la Couronne, n'est pas modifiée.

La première phase de l'enquête, dans laquelle il fallait déterminer si la cession de 1907 a été faite conformément à la *Loi des sauvages*, fait l'objet du rapport intitulé *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, mars 2001), publié dans (2001) 14 ACRI 245. La réponse du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien au rapport de la CRI est publiée dans (2002) 15 ACRI 419. Les questions examinées à la phase I portaient essentiellement sur l'interprétation des dispositions en matière de cession de la *Loi des sauvages* de 1906 et visaient plus précisément à déterminer si, pour

officialiser une cession, il fallait obtenir le consentement de la majorité des personnes habilitées à voter et ayant effectivement exercé ce droit ou le consentement de la majorité des personnes habilitées à voter présentes à l'assemblée de cession, peu importe que ces personnes aient voté ou non. En ce qui concerne les deuxième et troisième questions, la Commission devait déterminer combien de personnes habilitées à voter avaient assisté à l'assemblée de cession de Cowessess le 29 janvier 1907 et si la majorité des membres habilités à voter avaient alors consenti à la cession, conformément aux modalités de la *Loi des sauvages*.

Le comité constitué pour la phase I a déterminé que la notion de majorité qui doit être appliquée est celle qui protège le mieux les intérêts de l'ensemble de la bande en ce qui a trait aux terres qu'elle détient en commun et a retenu l'interprétation exigeant le consentement du plus grand nombre possible de membres de la bande, plutôt que celle se contentant d'un plus petit nombre. Le comité chargé de la phase I a donc conclu qu'en vertu de la *Loi des sauvages*, pour officialiser une cession, il faut obtenir la majorité des personnes habilitées à voter présentes à l'assemblée de cession, et non la majorité des personnes habilitées à voter ayant exercé leur droit de vote¹¹. Concernant la deuxième question, le même comité a conclu qu'au moins 30 personnes habilitées à voter ont assisté à l'assemblée de cession¹², soit une personne de plus que le nombre de personnes ayant voté. Quant à la troisième question, le comité a conclu que la cession n'a pas été confirmée parce que seulement 15 votes ont été enregistrés en faveur de la proposition, soit moins de la majorité des 30 personnes présentes¹³. En d'autres mots, la personne habilitée qui a assisté à l'assemblée de cession et qui s'est abstenue de voter a été prise en compte pour la constitution du quorum, de sorte que son abstention a eu l'effet d'un vote contre la cession. Partant de la conclusion selon laquelle 30 personnes habilitées à voter ont assisté à l'assemblée de cession et que seulement 15 ont déposé un vote favorable, la cession n'aurait pas été confirmée, que l'on admette ou non le

¹¹ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, mars 2001), publié dans (2001) 14 ACRI 245, p. 289.

¹² CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, mars 2001), publié dans (2001) 14 ACRI 245, p. 296, 298.

¹³ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, mars 2001), publié dans (2001) 14 ACRI 245, p. 296.

vote d'un certain « Nap Delorme », dont le nom figure au procès-verbal. Par conséquent, le comité constitué pour la phase I n'a pas eu à se prononcer au sujet de l'identité de « Nap Delorme ».

Phase II : Le Canada a-t-il manqué à son obligation de fiduciaire avant la cession?

Le comité d'enquête constitué pour la phase II de l'enquête devait examiner la nature de l'obligation de fiduciaire du Canada envers la Première Nation avant le vote de cession, juger s'il y a eu manquement à cette obligation et, le cas échéant, déterminer si le Canada a une obligation légale envers la Première Nation. Pour bien évaluer l'obligation de fiduciaire de la Couronne dans le contexte d'une cession, il faut non seulement prendre connaissance de l'histoire de la bande et de sa réserve, mais aussi revoir en détail les événements qui ont mené à la cession de terres de réserve, depuis les premières discussions sur le sujet – peu importe que ces discussions aient été amorcées par la bande, par la Couronne ou par un tiers – jusqu'à la signature des documents de cession, en passant par l'assemblée et le vote de cession.

Il importe de souligner que la période « précédant » une cession désigne non seulement la période qui précède le vote de cession, mais aussi, dans le cas d'un vote en faveur de la cession, la période qui s'écoule entre le vote et l'acceptation ou le refus subséquent de la cession par le gouverneur en conseil, conformément aux dispositions de l'*Acte des Sauvages*¹⁴. Nous sommes conscients que le comité constitué pour la phase I, dans sa décision, soutient que la bande n'a pas ratifié la proposition de cession des terres en cause. Cependant, en 1907, le Canada a traité la proposition de cession comme ayant été ratifiée par la bande et le gouverneur en conseil l'a par la suite acceptée comme telle. Pour pouvoir examiner la nature de l'obligation présumée du Canada envers la Première Nation dans la période qui a suivi le vote, nous devons poser pour hypothèse, pour cette analyse, que la bande a voté en faveur de la cession.

Aux fins de la phase II de l'enquête, le passage suivant de l'*Acte des Sauvages* de 1886, modifié en 1906, s'applique :

70. Le Gouverneur en conseil peut, subordonnément aux dispositions du présent acte, déterminer comment et par qui doivent être placés, quant il y a lieu, les deniers

¹⁴ *Acte des Sauvages*, S.R.C. 1886, chap. 43, art. 39.

provenant de l'aliénation des terres des sauvages [...], à l'exception de toute somme, n'excédant pas cinquante pour cent du produit de ces terres [...], qu'à l'époque de l'abandon il est convenu de payer aux membres de la bande intéressée dans ces terres [...] il peut pourvoir à la gestion générale de ces deniers, et déterminer la proportion qui doit en être de temps en temps réservée pour couvrir les frais occasionnés par l'administration de ces réserves, terres, biens et deniers sous le régime du présent acte, et il peut autoriser et ordonner l'emploi de tels deniers pour arpentages, pour indemnités aux sauvages en compensation des améliorations faites par eux aux terres qui leur sont prises ou de leurs intérêts dans ces terres[...]»¹⁵

Lors de l'audience relative à la phase II, le comité a confirmé l'entente préalable intervenue entre les parties et selon laquelle, aux fins de la phase II, tout élément de preuve concernant « Nap Delorme » pouvait être utilisé pour étayer des arguments sur la question de l'obligation de fiduciaire de la Couronne. Le comité a également confirmé que le précédent conseiller juridique du Canada s'était réservé le droit de faire opposition advenant que la Commission rouvre l'enquête sur l'identité de « Nap Delorme »¹⁶. Par ailleurs, dans les mémoires qu'il a présentés dans le cadre de la phase II, le Canada affirme que [T] « la question du nombre de personnes habilitées à voter à l'assemblée de cession de 1907 a été traitée dans la phase I, y inclus la question de l'identité de "Nap Delorme"¹⁷ ».

La Commission des revendications des Indiens a examiné à maintes reprises la question de l'obligation de fiduciaire de la Couronne envers les Premières Nations dans le contexte de cessions de terres de réserve¹⁸. Nous concentrerons donc notre analyse sur la décision judiciaire principale

¹⁵ *Acte des Sauvages*, S.R.C. 1886, chap. 43, art. 70 modifié par l'*Acte modifiant l'Acte des Sauvages*, S.C. 1906, chap. 20, art. 1 (italiques ajoutés).

¹⁶ Transcription de la CRI, 21 septembre 2004, p. 13 (commissaire S. Purdy).

¹⁷ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 5.

¹⁸ Les rapports applicables de la CRI sont : *Première Nation de Kahkewistahaw : enquête sur la cession des terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 3; *Première Nation de Moosomin : enquête sur la cession de terres de réserve en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113; *Première Nation de Key : enquête sur la cession de 1909* (Ottawa, mars 2000), publié dans (2000) 13 ACRI 3; *Première Nation de Duncan : enquête sur la cession de 1928* (Ottawa, septembre 1999), publié dans (2000) 12 ACRI 57; *Première Nation des Chippewas de Kettle et Stony Point : enquête sur la cession de 1927* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 229; *Bande indienne de Sumas : enquête sur la cession en 1919 de la réserve indienne 7* (Ottawa, août 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 307; et *Première Nation dakota de Canupawakpa : enquête sur la cession des collines Turtle* (Ottawa, juillet 2003), publié dans (2004) 17 ACRI 289.

portant sur la question de l'obligation de fiduciaire antérieure à une cession, à savoir l'affaire de la *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*¹⁹, aussi appelée l'arrêt *Apsassin*. Les deux parties reconnaissent l'importance de l'arrêt *Apsassin* dans leurs arguments; la Première Nation, cependant, a une vision plus large que le Canada en ce qui concerne l'obligation de fiduciaire de la Couronne antérieure à une cession et se fonde à cet égard sur la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire de la *Bande indienne de Wewaykum c. Canada*²⁰. Nous commenterons donc également la pertinence de cette décision relativement à la revendication à l'étude. Dans l'exposé de ses motifs, notre collègue examine en outre les arrêts *Nation haïda*²¹ et *Première nation crie Mikisew*²². Or, étant donné que dans ces deux cas, la Cour suprême du Canada a rendu son jugement après que les parties à la présente enquête ont prononcé leurs plaidoiries, nous nous abstiendrons de commenter la pertinence de ces jugements, si pertinence il y a, dans le cadre d'une enquête portant sur l'obligation de fiduciaire antérieure à la cession.

Obligation de fiduciaire de la Couronne antérieure à une cession : l'arrêt Apsassin

L'affaire *Apsassin* concerne la bande des Castors, qui, en 1940, a cédé en fiducie les droits miniers associés aux terres de la RI 172, afin que ces droits soient « loués » à son profit. En 1945, la bande a cédé toute la RI 172 afin que les terres visées soient « vendues ou louées ». Trois ans plus tard, le ministère des Affaires indiennes (MAI) transférait au Directeur des terres destinées aux anciens combattants (DTAC) les terres cédées, aux fins de l'établissement d'anciens combattants de retour de la Seconde Guerre mondiale. Selon la Cour suprême du Canada, c'est « par inadvertance » que le MAI a transféré, en même temps que les terres, les droits miniers qui y étaient associés. Or, plus tard, des gisements de pétrole et de gaz ont été découverts dans le sous-sol des terres en question.

¹⁹ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344 (sub nomine *Apsassin*).

²⁰ *Bande indienne de Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245.

²¹ *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511.

²² *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2005] 3 R.C.S. 388.

La bande des Castors a alors cherché à faire invalider la cession, alléguant que la Couronne avait notamment manqué à son obligation de fiduciaire envers la bande. Au sujet de l'obligation de fiduciaire de la Couronne antérieure à la cession, les deux juges qui se sont prononcés n'ont pas utilisé la même approche, mais ont tous deux reconnu, en ce qui concerne la cession proprement dite, que la Couronne s'était acquittée de son obligation de fiduciaire. Les juges Gonthier et McLachlin ont tous deux conclu que l'obligation, imposée par la *Loi des Indiens*, d'obtenir le consentement valide de la bande visée et le consentement de la Couronne à une cession, avait pour objet de trouver un équilibre entre l'autonomie des Premières Nations et le rôle de protection de la Couronne.

Dans le contexte où les terres de réserve d'une bande font l'objet d'une proposition de cession, la juge McLachlin a analysé sous deux angles l'obligation de fiduciaire de la Couronne antérieure à la cession : elle a d'abord tenté de déterminer si la *Loi des Indiens* imposait à la Couronne l'obligation d'empêcher la cession de la réserve, puis s'est demandée si les circonstances entourant l'affaire pouvaient engendrer, pour la Couronne, une obligation de fiduciaire en ce qui a trait à la cession. En ce qui concerne la première question, la juge a énoncé que :

[...] les dispositions de la *Loi des Indiens* relatives à la cession des réserves des bandes établissent un équilibre entre les deux pôles extrêmes que constituent l'autonomie et la protection. Il fallait que la bande visée consente à la cession de sa réserve, à défaut de quoi celle-ci ne pouvait pas être vendue. Par ailleurs, il fallait également que la Couronne, par l'intermédiaire du gouverneur en conseil, consente à la cession. L'exigence que la Couronne consente à la cession n'avait pas pour objet de substituer la décision de cette dernière à celle des bandes, mais plutôt d'empêcher que celles-ci se fassent exploiter. Le juge Dickson a décrit ainsi cette exigence dans *Guerin* (à la p. 383) :

Cette exigence d'une cession vise manifestement à interposer Sa Majesté entre les Indiens et tout acheteur ou locataire éventuel de leurs terres, de manière à empêcher que les Indiens se fassent exploiter.

Il s'ensuit que, en vertu de la *Loi des Indiens*, les bandes avaient le droit de décider si elles voulaient céder leur réserve, et que leur décision devait être respectée. Par ailleurs, si la décision de la bande concernée était imprudente ou inconsidérée – et

équivalait à de l'exploitation – la Couronne pouvait refuser son consentement. Bref, l'obligation de la Couronne se limitait à prévenir les marchés abusifs²³.

La juge McLachlin a établi que, quand une cession était envisagée, la Couronne avait pour seule obligation de refuser le consentement qui était requis de sa part, en vertu de la *Loi des Indiens*, dans les cas où la cession semblait inéquitable pour les Indiens. Dans les circonstances de l'affaire *Apsassin*, la juge a conclu que la cession de la réserve, considérée du point de vue de la bande, était une décision qui se défendait²⁴.

La juge McLachlin s'est ensuite posé la deuxième question, soit celle « de savoir si, compte tenu des faits particuliers de l'espèce, des rapports de fiduciaire ne venaient pas s'ajouter au régime d'aliénation des terres indiennes établi par la *Loi des Indiens* »²⁵.

Après examen des faits dans l'affaire *Apsassin*, la juge McLachlin a conclu qu'il n'était pas nécessaire d'imposer à la Couronne une obligation additionnelle de fiduciaire lorsqu'une cession était envisagée. Même si « la bande escomptait que la Couronne la renseignerait sur les diverses solutions qui s'offraient à elle – et sur les conséquences prévisibles de ces solutions²⁶ » relativement à la cession de la réserve et à l'acquisition de nouvelles terres qui conviendraient mieux au mode de vie choisi par la bande, axé sur la chasse et le piégeage, la preuve « n'étay[ait] pas la prétention que la bande avait renoncé à son pouvoir de décision quant à la cession de la réserve ou qu'elle s'en était remis à la Couronne à cet égard²⁷ ».

²³ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, p. 370-371 (sub nomine *Apsassin*), juge McLachlin.

²⁴ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, p. 371 (sub nomine *Apsassin*), juge McLachlin.

²⁵ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, p. 371 (sub nomine *Apsassin*), juge McLachlin.

²⁶ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, p. 372 (sub nomine *Apsassin*), juge McLachlin.

²⁷ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, p. 372 (sub nomine *Apsassin*), juge McLachlin.

Toujours dans l'arrêt *Apsassin*, le juge Gonthier a quant à lui choisi une approche fondée sur l'intention, c'est-à-dire qu'il a examiné la compréhension et l'intention des membres de la bande, à l'époque, « afin de donner effet à l'objet véritable de ces opérations » :

Ainsi que l'a fait remarquer le juge McLachlin, la loi traite les peuples autochtones comme des acteurs autonomes en ce qui concerne l'acquisition et la cession de leurs terres, il faut donc respecter leurs décisions. *En conséquence, il est préférable de s'en remettre à l'intention des membres de la bande et à leur compréhension de la situation [...] À mon avis, dans l'examen des effets juridiques des opérations conclues par les peuples autochtones et la Couronne relativement à des terres faisant partie de réserves, il ne faut pas oublier que, compte tenu du caractère sui generis du titre autochtone, les tribunaux doivent faire abstraction des restrictions habituelles imposées par la common law afin de donner effet à l'objet véritable de ces opérations*²⁸.

Le juge Gonthier souligne que la bande des Castors comprenait qu'en acceptant la cession, elle transférerait à la Couronne, en fiducie, tous les droits qu'elle avait dans la réserve, que la Couronne vendrait ou louerait les terres visées au profit de la bande et finalement que le produit de la vente ou de la location servirait à acheter de meilleures terres de réserve; la bande convoitait d'ailleurs déjà d'autres terres. Le juge Gonthier ajoute que l'intention de la bande ressort des termes mêmes de l'acte de cession de 1945 et affirme :

[...] j'hésiterais à donner effet à cette modification de cession si je croyais que la bande n'en avait pas bien saisi les conditions, ou si la conduite de la Couronne avait, d'une manière ou d'une autre, vicié les négociations au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait²⁹.

Le juge Gonthier n'a pas expliqué ce qu'il entendait par « vicier les négociations » et, à ce jour, les tribunaux ont fourni peu d'éclaircissements sur l'interprétation de cette expression. Dans l'affaire *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Canada (Attorney General)*, le juge Laskin, de la

²⁸ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, p. 358-359 (sub nomine *Apsassin*), juge Gonthier (italiques ajoutés).

²⁹ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, p. 362 (sub nomine *Apsassin*), juge Gonthier.

Cour d'appel de l'Ontario, a conclu que la présence de l'acheteur potentiel lors de l'assemblée de cession et le fait que celui-ci avait sur lui de l'argent comptant qu'il offrait en prime aux membres habilités à voter n'ont pas eu d'incidence sur la validité de la cession. En évoquant l'arrêt *Apsassin*, le juge Laskin a conclu qu'en l'espèce rien ne prouvait que le versement d'argent comptant, [T] « selon les écrits de la juge McLachlin, avait vicié l'«intention véritable» ou le «consentement libre et éclairé» de la bande ou du moins, comme l'exprime le juge Gonthier, «au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait»³⁰ ». Toutefois, l'arrêt précité ne traite pas de l'autre allégation des demandeurs selon laquelle la Couronne avait manqué à son obligation de fiduciaire en permettant à un tiers acheteur d'offrir une prime assimilable à un pot-de-vin, ce qui aurait créé une situation d'exploitation ou vicié les négociations. Le juge Laskin a formulé le commentaire qu'en faisant valoir de tels faits devant les tribunaux, [T] « la bande pourrait peut-être plaider le manquement à l'obligation de fiduciaire³¹ », mais il n'a pas explicité sa pensée.

Quoique les juges McLachlin et Gonthier aient adopté des approches différentes, ils se rejoignent sur un principe important, soit, d'une part, qu'il faut présumer que les membres des bandes sont tout à fait sains d'esprit et capables de prendre des décisions et, d'autre part, que leurs décisions doivent être respectées, sauf en présence d'indications que cette présomption est erronée.

Dans le cadre d'enquêtes antérieures, la Commission s'est fondée sur les quatre critères établis dans l'arrêt *Apsassin* pour évaluer si la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire :

[...] lorsque la bande ne comprenait pas suffisamment les modalités de la cession; lorsque la Couronne s'est livrée à des « négociations viciées »; lorsque la bande cède son pouvoir décisionnel ou y renonce; et lorsque la cession est inconsiderée ou imprudente au point que l'on doit considérer qu'elle est abusive³².

³⁰ *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Canada (Attorney General)* (1996), 31 OR 3rd 97, p. 106 (Cour d'appel de l'Ontario).

³¹ *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Canada (Attorney General)* (1996), 31 OR 3rd 97, p. 106 (Cour d'appel de l'Ontario).

³² CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Key relative à la cession de 1909* (Ottawa, mars 2000), publié dans (2000) 13 ACRI 3, p. 107.

Plus récemment, dans l'affaire *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, la Cour suprême s'est penchée sur la nature générale de l'obligation de fiduciaire envers les Autochtones³³. En l'espèce, deux bandes de la Colombie-Britannique, non soumises au régime d'un traité, revendiquaient leurs terres de réserve respectives, chacune prétendant qu'elle posséderait les deux réserves, à l'exclusion de l'autre, n'eût été des manquements de la Couronne fédérale à son obligation de fiduciaire. Au sujet de la question en litige dans l'affaire *Wewaykum*, le juge Binnie a exprimé l'opinion qu'il s'agissait de définir l'étendue de l'obligation de fiduciaire de la Couronne à l'égard « d'un programme gouvernemental qui visait à créer des réserves sur des terres ne faisant pas partie des “terres tribales traditionnelles”³⁴ ». En d'autres mots, l'affaire avait pour objet l'obligation de fiduciaire de la Couronne dans le contexte où une réserve est sur le point d'être créée.

La décision *Wewaykum* va au-delà des faits portés à l'attention de la Cour, soit les circonstances précédant la création d'une réserve, et avance quelques propositions générales en ce qui a trait à l'obligation de fiduciaire de la Couronne à l'égard des terres de réserve³⁵. Le juge Binnie s'attarde d'abord à l'obligation de fiduciaire de la Couronne après la création de la réserve; en pareille situation, « la portée de l'obligation de fiduciaire de la Couronne s'élargit et vise la préservation de l'intérêt quasi propriétaire de la bande dans la réserve et la protection de la bande contre l'exploitation à cet égard³⁶ ». Par exemple, advenant le dépôt d'une proposition visant l'expropriation de terres de réserve aux fins d'un projet hydro-électrique, la Couronne devrait s'acquitter de son obligation de fiduciaire. En pareil cas, la bande n'a pas le pouvoir de refuser son consentement et doit s'en remettre entièrement à la Couronne pour la protection de ses intérêts juridiques contre toute exploitation de la part de la partie détentrice du pouvoir d'expropriation³⁷.

³³ *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245.

³⁴ *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245, p. 284 (italiques dans l'original).

³⁵ De tels commentaires, non directement liés aux faits en l'espèce, sont appelés « *obiter dicta* » (remarques incidentes).

³⁶ *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245, p. 290.

³⁷ La question de l'obligation de fiduciaire dans le contexte d'une expropriation de terres de réserve est examinée dans l'affaire *Bande indienne d'Osoyoos c. Oliver (Ville)*, [2001] 3 R.C.S. 746. Voir aussi CRI, *Première Nation d'Alexis : Enquête sur la revendication relative aux emprises accordées à TransAlta Utilities* (Ottawa, mars 2003), publié dans (2004) 17 ACRI 23.

Le deuxième scénario décrit par le juge Binnie se produit lors de l'aliénation d'une réserve; dans ce cas, « l'étendue de l'obligation fiduciaire peut changer (et, par exemple, inclure l'exécution des souhaits exprimés par les membres de la bande)³⁸ ». Fait particulièrement intéressant dans le contexte de la revendication à l'étude, le juge Binnie cite, et approuve au passage, l'avis de la juge McLachlin, dans l'arrêt *Apsassin*, lorsque celle-ci affirme que la bande avait le droit de décider si elle voulait céder sa réserve, que sa décision devait être respectée et que la Couronne pouvait refuser son consentement seulement si la décision de la bande était « imprudente et inconsidérée – et équivalait à de l'exploitation³⁹ ». Le juge Binnie estime de plus que les opinions émises par la juge Wilson au sujet de l'obligation de fiduciaire, dans l'arrêt *Guerin c. La Reine*⁴⁰ (1984), relativement à une cession, concordent avec l'opinion de la juge McLachlin selon laquelle, lorsqu'on examine les événements précédant une cession, l'obligation de la Couronne se limite à prévenir les marchés abusifs :

Les propos du juge Wilson doivent être considérés comme indiquant que la Couronne doit faire montre de la diligence ordinaire requise pour éviter l'empiétement ou la destruction de l'intérêt quasi propriétaire de la bande en raison d'un marché abusif avec des tiers, voire de mesures qui seraient prises par la Couronne elle-même et constitueraient de l'exploitation⁴¹.

Le juge Binnie ne se prononce pas au sujet de l'obligation de fiduciaire de la Couronne après la cession; toutefois, les actes de cession en usage au début du XX^e siècle indiquent clairement que la Couronne possède le pouvoir de décider en ce qui a trait à l'aliénation des terres et doit, à titre de fiduciaire détenant le pouvoir unilatéral de vendre ou de louer les terres, exercer ce pouvoir exclusivement au profit de la bande.

Comme le Canada, nous croyons que l'arrêt qui fait autorité en ce qui concerne l'obligation de fiduciaire de la Couronne avant une cession demeure l'arrêt *Apsassin*, et c'est à la lumière de cet

³⁸ *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245, p. 295.

³⁹ *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245, p. 295-296.

⁴⁰ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335.

⁴¹ *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245, p. 296.

arrêt que nous examinerons les faits relatifs à la revendication de la Première Nation de Cowessess. L'arrêt *Wewaykum*, bien qu'il ne contredise pas l'arrêt *Apsassin*, traite de questions différentes, notamment la nature de l'obligation de fiduciaire de la Couronne dans la période qui précède la création d'une réserve. Cela dit, il est intéressant de souligner que le juge Binnie, dans l'arrêt *Wewaykum*, approuve l'approche adoptée par la juge McLachlin dans l'arrêt *Apsassin*.

Le critère à appliquer

Le Canada, se fondant sur l'arrêt *Apsassin*, fait valoir que le « principe directeur » est établi selon lequel [T] « les Autochtones sont des acteurs autonomes et que leurs décisions concernant la cession de leurs terres doivent être respectées⁴² ». Il ajoute que son obligation de fiduciaire, avant la cession, se limitait à

[Traduction]

[...] (a) ne pas consentir à un marché abusif, (b) ne pas se livrer à des négociations viciées de manière à ne pas subvertir la compréhension et l'intention de la bande relativement à la cession, et (c) si la bande cède à la Couronne son pouvoir décisionnel, le Canada peut avoir l'obligation additionnelle d'exercer le pouvoir cédé avec loyauté et précaution et exclusivement au profit de la bande⁴³.

La Première Nation allègue, en se fondant sur les arrêts *Apsassin* et *Wewaykum*, que dans une situation de cession, la Couronne devait

[Traduction]

(1) agir dans le meilleur intérêt de la bande et faire passer les intérêts de la bande, relativement à la réserve visée, devant tous les autres; (2) fournir tous les renseignements sur les modalités de la cession envisagée et les conséquences prévisibles de cette cession, afin que les membres de la bande habilités à voter aient une compréhension adéquate des données pertinentes et puissent prendre une décision éclairée sur la question de la cession; (3) sous réserve du paragraphe 4 qui suit, respecter le pouvoir décisionnel de la bande relativement à la question de la cession et ne pas chercher à saper ce pouvoir, ni à s'y soustraire ou y passer outre; (4) évaluer si les conséquences prévisibles de la cession envisagée sont telles qu'une

⁴² Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 6.

⁴³ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 1.

décision favorable à la cession serait imprudente ou inconsidérée, eu égard aux intérêts de la bande (ou équivaldrait à de l'exploitation, en d'autres mots), et, le cas échéant, refuser le consentement de la Couronne requis pour concrétiser la cession proposée⁴⁴.

Bien que les parties aient des vues qui se recoupent en ce qui concerne l'obligation de fiduciaire de la Couronne avant une cession, celle de la Première Nation est plus large que celle du Canada. En effet, l'optique de la Première Nation porte presque exclusivement sur la conduite de la Couronne et accorde peu d'importance aux connaissances et à la compréhension des membres de la bande. Comme nous l'avons déjà souligné, le meilleur critère à appliquer en ce qui concerne l'obligation de fiduciaire de la Couronne avant une cession demeure celui utilisé dans l'arrêt *Apsassin*. Ainsi, dans la suite de notre enquête, nous tenterons de répondre aux quatre grandes questions suivantes, posées dans l'arrêt *Apsassin*, afin de déterminer si la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire :

1. La bande de Cowessess a-t-elle bien compris les modalités de la cession proposée?
2. Par sa conduite, la Couronne a-t-elle vicié les négociations au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait?
3. La bande a-t-elle renoncé à son pouvoir de décision en faveur de la Couronne?
4. Si l'on suppose que la bande a voté en faveur de la cession⁴⁵, la décision de la bande était-elle imprudente ou inconsidérée au point où elle devait être considérée comme ayant donné lieu à un marché abusif?

Compréhension que la bande avait de la cession proposée

Dans l'arrêt *Apsassin*, le juge Gonthier a tenté de déterminer si la bande des Castors avait compris que, par la cession, elle renonçait pour toujours à ses droits sur la RI 172. Dans la présente enquête,

⁴⁴ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 6-7.

⁴⁵ Comme nous l'avons expliqué précédemment, aux fins de la partie de l'analyse couvrant la période entre le vote et l'acceptation ou le refus subséquent de la cession par le gouverneur en conseil, nous devons tenir pour acquis que la bande a voté en faveur de la cession.

la question est de savoir si la bande de Cowessess comprenait qu'en consentant à la cession, elle renonçait pour toujours à tous les droits qu'elle avait sur les 33 sections de terre se trouvant le plus au sud, dans la RI 73, où étaient la plus grande partie de ses terres à foin. Si la bande comprenait la nature de la transaction et son caractère permanent et s'est tout de même prononcée en sa faveur, la Couronne avait l'obligation, comme il est indiqué dans les arrêts *Apsassin* et *Wewaykum*, de respecter l'intention et le désir de la bande.

La cession proprement dite

Le dossier à l'étude, et notamment les témoignages des anciens, ne sont guère révélateurs quant au point de vue de la bande de Cowessess de 1907 à l'égard de la cession, de sorte qu'il nous est difficile d'évaluer dans quelle mesure ses membres avaient compris la teneur de la cession et l'incidence qu'elle aurait sur leur vie.

Nous possédons cependant le procès-verbal des réunions durant lesquelles la question de la cession a été discutée. L'inspecteur William Graham a rencontré deux fois les membres de la bande de Cowessess, d'abord le 21 janvier 1907, puis, huit jours plus tard, le 29 janvier 1907.

Lors de la première réunion, le 21 janvier, l'inspecteur Graham et l'agent des Indiens, Matthew Millar, étaient présents, de même que l'interprète Peter Hourie. Selon le procès-verbal dressé par l'agent Millar :

[Traduction]

L'assemblée a été convoquée pour examiner une proposition relative à la cession d'une partie de leurs terres de réserve se trouvant du côté sud de la réserve – un préavis à cet effet a été donné par l'entremise du chef Joe LeRat et du conseiller Ambrose Delorme.

Lors de l'appel des noms, les personnes suivantes ont répondu.

L'inspecteur Graham explique ensuite en détail aux personnes présentes les modalités de l'entente qui a été rédigée par le Ministère et qui leur a [alors] été présentée pour qu'ils décident et qu'ils votent quant à l'acceptation de la proposition ou son rejet, selon le résultat de leur vote.

[mot illisible] Le chef Joe LeRat a alors pris la parole et dit qu'il pensait que les modalités de la proposition avaient été bien expliquées et qu'ils les comprenaient. M. Graham leur a dit qu'il serait heureux de répondre aux questions ou de donner toute autre explication qu'ils pourraient demander, et qu'il voulait qu'ils prennent

tout leur temps avant de prendre une décision – assemblée ajournée jusqu’au mardi 29 janvier au même endroit⁴⁶.

Rien n’indique qu’un vote a été pris lors de la réunion du 21 janvier. Il y a désaccord au sujet du mot illisible, mais le fait demeure qu’il est impossible de lire ce qui est écrit. La Première Nation allègue que cette inscription pâle est probablement le mot [T] « Refusé »⁴⁷. Le Canada n’est pas d’accord et, dans un de ses mémoires, affirme que le mot [T] « n’est pas clair dans le document et, assurément, ne sied pas à cet endroit, au point de vue logique, compte tenu de la teneur du paragraphe suivant⁴⁸ ». La conseillère juridique du Canada ajoute que [T] « vu l’information figurant au procès-verbal, selon laquelle les membres de la bande ont pu prendre tout le temps nécessaire pour mûrir leur décision, vu l’utilisation du mot “ajournée” et vu les commentaires du chef, selon lesquels la bande comprenait la proposition qui lui était présentée, on peut conclure que la cession a été proposée et expliquée et que l’assemblée a été ajournée pour permettre aux membres de la bande de discuter entre eux de la proposition⁴⁹ ». Soulignons au passage qu’en supposant que le mot illisible est « Refusé », on pourrait également expliquer sa présence en disant qu’on a demandé aux membres de la bande de procéder au vote lors de cette première assemblée et que ceux-ci ont refusé de s’exécuter. Les registres concernant la bande de Cowessess montrent que les agents des Indiens, depuis Allan McDonald jusqu’à Matthew Millar, étaient particulièrement consciencieux quand venait le temps de consigner les votes; ils ne manquaient jamais de noter le nom et même souvent le numéro des Indiens exerçant leur droit de vote. Le dossier indique également que l’inspecteur Graham a effectivement recueilli les votes lors des premières assemblées avec les bandes d’Ochapowace et de Kahkewistahaw et qu’il a bel et bien consigné le résultat de ces votes, en dépit du fait qu’ils signifiaient le rejet des propositions de cession. Par conséquent, il est logique de croire, en l’absence d’éléments de preuve qui apporteraient une autre explication, que si un vote avait eu

⁴⁶ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 21 janvier 1907 (pièce 1 de la CRI, p. 54).

⁴⁷ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 27.

⁴⁸ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 29.

⁴⁹ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 29.

lieu le 21 janvier, l'inspecteur Graham en aurait consigné le résultat. Nous partageons donc l'opinion de la conseillère juridique du Canada, à savoir qu'il n'y a pas eu de vote lors de l'assemblée du 21 janvier. Nous croyons plutôt que les divers représentants ont discuté de la proposition de cession avec les membres de la bande et ont convenu de tenir une seconde assemblée le 29 janvier.

Quoi qu'il en soit, selon ce qui a été consigné des déclarations du chef LeRat lors de la première assemblée, les membres de la bande comprenaient bel et bien la procédure et la proposition de cession. Le procès-verbal de l'assemblée de cession tenue huit jours plus tard fait référence à la réunion « ajournée », et précise que cette seconde assemblée du 29 janvier avait été convoquée [T] « pour examen approfondi d'une entente relative à la cession » et que « M. Graham donne à nouveau des explications détaillées sur la question à l'étude⁵⁰ ».

Dans quelle mesure la bande connaissait-elle l'importance des terres visées?

La prochaine question à examiner est si les membres de la bande de Cowessess comprenaient l'importance des terres de réserve visées par la proposition de cession. De nombreux éléments du dossier écrit attestent du succès de la bande de Cowessess dans le domaine de l'agriculture, comparativement aux autres bandes de l'agence du lac Crooked⁵¹. Ces éléments de preuve font état d'une bande capable d'analyser sa situation et de prendre des décisions dans ses meilleurs intérêts. La bande de Cowessess était considérée par les agents de la Couronne plus progressiste que les autres bandes. Dès 1891, T.P. Wadsworth, inspecteur des agences indiennes, écrivait :

[la bande de Cowessess] diffère quelque peu des autres bandes par le fait qu'on y trouve réunis les deux extrêmes de la vie, des riches et des pauvres (considérés au

⁵⁰ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 21 janvier 1907 (pièce 1 de la CRI, p. 55).

⁵¹ Quelques précisions concernant le dossier constitué aux fins de la présente enquête et concernant les allusions aux réserves du lac Crooked, aux bandes du lac Crooked et à l'agence du lac Crooked. La bande de Cowessess était l'une des quatre bandes sous la responsabilité de l'agence du lac Crooked, les trois autres étant les bandes de Sakimay, de Kahkewistahaw et d'Ochapowace. Certains documents, donnant de l'information obtenue sur le terrain et rédigés par les agents, inspecteurs et surintendants, parlent de l'ensemble de l'agence et non seulement de la bande de Cowessess; dans d'autres documents, les agents notent les différences entre l'ascendance, la population, ainsi que le développement social et économique de chacune des bandes ou relatent le fait qu'une bande se démarque des autres à certains égards. Dans la mesure du possible et lorsque cela était pertinent, nous nous sommes fondés seulement sur les renseignements concernant la bande de Cowessess.

point de vue des sauvages). Le premier état est unique dans la vie sauvage de nos jours, tandis que le second est généralement chronique⁵².

Cowessess avait été choisie pour recevoir les bâtiments de l'agence, dont le moulin à grain, la maison de l'instructeur agricole, l'écurie, la remise à machines agricoles, l'entrepôt et l'atelier de menuiserie, la forge et l'étable⁵³. En 1896, le rapport de l'inspecteur A. McGibbon mentionne que la réserve de Cowessess, « vu sa position centrale, les bâtiments de l'agence ayant été construits dans ses limites, a fait plus de progrès qu'aucune autre, surtout en matière agricole⁵⁴ ».

Dès son établissement dans la réserve, la bande de Cowessess a élevé du bétail, tant bêtes à cornes que chevaux, en plus de cultiver la terre. L'élevage de bétail était encouragé par la Couronne, car on estimait que certaines réserves s'y prêtaient bien, particulièrement du fait que dans les terres les plus au sud se trouvaient des marais entourés de vastes étendues de foin sauvage. Dès 1892, l'agent McDonald avait remarqué les progrès de la bande et estimait que les membres pourraient utiliser le fruit de leurs activités agricoles pour payer leurs dettes et se construire de meilleures maisons⁵⁵.

L'agent des Indiens McDonald était particulièrement attentif à l'importance, pour toutes les bandes de l'agence du lac Crooked, d'apprendre comment récolter et engranger le foin pour l'hiver, opérations essentielles pour que le bétail puisse passer l'hiver en bonne santé. L'année 1893 fut difficile. McDonald note que les bandes ont perdu 80 têtes de bétail en raison d'un hiver particulièrement rigoureux durant lequel il est tombé tellement de neige que les Indiens ont été

⁵² T.P. Wadsworth, inspecteur des agences indiennes, au surintendant général des Affaires indiennes (ci-après SGAI), 26 septembre 1891, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'année terminée le 31 décembre 1891*, 150 (pièce 5 de la CRI, p. 102).

⁵³ A. McGibbon, inspecteur des agences indiennes, au SGAI, 21 septembre 1896, Canada, *Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'exercice terminé le 30 juin 1896*, 229-232 (pièce 5 de la CRI, p. 203).

⁵⁴ A. McGibbon, inspecteur des agences indiennes, au SGAI, 21 septembre 1896, Canada, *Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'exercice terminé le 30 juin 1896*, 229-232 (pièce 5 de la CRI, p. 229).

⁵⁵ A. McDonald, agent des Indiens, au SGAI, 30 juillet 1892, Canada, *Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'année terminée le 31 décembre 1892*, 161-162 (pièce 5 de la CRI, p. 132).

incapables de ramener le foin des champs⁵⁶. Le même agent relate que, dès l'année suivante, les bandes avaient amélioré leurs pratiques d'élevage, progrès qu'il se ferait un point d'honneur de promouvoir⁵⁷. En 1895, la bande a dû se rendre à la réserve du lac Leech pour faucher du foin, en raison d'un feu de prairie ayant ravagé durant l'été le foin sauvage de la partie sud de la réserve⁵⁸.

En août 1899, la bande de Cowessess était décrite comme la « peuplade la plus avancée de l'agence⁵⁹ ». Tous les agents en poste jusqu'à la cession – Allan McDonald, John P. Wright, Magnus Begg et Matthew Millar – ont noté les progrès réalisés par la bande de Cowessess sur la voie de l'autosuffisance par l'agriculture. La bande a connu d'autres années difficiles au cours desquelles la récolte n'était pas aussi bonne que prévu. En outre, ayant perdu une fois de plus la majeure partie de son foin en juin 1900, en raison d'un autre feu⁶⁰, la bande connaissait bien l'importance de pouvoir compter sur le foin des champs situés dans la partie sud de la réserve.

L'une des seules observations négatives au sujet de l'agence du lac Crooked a été faite par William Graham. Alors qu'il venait d'être nommé inspecteur à Balcarres, dans son rapport annuel de 1905 portant sur les activités de l'agence et présenté à Frank Pedley, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, Graham mentionne : « Les pertes d'animaux durant l'hiver 1903-4 ont été lourdes, et je ne puis attribuer une partie de ces lourdes pertes qu'au manque de foin et au manque de bonne nourriture. Durant l'hiver 1904-5 ces sauvages avaient une abondante provision de foin pour leurs animaux, et les pertes ont été virtuellement nulles⁶¹. » Après avoir décrit le piètre état des

⁵⁶ A. McDonald, agent des Indiens, au SGAI, 31 juillet 1893, Canada, *Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'exercice terminé le 30 juin 1893*, 64-65 (pièce 5 de la CRI, p. 148).

⁵⁷ A. McDonald, agent des Indiens, au SGAI, 20 juillet 1894, Canada, *Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'exercice terminé le 30 juin 1894*, 63 (pièce 5 de la CRI, p. 166).

⁵⁸ A. McDonald, agent des Indiens, au SGAI, 20 juillet 1895, Canada, *Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'exercice terminé le 30 juin 1895*, 102 (pièce 5 de la CRI, p. 190).

⁵⁹ Alex McGibbon, inspecteur des agences indiennes, au SGAI, 18 août 1899, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1899*, 194 (pièce 5 de la CRI, p. 274).

⁶⁰ John P. Wright, agent des Indiens, au SGAI, 27 juillet 1900, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1900*, 148 (pièce 5 de la CRI, p. 308).

⁶¹ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Pedley, surintendant général adjoint des Affaires indiennes (ci-après SGAAI), 3 octobre 1905, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1905*, 188 (pièce 5 de la CRI, p. 439).

maisons des réserves Kahkewistahaw et Ochapowace comparativement à celles de Cowessess et de Sakimay, Graham conclut que :

Généralement parlant les sauvages de cette agence ne réussissent pas aussi bien qu'ils le devraient. Il y a un grand nombre d'hommes robustes sur les réserves qui vivent au jour le jour en vendant du bois et du foin et qui pourraient, s'ils le voulaient, avoir les meilleures fermes des territoires. Le sol reste improductif. *La bande Cowessess a l'une des meilleures réserves agricoles du pays.* Les sauvages ne font pas usage des chevaux et des machines qu'ils ont en leur possession⁶².

Rien, dans les remarques de Graham, n'indique que les critiques qu'il formule visent la bande de Cowessess. Bien qu'il parle de la grande qualité des terres agricoles de la réserve de Cowessess, ses commentaires sur « les sauvages » semblent refléter son opinion du progrès réalisé par les quatre bandes de l'agence.

Dans le premier rapport annuel qu'il a rédigé après avoir été nommé agent des Indiens, Matthew Millar mentionne, en 1905, que « la moitié environ des habitants de la réserve [de Cowessess] font de la culture et de l'élevage des bestiaux plus ou moins systématiquement; quelques-uns de ceux-ci ont de deux à quatre chevaux de travail chacun, ainsi que l'outillage nécessaire pour les travaux de la ferme. Ils ajoutent à leur revenu par la vente du bois et du foin⁶³. »

Il est difficile d'expliquer pourquoi la bande de Cowessess est plus progressiste et a plus de succès que les autres bandes de l'agence du lac Crooked. Le dossier nous révèle cependant qu'à la fin du XIX^e siècle, la plupart des membres des bandes d'Ochapowace et de Kahkewistahaw étaient décrits comme étant des Cris, et la plupart des membres de la bande de Sakimay, des Saulteux. En comparaison, la majorité des membres de la bande de Cowessess étaient décrits comme étant « des Métis français mêlés de quelques Saulteux et de quelques Cris⁶⁴ ». Il semble que l'influence du chef

⁶² W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Pedley, SGAAI, 3 octobre 1905, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1905*, 188 (pièce 5 de la CRI, p. 439-440) (italiques ajoutés).

⁶³ Matthew Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 30 juin 1905, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1905*, 125 (pièce 6 de la CRI, p. 495).

⁶⁴ J.P. Wright, agent des Indiens, au surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 25 août 1898, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1898*, 136 (pièce 5 de la CRI, p. 240).

O'Soup et son alliance avec les Métis, durant la Rébellion du Nord-Ouest, expliquent, du moins en partie, pourquoi la composition de la bande de Cowessess était différente de celle des autres bandes de l'agence du lac Crooked. Plusieurs agents des Indiens ont tour à tour remarqué ces différences dans leurs rapports annuels. L'agent Magnus Begg remarque, en 1902, que « les membres de [la bande de Cowessess sont] en grande partie Métis [et que] leur système de culture se rapproche de beaucoup de celui des blancs⁶⁵ ». En 1903, l'agent Begg mentionne que le fait que la bande de Cowessess compte une large proportion de « Métis » explique sa capacité de se démarquer :

Les sauvages de cette réserve sont plus à l'aise que ceux d'autres réserves de la division : ce sont des métis, pour la plupart, et ils portent leur vue plus loin. Ils gagnent aisément de quoi vivre par la culture, l'élevage du bétail, la vente du foin et du bois de chauffage . [...] Somme toute, ils vivent confortablement, et ne demandent pas beaucoup d'aide quand les récoltes sont bonnes⁶⁶.

Par ailleurs, à la différence des autres bandes de l'agence, la plupart des membres de la bande de Cowessess étaient de religion catholique. À ce sujet, Begg écrivait : « La majeure partie des sauvages de cette bande, des Métis, sont catholiques romains, et fréquentent la mission catholique romaine de la réserve, conduite par le révérend S. Perrault⁶⁷ ». William Graham écrivait également, en 1906 :

[Traduction]

La plupart des membres de la bande de Coweses [*sic*] – je dirais environ 95 p. 100 – sont Métis et catholiques romains et le curé de la réserve a une grande influence sur eux. J'ai abordé la question avec ce gentilhomme et, selon lui, il serait possible d'obtenir une cession si le dossier est bien mené⁶⁸.

⁶⁵ Magnus Begg, agent des Indiens, au SGAI, 12 août 1902, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1902*, 140 (pièce 5 de la CRI, p. 373).

⁶⁶ Magnus Begg, agent des Indiens, au SGAI, 17 août 1903, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1903*, 160 (pièce 5 de la CRI, p. 396).

⁶⁷ Magnus Begg, agent des Indiens, au SGAI, 17 août 1903, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1903*, 160 (pièce 5 de la CRI, p. 396).

⁶⁸ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Oliver, 19 juin 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 114-115).

Bien que les éléments du dossier n'expliquent pas bien toutes les raisons du succès de la bande de Cowessess, il ne fait aucun doute qu'au début du XXe siècle, celle-ci faisait figure de modèle pour les autres bandes en raison de sa capacité de s'adapter à un mode de vie axé sur l'agriculture et l'élevage de bétail, de son éthique de travail et, enfin, de sa capacité de tirer sa subsistance de la terre et de diversifier ses sources de revenus. En plus de vendre leurs surplus de produits de la ferme, certains membres de la bande tannaient le cuir, vendaient des racines de polygala de Virginie ou du bois de chauffage ou encore travaillaient pour des colons à l'extérieur de la réserve⁶⁹.

Le rapport annuel de l'agent des Indiens Wright pour l'année 1900 indique également que les membres de la bande de Cowessess font du commerce avec leurs voisins; il y est en effet mentionné :

Deux ou trois [membres de la bande] possèdent des attelages de lourds chevaux de ferme canadiens. Un de ces sauvages a vendu \$325 une paire de jeunes chevaux de trait et un autre a eu une offre de \$150 pour son attelage de chevaux de travail. [...] Ils vendent, dans les villes, l'excédent de leur grain, du bois de chauffage, du foin, et comme les autres bandes, fournissent au gouvernement toute la viande de boucherie, ce qui représente environ [14 000 lb] par an⁷⁰.

Au sujet de l'agence en général, l'agent des Indiens Millar écrit, dans son rapport annuel de 1906, le dernier avant que la cession ne fût acceptée : « [O]n peut raisonnablement la considérer [l'année 1905-1906] comme une année de progrès signalée sur toute la ligne. Mesurés sur le type de l'homme blanc, les progrès peuvent paraître peu considérables, mais pour les Sauvages, je pense qu'ils sont satisfaisants⁷¹. » Dans son rapport annuel de 1907, l'inspecteur Graham note que les Indiens de l'agence du lac Crooked « ont été plus heureux que ceux de la plupart des autres agences

⁶⁹ K.J. Tyler décrit plus en détail quelques-unes de ces activités rémunérées dans « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 75, 79, 83-84 (pièce 4 de la CRI, p. 75, 79, 83-84).

⁷⁰ J.P. Wright, agent des Indiens, au SGAI, 27 juillet 1900, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1900*, 148 (pièce 5 de la CRI, p. 307).

⁷¹ Matthew Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 30 juin 1906, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1906*, 128 (pièce 5 de la CRI, p. 472).

en ce sens qu'ils ont trouvé une vente facile pour leurs céréales. Le chemin de fer du Pacifique Canadien a pu fournir des wagons à Broadview⁷². »

Les indices sont rares pour montrer que la bande de Cowessess accordait quelque importance à leur proximité avec le chemin de fer. Il n'en demeure pas moins que la bande connaissait le chemin de fer du Canadien Pacifique et qu'elle comprenait les avantages de se trouver à proximité d'une ville ferroviaire, afin de pouvoir expédier l'excédent de foin aux marchés, depuis l'extrémité sud de la réserve. Les membres de la bande ont voyagé par train et ont participé à la construction de la voie ferrée. Déjà, en 1883, le chef de Cowessess et 112 membres de la bande avaient pris le train lors de leur déménagement des collines du Cyprès à la réserve de Cowessess⁷³. O'Soup lui-même avait voyagé par train de Broadview à Oak Lake en 1885 et, en 1886, lorsqu'il s'est rendu à Ottawa avec un groupe de chefs, il y a fort à parier qu'il a utilisé le train de nouveau⁷⁴. Les membres de la bande de Cowessess avaient également travaillé à la construction de la voie ferrée et de la gare à Broadview⁷⁵. Une observation de l'agent des Indiens McDonald, remontant à 1892, est particulièrement intéressante eu égard à la revendication à l'étude : « Un sauvage, Nepahpeness, de la bande de Cowessess, n° 73, a vendu un plein wagon de blé, six cent quatre-vingt-sept boisseaux⁷⁶. » D'autres membres de la bande ont également vendu le produit de leur récolte à Broadview, dont une partie était probablement expédiée ailleurs par rail. Il semble que les marchandises aient été acheminées jusqu'à Broadview, et probablement jusqu'à Grenfell, par des routes partant de la partie nord de la réserve. Les membres de la bande habitaient dans le nord de la réserve et c'est là qu'ils y produisaient la plus grande partie de leurs récoltes; ils utilisaient déjà les

⁷² W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Pedley, SGAAI, 11 avril 1907, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1907*, 162 (pièce 5 de la CRI, p. 508).

⁷³ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 21 (pièce 4 de la CRI, p. 21).

⁷⁴ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 38, 41-42 (pièce 4 de la CRI, p. 38, 41-42).

⁷⁵ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 84 (pièce 4 de la CRI, p. 84).

⁷⁶ A. McDonald, agent des Indiens, au SGAI, 30 juillet 1892, Canada, *Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'année terminée le 31 décembre 1892*, 161 (pièce 5 de la CRI, p. 132).

routes du nord et du sud pour transporter l'excédent de leurs récoltes jusque dans les villages ferroviaires. Le dossier indique qu'en 1889, la bande était prête à autoriser une emprise pour la construction d'une route qui aurait traversé la réserve, de Broadview jusqu'à la rivière Qu'Appelle⁷⁷. A. McGibbon, inspecteur des agences indiennes, rapporte en 1896 que deux wagons doubles appartenant à Alex Gaddie, membre de la bande, sont passés un jour devant le bureau alors qu'ils étaient « chargés de blé [que Gaddie] allait vendre à Broadview⁷⁸ ». En 1908, au moins deux routes – dont nous ne connaissons pas précisément le tracé – reliant la partie nord de la réserve à Broadview et à Grenfell étaient déjà devenues des emprises routières provinciales (avec le consentement de la bande)⁷⁹. Si la partie sud de la réserve n'avait pas été cédée, il est évident que la proximité des champs de foin qui s'y trouvent avec la voie ferrée aurait constitué un avantage pour l'expédition des surplus de foin vers les marchés. Cela dit, il est probable que les membres de la bande savaient que la cession ne changerait rien à la distance qu'ils devaient parcourir pour faire passer leur production excédentaire de la partie nord de la réserve à Broadview.

Il serait déraisonnable – et ce serait ignorer le point de vue qu'avait la bande en 1907 – de conclure que la Première Nation de Cowessess ne connaissait pas et ne comprenait pas l'importance des terres visées par la proposition de cession. D'une part, la preuve indique clairement que les membres de la bande utilisaient les champs de la partie sud de la réserve pour produire le foin dont ils avaient besoin pour leurs bêtes à cornes et leurs chevaux. D'autre part, la plupart des membres de la bande habitaient la partie nord de la RI 73, près du lac Crooked et de la rivière Qu'Appelle⁸⁰, sur les meilleures terres agricoles de la réserve, à notre avis. En comparaison, la partie sud de la réserve était surtout constituée de terres à foin vierges et non cultivées, de prairies et de marais. Peu

⁷⁷ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 29 mars 1889 (pièce 1 de la CRI, p. 5).

⁷⁸ A. McGibbon, inspecteur des agences indiennes, au SGAI, 21 septembre 1896, Canada, *Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'exercice terminé le 30 juin 1896*, 231 (pièce 5 de la CRI, p. 204).

⁷⁹ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 13 mai 1908 (pièce 1 de la CRI, p. 71-72).

⁸⁰ Transcription de la CRI, 21 septembre 2004 (pièce 12 de la CRI, p. 19, Harold LeRat).

de gens habitaient la partie sud de la réserve⁸¹ et seulement deux membres de la bande ont demandé une indemnisation pour les aménagements qu'ils avaient faits sur les terres cédées. Le premier, Alex Gaddie, agriculteur prospère habitant dans la partie nord de la réserve, avait drainé et épierré une partie des champs du sud et y avait également fauché du foin à son profit. L'autre, Zac LeRat, qui habitait également la partie nord, avait fait des aménagements dans la partie sud de la réserve.

En 1906, l'agent des Indiens Millar remarquait que dans la réserve de Cowessess, « le foin est généralement [*sic*] abondant, bin [*sic*] qu'il ne soit pas aussi près des habitations des Sauvages, qu'il l'est sur les autres réserves mentionnées dans ce rapport⁸² ». Le rapport Hoffman, publié en 1998 et portant sur la qualité des terres, conclut que la partie cédée était constituée de [T] « terre arable » et que la [T] « la qualité du sol arable [...] est très comparable à Cowessess et dans la partie cédée⁸³ », mais en 1907, la partie sud n'était pas cultivée parce que la bande avait d'excellentes terres agricoles dans la partie nord; les terres de la partie nord étaient irriguées par des rivières et pouvaient être cultivées plus facilement. Étant donné qu'en 1907, la bande comptait 197 membres⁸⁴ et avait les moyens de cultiver seulement une petite superficie de la partie nord de la réserve, elle n'avait nullement besoin d'étendre ses activités agricoles à la partie sud de la réserve. D'autres éléments de preuve indiquent que même en 1946 une expansion du territoire cultivé n'était pas non plus nécessaire; selon des photos prises cette année-là, seulement 5 093 acres sur 28 372, soit 18 p. 100

⁸¹ L'inspecteur Graham, exprimant son opinion quant à l'obtention des cessions de Cowessess, d'Ochapowace et de Kahkewistahaw, déclare que si les cessions se concrétisent dans ces trois réserves [T] « pas plus de quatre ou cinq familles seront touchées, alors vous constaterez la faible mesure dans laquelle les Indiens exploitent les terres ». W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire du DAI, 24 septembre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 123).

⁸² Matthew Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 30 juin 1906, Canada, *Rapport annuel du ministère des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1906*, 126 (pièce 5 de la CRI, p. 471).

⁸³ Hoffman & Associates Ltd., « Soil Comparison Study, 1907 Surrendered Area and Current Cowessess Reserve », préparé pour la Première Nation de Cowessess, août 1998, p. 35 (pièce 3 de la CRI, p. 35).

⁸⁴ Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1907*, Partie II, p. 83 (pièce 5 de la CRI, p. 516).

du territoire restant de la réserve, étaient marqués comme étant des [T] « [terres] en culture ou prairies cultivées⁸⁵ ».

En se fondant sur les dossiers documentaires existants, lesquels ne sont ni confirmés ni réfutés par quelque preuve orale ou autre dans le cadre de la présente enquête, nous concluons que la bande de Cowessess était constituée d'agriculteurs compétents et expérimentés, dont on peut raisonnablement penser qu'ils connaissaient la nature et la qualité des terres sur lesquelles ils travaillaient et qu'ils connaissaient également très bien la partie sud de la réserve. Selon nous, il est tout aussi raisonnable de conclure que, vu l'expérience des membres de la bande en matière de culture et d'élevage de bétail, ceux-ci savaient à coup sûr dans quelle mesure ils avaient besoin du foin produit dans la partie sud de la réserve, et étaient conscients des avantages que pouvait leur procurer la proximité de la limite sud de la réserve avec Broadview et Grenfell et surtout avec la voie ferrée qui traverse ces villes.

En se fondant sur les renseignements au dossier, il semble que les membres de la bande de Cowessess étaient très familiers avec les services ferroviaires et étaient donc aptes à mesurer l'importance du chemin de fer dans leur vie, notamment pour l'exercice de leurs activités agricoles. On peut raisonnablement présumer, en considérant la combinaison des divers facteurs que sont la faible valeur de la partie cédée en 1907, l'usage limité fait par la bande de cette partie, les avantages de la voie ferrée pour la prospérité et la mobilité de la bande et la connaissance qu'avait la bande de toutes les circonstances, que la bande de Cowessess avait conscience des gains et des pertes qu'une cession pouvait entraîner et qu'elle a pris la décision qui servait le mieux ses intérêts à l'époque.

⁸⁵ Mattila Appraisals Ltd., « Historical Land Use Review: 1907 Surrendered Area and Current Cowessess Reserve », document préparé pour la Première Nation de Cowessess [2004], p. 15 (pièce 9a de la CRI, p. 15). Il y a désaccord quant à la superficie exacte des terres visées par la cession. Selon la description de la cession faite par l'arpenteur en chef S. Bray en octobre 1906, 20 704 acres ont été cédées : S. Bray, « Description for Surrender », 2 octobre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (documents de la CRI, pièce 6, p. 129). Près de 100 ans plus tard, Mattila Appraisals affirme que la partie cédée couvrait 21 041 acres : Mattila Appraisals Ltd., « Historical Land Use Review: 1907 Surrendered Area and Current Cowessess Reserve », document préparé pour la Première Nation de Cowessess [2004], p. 2 (pièce 9a de la CRI, p. 2). Trente-trois sections couvrent 21 120 acres quand elles sont toutes carrées et complètes.

Prise en compte des autres cessions par la bande

La bande de Cowessess avait déjà cédé des terres avant 1907; on peut donc croire, d'une part, qu'elle savait ce qu'était une cession et, d'autre part, qu'elle était en mesure de prévoir les conséquences qu'entraînerait la proposition de cession de 1907. Certains éléments de preuve indiquent qu'avant 1907, la bande avait consenti à au moins une cession pour une emprise routière⁸⁶. Déjà, en 1889, la bande avait examiné une proposition de cession pour une emprise routière, mais bien qu'à l'époque les membres se soient montrés en faveur du projet⁸⁷, il semble que la question n'est pas revenue à l'ordre du jour avant 1906. Il faut principalement retenir le commentaire du chef Joe LeRat lorsqu'il a rejeté la proposition de cession, au nom de la bande, lors de l'assemblée de cession. Il a affirmé que la bande rejetait la proposition de cession pour une emprise routière parce qu' [T] « on leur avait dit que le tracé de la route serait établi de la façon la plus avantageuse pour les Indiens [...] Si le Ministère accepte de revenir au tracé convenu initialement, [...] les Indiens signeront tous, ou presque tous, la cession. Ils ne signeront pas la cession dans les conditions actuellement proposées, car ce ne sont pas les conditions promises [...]»⁸⁸. Ce rejet d'une proposition de cession, moins d'un an avant la cession de janvier 1907, montre que le chef et les membres de la bande savaient qu'il leur était possible de ne pas consentir à la cession s'ils croyaient qu'elle n'était pas dans leur intérêt.

En 1903, le père Perrault a demandé à la bande de céder environ 40 acres de terrain pour l'usage de la mission et de l'école catholiques romaines. Selon le compte rendu de la réunion du conseil de bande de Cowessess du 3 avril 1903, la proposition de céder une parcelle de 40 acres à la Couronne a été acceptée à l'unanimité à condition que ce terrain soit utilisé pour les besoins de l'école et de la mission⁸⁹. En février 1907, tout juste après la cession de la partie sud de la RI 73, le père Perrault a convaincu une majorité de membres de la bande d'accepter la cession non pas de 40,

⁸⁶ J.D. McLean, secrétaire, MAI, à F.J. Robinson, sous-commissaire des Travaux publics de la Saskatchewan, 19 mars 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 180).

⁸⁷ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 29 mars 1889 (pièce 1 de la CRI, p. 5).

⁸⁸ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 6 juin 1906 (pièce 1 de la CRI, p. 52-53).

⁸⁹ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 3 avril 1903 (pièce 1 de la CRI, p. 47).

mais de 350 acres de terre, moyennant un bon prix. N'empêche que, lorsque la proposition de cession a été soumise au vote des membres de la bande, elle a été rejetée à l'unanimité parce que les agents responsables refusaient de remettre à la bande la totalité du produit de la vente, comme le demandait le chef LeRat. Le même projet de cession a été à nouveau soumis au vote en novembre 1908, et les membres de la bande de Cowessess ont alors accepté à l'unanimité de céder 350 acres de terres en retour de 50 p. 100 du produit de la vente, soit le maximum permis par la *Loi des sauvages*. Ce n'était pas la première fois que les membres de la bande de Cowessess se voyaient demander de céder des terres de leur réserve et, compte tenu de leur expérience antérieure en matière de propositions de cession, on peut croire qu'ils étaient en mesure de bien comprendre la proposition de cession sur laquelle ils ont voté en janvier 1907.

Le dossier révèle aussi qu'en juin 1904 l'idée de céder la partie sud de la réserve circulait déjà dans la bande. Kanas-way-we-tung, un des membres de la bande de Cowessess, envoie aux représentants du gouvernement une lettre dans laquelle il exprime sa vive opposition à une cession et demande un billet de location s'appliquant à la partie sud-ouest de la réserve⁹⁰. Un mois plus tard, le commissaire Laird assiste au paiement des annuités des bandes du lac Crooked. Aux Indiens, qui se plaignent des incursions des bestiaux des colons sur leur territoire, le commissaire Laird propose de céder une bande de leurs réserves respectives afin d'obtenir l'argent nécessaire pour clôturer leurs terres. Dans une lettre adressée au secrétaire des Affaires indiennes, le commissaire Laird, rendant compte de sa visite, affirme que [T] « M. Lash, de nos bureaux [...] expliqua en détail aux Indiens les avantages qu'ils auraient de céder une bande de la réserve et d'utiliser une partie du produit de la vente pour clôturer la réserve. Les Indiens ont semblé apprécier la suggestion, mais voulaient prendre le temps d'y penser⁹¹. » Le commissaire Laird note également que la bande de Cowessess,

⁹⁰ J.A. Sutherland, responsable, Agence du lac Crooked, à J.A.J. McKenna, commissaire adjoint, Winnipeg, 14 juin 1904, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 106).

⁹¹ David Laird, commissaire des Indiens, au secrétaire du DAI, 30 septembre 1904, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 110).

dirigée par son [T] « chef Joe LeRat, voulait que la totalité du produit de la vente des terres cédées soit remis au complet aux Indiens pour qu'ils en fassent ce qu'ils voulaient⁹² ».

En outre, il semble qu'en 1906 les bandes de l'agence du lac Crooked étaient au courant de la cession acceptée par la bande de Pasqua cette année-là et ont été influencées favorablement par les modalités de cette cession. De retour d'une visite des bandes de l'agence, l'inspecteur Graham écrit :

[Traduction]

[...] j'ai constaté que les Indiens étaient déjà au fait que la bande de Pasquah a consenti à une cession et a reçu un intéressant acompte en espèces. Je suis convaincu que si la question était traitée rapidement et à peu près de la même façon qu'à Pasquah, où l'on a obtenu une cession, ces Indiens accepteraient la vente⁹³.

Compte tenu des éléments au dossier, il est évident que la bande de Cowessess n'en était pas à sa première proposition de cession et qu'elle savait comment accepter et refuser de telles propositions. Il apparaît également que dans ses discussions avec la Couronne, le chef Joe LeRat était un négociateur avisé, qui n'accordait son consentement qu'en retour d'un acompte substantiel.

La bande était bien renseignée et progressiste et ses membres saisissaient très bien la portée d'un vote de cession, les conséquences d'une cession de ses terres à foin et les avantages d'un apport de capitaux pour servir les autres priorités de la bande. Lorsque le vote de cession a eu lieu, les membres de la bande savaient depuis au moins deux ans qu'une cession était envisagée, le commissaire Laird et M. Nash ayant évoqué l'idée lors du paiement des annuités de traités en 1904. Par ailleurs, compte tenu de l'opposition du chef LeRat, de Kanas-way-we-tung et de quelques autres membres de la bande à l'égard de la proposition de cession de la partie sud de la RI 73, il ne fait aucun doute que la question de la cession a fait l'objet de discussions. Le procès-verbal de la réunion du 21 janvier et de l'assemblée de cession du 29 janvier prouve que les modalités de la cession ont été expliquées deux fois, que le chef a fait savoir qu'il comprenait la proposition et que les membres

⁹² David Laird, commissaire des Indiens, au secrétaire du DAI, 30 septembre 1904, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 111).

⁹³ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Oliver, 19 juin 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p.114).

de la bande ont été invités à prendre le temps de réfléchir à la question. Ces éléments de preuve ne sont pas contestés dans le dossier. Bien qu'il soit raisonnable de croire que la Couronne souhaitait une cession, ce dont nous discuterons plus loin, il est également raisonnable de croire qu'en 1907 il y avait, au sein de la bande, des membres en faveur d'une cession.

Par sa conduite, le Canada a-t-il vicié les négociations?

Dans *Apsassin*, le juge Gonthier déclare : « [...] j'hésiterais à donner effet à cette modification de cession si je croyais que la bande n'en avait pas bien saisi les conditions, ou si la conduite de la Couronne avait, d'une manière ou d'une autre, vicié les négociations au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait⁹⁴ ». En se basant sur l'arrêt *Apsassin*, il faut donc, d'abord, déterminer si la conduite de la Couronne a vicié les négociations, puis, le cas échéant, si les négociations ont été viciées à un point tel qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait. Cela dit, nous sommes également conscients que le principe énoncé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Badger*, selon lequel « l'honneur de la Couronne est toujours en jeu lorsqu'elle transige avec les Indiens⁹⁵ », s'applique aussi à la conduite de la Couronne dans le contexte d'une cession.

La Première Nation allègue que la conduite et les motivations des représentants du gouvernement – de l'inspecteur Graham en particulier – et le résultat du vote de cession – une majorité d'une seule voix en faveur de la proposition de cession, en comptant celle d'une personne inconnue appelée « Nap Delorme » dans la liste des votants – prouvent que la Couronne s'est livrée à des négociations viciées afin d'obtenir la cession⁹⁶. À cet égard, la Première Nation se fonde sur les rapports publiés par la CRI sur les enquêtes mettant en cause les Premières Nations de

⁹⁴ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344 à 362 (sub nomine *Apsassin*), juge Gonthier.

⁹⁵ *R. c. Badger*, [1996] 1 R.C.S. 771 à 794, juge Cory.

⁹⁶ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 8-35; Mémoire de réfutation de la Première Nation de Cowessess, 18 août 2004, p. 15-17.

Kahkewistahaw et de Moosomin⁹⁷; le Canada réfute ces allégations et conclut, en se fondant sur le critère énoncé dans *Apsassin*, que la Première Nation ne s'est pas acquittée du fardeau de prouver que les actes posés par la Couronne sont tels qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait⁹⁸.

Le Canada ajoute que les tribunaux peuvent difficilement établir [T] « un critère rigide ou une liste exhaustive de facteurs⁹⁹ » qui serviraient à révéler la présence de négociations viciées. Nous partageons cet avis et, vu l'importance d'analyser chaque revendication à la lumière des faits qui la caractérisent, nous considérons que la définition de la notion de « négociations viciées » est affaire d'exemple et non de règle.

La Commission des revendications des Indiens a déjà examiné la question des négociations viciées dans le cadre d'autres enquêtes. Dans le rapport sur la revendication de Moosomin, publié en 1998, la Commission affirme que le fait que le Canada n'ait pas « *convenablement traité des droits opposés* (comme l'a souligné la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Apsassin*)¹⁰⁰ » et qu'il se soit servi de sa position d'autorité « pour *influencer la bande de façon indue*, et dans un but bien précis [...]»¹⁰¹ » peut nous inciter à conclure que la Couronne s'est livrée à des négociations viciées. Pour les fins de la présente enquête, nous devons évaluer si la Couronne a traité convenablement les droits opposés que sont les intérêts de la bande (en l'occurrence protéger les terres de réserve) et le bien du public (c'est-à-dire mettre des terres agricoles à la disposition des colons dans les Prairies).

⁹⁷ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 3; CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113.

⁹⁸ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 34-35.

⁹⁹ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 34.

¹⁰⁰ CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 202 (italiques ajoutés).

¹⁰¹ CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 202 (italiques ajoutés).

La Première Nation fait trois affirmations pour appuyer ses allégations de négociations viciées de la part de la Couronne. Premièrement, elle affirme que la Couronne est à l'origine du projet de cession et qu'elle en a fait la promotion; deuxièmement, que de hauts fonctionnaires, de même que l'inspecteur Graham, avaient des intérêts personnels dans le projet de cession et qu'ils ont été influencés par l'appât du gain; troisièmement, que les représentants de la Couronne ont indûment influencé le vote.

L'appui de la Couronne à la cession

La Première Nation allègue que la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire du fait qu'en pilotant le projet de cession, elle servait les intérêts des colons et des gens du village et n'agissait donc pas dans les meilleurs intérêts des membres de la bande de Cowessess. La Première Nation avance également que la cession de la partie sud de la réserve de Cowessess s'inscrit dans une suite d'efforts soutenus de la part des colons dans le but que de vastes portions de terres de réserve soient cédées aux fins de la colonisation¹⁰². Le Canada, pour sa part, prétend qu'il est incorrect d'affirmer [T] « que le fait d'être à l'origine d'une cession qui sert les intérêts de toute autre partie que la Première Nation constitue un manquement à l'obligation de fiduciaire¹⁰³ ». La conseillère juridique du Canada ajoute qu'une cession [T] « peut servir les intérêts de plusieurs parties ou, autrement dit, profiter à plus d'une partie, [...] [et que] le simple fait que l'idée de la cession ne vient pas d'une bande ne signifie pas qu'il y a eu des négociations viciées¹⁰⁴ ». Rien dans la jurisprudence n'indique si le fait de présenter une proposition de cession à une bande pour considération et de chercher à faire accepter la proposition par la bande est compatible ou non avec l'obligation de fiduciaire de la Couronne, mais la Commission s'est déjà penchée sur la question.

Dans l'enquête sur la cession des collines Turtle demandée par la Première Nation dakota de Canupawakpa, la Commission a examiné si la Couronne avait manqué à son obligation légale envers la Première Nation quand elle a accepté une cession en 1909. Dans le sillage des hostilités

¹⁰² Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 14.

¹⁰³ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 28.

¹⁰⁴ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 28.

entre le gouvernement des États-Unis et les Dakotas à la fin du XIX^e siècle, le gouvernement du Canada croyait :

[...] que l'emplacement de la réserve à Turtle Mountain est trop proche de la frontière américaine et trop loin de la surveillance de l'agent des Indiens pour en faire une réserve stable. Au cours des 20 ans qui suivent, le Ministère encourage les membres de la bande de Turtle Mountain à déménager dans d'autres réserves. En 1909, le Ministère a établi qu'il ne restait que trois familles à Turtle Mountain, et il persuade ces membres de la bande à tenir un vote de cession. Ce vote visant à céder la totalité de la réserve est soumis le 6 août 1909 aux cinq électeurs identifiés par le Ministère et débouche sur un compte de 3 à 2 en faveur de la cession¹⁰⁵.

La Commission a conclu que :

[...] la Couronne souhaitait une cession depuis longtemps. Mais la motivation du Canada d'obtenir une cession ne suffit pas. Nous sommes d'accord avec la conseillère juridique du Canada qu'il faut aussi « tenir compte des intérêts de la bande. » Étant donné son emplacement (à une distance d'environ 100 milles de l'agence), la réserve était sujette à l'arrivée d'Indiens américains; il existait au moins une perception d'anarchie et d'abus d'alcool; la réserve n'avait pas d'école, de police ou de missionnaire; et le chef Hdamani gardait les meilleures terres arables. Ce sont tous des facteurs dont le Ministère a tenu compte en évaluant l'intérêt de la bande¹⁰⁶.

Le comité constitué pour l'enquête sur la revendication de Canupawakpa a jugé que la Couronne avait des raisons légitimes de chercher à obtenir une cession et a agi avec la diligence requise dans les circonstances, le processus de cession était conforme à la loi, la compréhension des cinq membres habilités à voter était adéquate et la cession était dans leurs meilleurs intérêts. Compte tenu du nombre restreint de votants et de la majorité d'une voix en faveur de la cession, la plus grande partie de la preuve portait sur les besoins et les intérêts de chacun des votants.

¹⁰⁵ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation dakota de Canupawakpa relative à la cession des collines Turtle* (Ottawa, juillet 2003), publié dans (2004) 17 ACRI 289, p. 293-294.

¹⁰⁶ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation dakota de Canupawakpa relative à la cession des collines Turtle* (Ottawa, juillet 2003), publié dans (2004) 17 ACRI 289, p. 374.

En ce qui a trait à la bande de Cowessess et aux autres bandes de l'agence du lac Crooked, la pression exercée sur elles entre 1886 et 1907, afin qu'une partie de leurs réserves soit ouverte à la colonisation, est bien documentée dans la partie « Contexte historique » du présent rapport (annexe A), de même que dans le rapport de la CRI sur la revendication de Kahkewistahaw¹⁰⁷. Des colons et des villageois, au moyen de pétitions et par l'intercession de politiciens, faisaient pression sur la Couronne fédérale pour qu'elle propose la cession de terres agricoles qui, à leur point de vue, étaient sous-exploitées. En retour, les représentants du Ministère avaient pour consigne de résister aux pressions favorables aux cessions. Bien qu'il n'y ait au dossier aucun élément de preuve montrant des pressions directes de la part de colons sur la bande de Cowessess, en 1906, l'inspecteur Graham rapportait que :

[Traduction]

Les difficultés que nous avons éprouvées par le passé sont attribuables au fait qu'il y avait trop de personnes qui intervenaient dans ce dossier. Les habitants des villes voisines sont très favorables à la cession. Le conseil municipal, la chambre de commerce et la population ont donc discuté avec les Indiens les plus influents et ces derniers ont maintenant toutes sortes d'idées en tête. À mon avis, le dossier doit être mené par nos propres fonctionnaires, sans alerter la population, comme nous l'avons fait à Pasqua, les gens de Fort Qu'Appelle ne savaient rien de la question avant qu'elle soit réglée¹⁰⁸.

Il semble que les bandes du lac Crooked étaient au centre de bien des conjectures et faisaient l'objet de pressions indirectes, sinon directes, de la part des communautés environnantes. Dans les circonstances, la Couronne était tenue de « traiter convenablement les droits opposés¹⁰⁹ » des colons et de la bande de Cowessess. Le fait de chercher à obtenir une cession aux fins de l'application d'une politique publique légitime ne constitue pas un manquement à l'obligation de fiduciaire de la

¹⁰⁷ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 3, p. 36-48.

¹⁰⁸ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Oliver, 19 juin 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 115).

¹⁰⁹ CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 202.

Couronne, à condition que cette dernière ne manque pas aux autres obligations qui lui incombent dans le cadre du processus de cession. On peut affirmer que la décision d'augmenter substantiellement la population de l'Ouest canadien et, par extension, d'ouvrir davantage de terres à l'agriculture, constituait une politique publique légitime. En l'absence de preuve montrant que la Couronne a agi de manière inappropriée, l'application d'une telle politique ne constituait pas, en soi, un manquement à l'obligation de fiduciaire de la Couronne.

Si nous concluons que la Couronne appuyait la cession, nous devons ensuite nous demander si elle avait le devoir positif de présenter la proposition de cession à la Première Nation dans la mesure où un tiers était prêt à acheter ou à louer les terres visées. Dans son enquête sur la cession de 1928 visant la réserve Duncan, la Commission a établi que dans certaines circonstances, la Couronne est tenue d'informer la Première Nation quand une telle proposition lui est faite¹¹⁰. En dépit du fait que l'acheteur ait déclaré qu'il avait déjà reçu l'accord de la bande pour louer les terres, la Commission a conclu que rien n'indiquait qu'une offre d'achat avait été présentée à la bande. La Commission ajouta :

Selon la Commission, le Canada avait le devoir positif de soumettre l'offre à la bande, pour que ces derniers puissent l'examiner et exercer un choix entre les diverses solutions qui s'offraient à eux. Le Canada a failli à ce devoir¹¹¹.

Dans l'affaire qui nous occupe, la décision de la Couronne d'entreprendre des discussions avec la bande de Cowessess en vue d'une cession, de même que la conduite de la Couronne, qui a encouragé la Première Nation à céder une partie de ses terres de réserve, étaient justifiées et, faute d'éléments de preuve supplémentaires, ne prouvent pas que les négociations ont été viciées.

Avant de terminer, au sujet de l'appui de la Couronne à la cession, soulignons qu'un prêtre catholique romain, le père Perrault, vivait dans la réserve de Cowessess, qu'il avait une grande influence dans la communauté et qu'il a un jour donné des conseils à Graham quant à la possibilité

¹¹⁰ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Duncan relative à la cession de 1928* (Ottawa, septembre 1999), publié dans (2000) 12 ACRI 57.

¹¹¹ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Duncan relative à la cession de 1928* (Ottawa, septembre 1999), publié dans (2000) 12 ACRI 57, p. 299.

d'obtenir une cession. Nous savons, par ailleurs, que les terres de réserve étaient d'un grand intérêt pour le père Perrault lui-même, et que ce dernier a convaincu la bande d'en céder 350 acres pour l'école et la ferme de sa mission dans la réserve. Nous ne saurons sans doute jamais si le père Perrault a influencé la décision de la bande en ce qui concerne la cession de 1907. Nous gardons tout de même à l'esprit qu'une personne n'ayant pas de lien avec le gouvernement vivait dans la réserve et y avait une position d'autorité et d'influence sur sa population.

Motivations des représentants de la Couronne

Y a-t-il quelque élément de preuve pour établir que les représentants de la Couronne avaient des motivations inappropriées ou ont obtenu des gains personnels et que, par conséquent, les négociations étaient viciées? La Première Nation soutient que dans l'analyse de la cession de Cowessess, il faut examiner les activités du surintendant général des Affaires indiennes, Frank Oliver, de son adjoint, Frank Pedley, et de l'inspecteur William Graham, et tout particulièrement leur rôle dans l'application d'une politique qui [T] « constituait un changement majeur, par rapport aux orientations en vigueur avant la nomination d'Oliver [...] »¹¹². Un an après la cession de Cowessess, le surintendant général adjoint Pedley fait quelques réflexions concernant les modifications apportées à la politique ministérielle en raison de l'arrivée massive de colons.

[Traduction]

Tant qu'il n'est pas résulté de préjudice particulier ni d'inconvénient du fait que les Indiens possédaient des terres vacantes au delà de leurs besoins, et qu'il n'était pas possible d'en faire une aliénation profitable, le département s'est fermement opposé à toutes tentatives de les induire à se départir d'une partie quelconque de leurs réserves.

Les circonstances ont cependant changé, et il est maintenant reconnu que lorsque les Indiens possèdent des étendues de terres à culture ou à bois en outre de leurs besoins possibles, et par là entravent la croissance de la colonisation et que la demande des terres est telle que l'on est sûr d'en obtenir une vente profitable, dont le produit peut être placé pour le bénéfice des Indiens et peut soulager d'autant le

¹¹² Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p.13.

pays du fardeau de leur entretien, il est de l'intérêt de tous les intéressés d'encourager ces ventes¹¹³.

La Première Nation laisse entendre de plus qu'Oliver et Pedley pourraient avoir profité personnellement des cessions de terres de l'agence du lac Crooked, mais reconnaît également le manque de preuves à cet égard. Le seul élément que la Première Nation avance pour étayer son allégation de motivations inappropriées se trouve dans un rapport préparé aux fins de la présente enquête par Public History Inc., qui conclut que 86 des 125 quarts de section initialement cédés ont été achetés par des spéculateurs fonciers. La Première Nation ajoute que ces spéculateurs fonciers, [T] « notamment certains entretenant des liens avec le parti au pouvoir à l'époque, ont profité, ou du moins ont eu la possibilité de profiter d'une ou de plusieurs de ces cessions¹¹⁴ ». La preuve est non concluante, mais le rapport révèle néanmoins qu'aucun des quarts de section vendus lors de l'encan de novembre 1908 n'a été vendu à un prix inférieur au prix de départ¹¹⁵. Ainsi doit être rejetée, vu l'absence de preuves directes pour l'appuyer, la position selon laquelle la conduite des représentants de la Couronne, lorsque ceux-ci ont accepté la cession à l'étude, était influencée par la possibilité de gains personnels ou par d'autres motivations inappropriées.

La Première Nation donne plusieurs exemples pour appuyer son allégation selon laquelle la conduite de l'inspecteur Graham, dans la cession de Cowessess, a vicié les négociations. Comme nous l'avons mentionné, les bandes de l'agence du lac Crooked avaient été informées plus de deux ans avant la tenue du vote qu'une cession de la partie la plus au sud de leurs terres de réserve était souhaitée. À l'époque, les bandes ont dit au commissaire Laird qu'elles voulaient avoir du temps pour réfléchir à la proposition. Lorsque deux ans plus tard, soit en octobre 1906, on a demandé à l'inspecteur Graham de soumettre une proposition de cession aux bandes de Cowessess, d'Ochapowace et de Kahkewistahaw, il a répondu qu'il avait d'autres engagements, de sorte qu'il

¹¹³ Frank Pedley, SGAAI, à Frank Oliver, SGAI, 1^{er} septembre 1908, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1908*, xxxv (pièce 5 de la CRI, p. 538).

¹¹⁴ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 21.

¹¹⁵ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 21.

ne pouvait pas se rendre au lac Crooked pour présenter les propositions de cession¹¹⁶. Ce n'est qu'une fois l'hiver avancé que Graham a tenu les assemblées de cession, mais il semble que ce délai de trois mois était légitime et non le fruit d'une machination des représentants de la Couronne pour que le processus de cession se passe au cours d'un hiver qui se révéla particulièrement rigoureux. Par ailleurs, Graham n'a pas procédé au vote lors de sa première réunion avec les membres de la bande de Cowessess, le 21 janvier 1907, et lorsque, à Kahkewistahaw et à Ochapowace, il a tenu un vote à sa première rencontre avec les bandes concernées, il en a consigné le résultat dans ses rapports, malgré le fait que dans ces deux derniers cas, la majorité s'était exprimée contre la cession¹¹⁷. Les dossiers de Graham et ceux de l'agent des Indiens Millar ne sont pas suffisamment détaillés pour nous permettre de bien analyser la cession, près de 100 ans après les faits, de sorte que la preuve qui nous est présentée ne nous permet tout simplement pas de conclure qu'il y a eu conduite inappropriée en ce qui concerne l'acceptation de la cession.

Incitatif pécuniaire

L'*Acte des Sauvages*, modifié en 1906, permettait aux parties à une cession de s'entendre sur le versement, aux membres de la bande, d'une somme n'excédant pas 50 p. 100 du produit de la vente des terres cédées¹¹⁸. L'*Acte* de 1886 précisait que le paiement pouvant être versé lors de la cession ne devait pas dépasser 10 p. 100 du produit de la vente, mais cette restriction a été levée en 1906¹¹⁹.

Dans le cas des trois réserves du lac Crooked, Graham avait reçu, en octobre 1906, l'autorisation de verser aux bandes 10 p. 100 du produit de la vente des terres. Le premier versement devait être fait à la suite d'un vote de cession favorable et était fixé à 5 p. 100 du produit estimatif de la vente des terres. Le second versement devait être fait après la vente des terres et était calculé

¹¹⁶ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire du DAI, 9 octobre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 131).

¹¹⁷ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire du DAI, 12 février 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 801-802).

¹¹⁸ *Acte modifiant l'Acte des Sauvages*, S.C. 1906, chap. 20, art. 1, modifiant R.S.C. 1886, chap. 43, art. 70.

¹¹⁹ *Acte des Sauvages*, S.R.C. 1886, chap. 43, art. 70; *Acte modifiant l'Acte des Sauvages*, S.C. 1906, chap. 20, art. 1.

en faisant la différence entre le montant du premier versement et le montant de 10 p. 100 du produit de la vente des terres. Peu après, Graham avait également reçu l'autorisation de consentir les mêmes modalités que celles négociées pour la cession de Pasqua, en 1906, et d'[T] « apport[er] les modifications nécessaires selon la situation propre à chaque cas¹²⁰ ». L'acte de cession de Pasqua n'est pas inclus au dossier, mais à ce sujet, Graham mentionne, en juin 1906, que les bandes du lac Crooked ont eu vent [T] « de l'intéressant acompte en espèces » reçu par la bande de Pasqua¹²¹.

En ce qui concerne Cowessess, l'acte de cession, daté du 29 janvier 1907, mentionne cinq « modalités additionnelles », dont seulement une est pertinente pour la présente enquête :

[Traduction]

Qu'un paiement sera versé, dès l'acceptation de la cession, à hauteur d'*un dixième* du prix de vente, estimé à six dollars l'acre, et le reste, pour atteindre un dixième du prix de vente réel, sera versé lors de la conclusion de la vente¹²².

Le même jour, Graham télégraphie au secrétaire des Affaires indiennes, Frank Pedley, pour lui transmettre une demande qui semble venir de la bande de Cowessess; la demande vise l'augmentation de l'acompte en espèces versé aux membres de la bande lors de la cession pour qu'ils passent de un vingtième (ou 5 p. 100) à un dixième (10 p. 100) du prix de vente estimatif¹²³. Graham appuie cette demande. Il est écrit dans le télégramme :

[Traduction]

réserve numéro soixante-treize demande un acompte en espèces de [inscription illisible] ième plutôt que d'un vingtième, ce qui représente soixante [inscription

¹²⁰ J.D. McLean, secrétaire du DAI, à W.M. Graham, 16 octobre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 133).

¹²¹ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Oliver, SGAI, 19 juin 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 114).

¹²² Bande de Cowessess, Acte de cession, 29 janvier 1907, Registre des terres du MAINC, Registre n° 1127-5 (pièce 6 de la CRI, p. 139) (italiques ajoutés).

¹²³ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire du DAI, 29 janvier 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 872). Voir également la réponse de Frank Pedley, SGAAI, à W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, 30 janvier 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 873).

illisible] chacun. Recommande fortement l'acceptation de cette demande, avons suffisamment [inscription illisible]¹²⁴.

Graham confirme, deux jours plus tard, qu'un paiement de 10 p. 100 procurait 66 \$ à chaque membre, selon une évaluation très prudente, la différence devant être payée après la vente¹²⁵. L'autorisation d'un tel montant a été obtenue par télégraphe le 1^{er} février, soit trois jours après le vote¹²⁶.

Il nous est demandé de déterminer si la décision non autorisée prise par Graham, d'augmenter l'acompte en espèces versé aux membres de la bande de Cowessess advenant un vote favorable à la cession, pour le faire passer de 5 à 10 p. 100 du prix de vente estimatif, voire si la présence même d'un incitatif pécuniaire, revenait à offrir un pot-de-vin et, le cas échéant, s'il est hasardeux de tenir pour acquis que la bande a bien compris la situation. Comme nous l'avons dit précédemment, la jurisprudence est plutôt discrète sur cette question et les tribunaux, dans l'affaire *Chippewas of Kettle and Stoney Point*, relativement à la présence à l'assemblée de cession d'un tiers acheteur qui offrait une prime, n'avaient pas à examiner la question de l'obligation de fiduciaire de la Couronne.

Durant l'audience publique tenue dans le cadre de la phase I de la présente enquête, les témoins ont été interrogés sur l'effet qu'avait eu sur leurs ancêtres l'exhibition d'argent sonnante lors de l'assemblée de cession. Selon Harold LeRat :

[Traduction]

Les anciens ont raconté que des sacs pleins d'argent avaient été apportés à l'assemblée et placés sur la table; on leur a dit que tous ces beaux billets verts seraient à eux s'ils acceptaient la cession, alors l'argent a été un facteur important de la cession. N'empêche que certains, dont le chef et les conseillers, n'étaient pas – ne se sont pas laissés prendre et c'est pourquoi ils ont voté contre¹²⁷.

¹²⁴ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire du DAI, 29 janvier 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 872).

¹²⁵ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au SGAAI, 31 janvier 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 874).

¹²⁶ Frank Pedley, SGAAI, à W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, 1^{er} février 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 875).

¹²⁷ Transcription de la CRI, 11 mars 1998 (pièce 12 de la CRI, p. 21, Harold LeRat).

George Delorme, se rappelant les paroles de son père, a déclaré : [T] « L'agent des Indiens ou le commissaire venait les voir avec des liasses de billets [...] Vous savez, ils ont en quelque sorte utilisé des pots-de-vin pour obtenir la cession des terres¹²⁸. » M. Delorme a également parlé de brouettes d'argent¹²⁹, pratiques évoquées par d'autres témoins. Theresa Stevenson a décrit le contexte de l'époque, affirmant notamment qu'en pareilles circonstances, [T] « naturellement, certaines personnes souhaitent avoir l'argent. On était très pauvres à l'époque; quelques familles entre autres n'étaient pas aussi chanceuses que les autres¹³⁰. » Nous ne mettons pas en doute les témoignages selon lesquels certaines familles étaient pauvres et pouvaient être influencées par la présence d'une grosse somme d'argent lors de l'assemblée de cession. Cela dit, le versement immédiat d'un acompte aux membres de la bande, suivant un vote favorable, constituait l'un des fondements des négociations en vue de la cession.

Le versement d'acomptes en espèces lors des assemblées de cession était régi par la *Loi des sauvages* et était pratique courante, mais peut néanmoins être interprété comme de la corruption, de l'abus d'influence ou même un geste susceptible de vicier les négociations, si les bénéficiaires se trouvent en situation de famine ou si, pour quelque autre raison, ils ont besoin d'argent pour assurer leur survie même. L'interprétation dépend beaucoup des faits en l'espèce. La présence d'argent sonnante pour le versement de l'acompte pourrait également être perçue comme la preuve que la Couronne a agi de manière responsable en faisant en sorte que l'argent promis soit disponible et que tous les membres de la bande puissent le voir avant d'exercer leur vote. Dans l'affaire qui nous occupe, les dirigeants de Cowessess avaient déjà tenté, dans le cadre de négociations relatives à d'autres projets de cession, d'obtenir le paiement en espèces de 100 p. 100 du produit estimatif de la vente. De plus, la preuve indique que les trois bandes du lac Crooked étaient au fait de l'acompte en espèces que la bande de Pasqua avait reçu et on peut présumer qu'elles s'attendaient à recevoir un traitement semblable. Finalement, bien que l'hiver de 1907 ait été particulièrement rigoureux, la bande ne se trouvait pas en situation désespérée. Bien sûr, quelques membres étaient plus dans le

¹²⁸ Transcription de la CRI, 11 mars 1998 (pièce 12 de la CRI, p. 43, George Delorme).

¹²⁹ Transcription de la CRI, 11 mars 1998 (pièce 12 de la CRI, p. 47, George Delorme).

¹³⁰ Transcription de la CRI, 11 mars 1998 (pièce 12 de la CRI, p. 65, Theresa Stevenson).

besoin que d'autres, mais collectivement, la bande n'avait pratiquement plus de dettes depuis 1901¹³¹ et, en 1906, n'avait besoin « que de très peu d'aide pour les plus pauvres¹³² ». En 1906, pour expliquer l'autosuffisance de la bande de Cowessess, Tyler avançait le fait que pour assurer leur subsistance, en plus de pratiquer l'agriculture, l'élevage de bétail, la chasse et la pêche, les membres de la bande pouvaient vendre des racines de polygala de Virginie ou du bois de chauffage, tanner le cuir, assurer le transport de marchandises du gouvernement ou encore travailler pour des colons installés à proximité de la réserve.

[Traduction]

Grâce à toutes ces activités, presque tous les membres de la bande de Cowessess étaient autosuffisants déjà avant que la partie sud de la réserve soit cédée¹³³.

Il est vrai que l'inspecteur Graham n'avait pas l'autorité formelle de consentir à un acompte en espèces de 10 p. 100 au lieu de 5 p. 100; néanmoins, ce faisant, il ne contrevenait pas à la *Loi des sauvages*, qui permettait aux parties à une cession de convenir d'un acompte pouvant atteindre 50 p. 100 du produit estimatif de la vente des terres. Par ailleurs, la preuve montre que l'idée d'augmenter de 5 à 10 p. 100 le paiement versé immédiatement à la bande a peut-être été présentée par la bande elle-même. En réalité, les deux méthodes de paiement ne diffèrent que sous un seul aspect : le nombre de versements. Les membres de la bande recevraient en effet un seul paiement représentant 10 p. 100 du produit estimatif de la vente, selon une évaluation prudente (et toute différence entre le produit estimatif et le produit réel leur serait payée après la vente des terres), au lieu de deux versements de 5 p. 100 chacun, le premier lors de la cession, le second après la vente. Dans les deux cas, les membres de la bande reçoivent, au final, le même montant d'acompte. Nous concevons que la présence d'une somme d'argent considérable, que ce soit 5 p. 100 ou 10 p. 100 du produit estimatif de la vente, peut avoir eu un effet sur certains votants, mais il n'empêche qu'il

¹³¹ T.P. Wadsworth, inspecteur des agences indiennes, au SGAI, 31 juillet 1901, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1901*, 143-144 (pièce 5 de la CRI, p. 342).

¹³² M. Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 30 juin 1906, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1906*, 127 (pièce 5 de la CRI, p. 471).

¹³³ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 84 (pièce 4 de la CRI, p. 84).

s'agissait d'une condition négociée de la cession. En dépit du fait que certains anciens croient sincèrement que les votants de 1907 ont touché des pots-de-vin, les éléments de preuve ne permettent pas de conclure, compte tenu de la santé et la prospérité relatives de la bande, que ses membres ont été indûment influencés en voyant l'argent lors de l'assemblée de cession.

Communication complète de l'information, eu égard aux circonstances

La position de la Première Nation est que la Couronne a omis de communiquer toute l'information à la bande avant le vote de cession. Dans l'arrêt *Wewaykum*, le juge Binnie a établi qu'avant une cession, la Couronne avait, entre autres, comme obligation de donner une « communication complète de l'information, eu égard aux circonstances¹³⁴ ». Dans l'arrêt *Apsassin*, portant sur un cas de cession, la juge McLachlin a déterminé que « la bande escomptait que la Couronne la renseignerait sur les diverses solutions qui s'offraient à elle – et sur les conséquences prévisibles de ces solutions¹³⁵ ».

Comme nous l'avons dit précédemment, le procès-verbal de l'assemblée de cession indique que l'inspecteur Graham a abordé le sujet de la cession les deux fois qu'il a rencontré les membres de la bande. Malgré l'absence de détails, le procès-verbal de la première assemblée, tenue le 21 janvier, précise que le chef Joe LeRat était satisfait des explications lui ayant été données¹³⁶. Par ailleurs, au cours des huit jours qui ont séparé les deux assemblées, les membres de la bande ont eu la possibilité de discuter de la question de la cession et, s'ils avaient des questions, ils ont eu la chance de les poser à la seconde assemblée, tenue le 29 janvier. Aucun élément de preuve ne laisse croire que la Couronne a omis, intentionnellement ou autrement, de fournir aux membres de la bande de Cowessess suffisamment de renseignements pour qu'ils soient en mesure de décider de céder ou non les terres à foin. On peut par ailleurs présumer que la bande était apte à prendre une décision éclairée, du fait qu'elle s'était déjà prononcée sur d'autres propositions de cession et qu'elle savait,

¹³⁴ *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245, p. 290.

¹³⁵ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, p. 372 (sub nomine *Apsassin*).

¹³⁶ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 21 janvier 1907 (pièce 1 de la CRI, p. 54).

depuis la rencontre pour le paiement des annuités de 1904, qu'il était possible qu'on lui propose une cession.

Quoi qu'il en soit, selon la Première Nation, Graham a omis de communiquer à la bande des renseignements sur Alex Gaddie qui auraient pu avoir une incidence sur le résultat du vote. Plus précisément, le conseiller juridique de la Première Nation affirme que Graham a omis de mentionner qu'il avait promis une indemnité à Alex Gaddie pour des aménagements faits par celui-ci sur les terres cédées. Au sein de la bande, Alex Gaddie avait été conseiller et était alors l'un des agriculteurs les plus prospères. Il était interprète pour la bande et agissait justement à ce titre à l'occasion de l'assemblée de cession. Gaddie a voté en faveur de la cession et c'est lui, et non le chef, qui s'est rendu avec Graham au village de Moosomin pour signer l'affidavit de cession devant le juge Wetmore. Étant donné que le chef LeRat et le conseiller Ambroise Delorme avaient voté contre la cession, il n'est cependant pas surprenant que ni l'un ni l'autre ne se soit rendu à Moosomin.

En novembre 1907, dix mois après la cession, Gaddie écrit au commissaire Laird pour lui demander dédommagement pour les aménagements qu'il avait faits sur les terres cédées; il souligne que sa demande est motivée entre autres par le fait qu'il a eu une mauvaise récolte cette année-là. Gaddie affirme que Graham lui a promis qu'il serait payé, information niée par Graham. Le fait que Gaddie croyait qu'il allait recevoir une indemnité pour ses aménagements peut avoir influencé son vote; les lettres écrites par lui¹³⁷ ainsi que celles écrites pour son compte¹³⁸, indiquent qu'il s'attendait à recevoir un montant supplémentaire de l'ordre, selon ce qu'il a fait savoir ultérieurement, de 700 \$. La première de ces lettres appuyant la réclamation de Gaddie est signée par W.C. Thorburn, dont le nom figure également sur la pétition présentée en 1902 par des résidents de Broadview et de Whitewood pour demander l'ouverture de la partie sud des réserves du lac Crooked à la colonisation¹³⁹. Malheureusement, nous ne possédons pas d'autres renseignements sur le lien entre

¹³⁷ Alexander Gaddie à David Laird, commissaire des Indiens, 9 novembre 1907 et 13 juillet 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 202, 226).

¹³⁸ W.C. Thorburn à David Laird, commissaire des Indiens, 24 juin 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 221-222); Zac LeRat à David Laird, commissaire des Indiens, 15 juillet 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 228).

¹³⁹ Résidents du village de Broadview, de la ville de Whitewood et des districts environnants, au ministre de l'Intérieur, (vers mars 1902), BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 77-83).

Thorburn et Gaddie. Cela dit, les réponses de l'inspecteur Graham à Laird¹⁴⁰ indiquent, au contraire, que Gaddie n'avait pas reçu une telle promesse. Les éléments de preuve sont donc contradictoires.

Ce que nous savons, c'est que Gaddie avait fauché et vendu du foin des terres à foin, pour son profit personnel. Dans une de ses lettres, Laird rappelle à Gaddie qu'il avait été prévenu, avant la cession, qu' [T] « il était injuste de demander aux Indiens de payer, *à même leurs deniers*, pour le travail que vous avez effectué dans les terres humides pour votre profit personnel¹⁴¹ ». Graham lui-même affirme que s'il avait accepté de payer une indemnité à Gaddie, la bande aurait considéré cette demande déraisonnable et aurait rejeté le projet de cession¹⁴². Il ne fait aucun doute que certains membres de la bande n'auraient pas voté de la même façon s'ils avaient cru que Gaddie toucherait 700 \$ de plus ou toute autre somme importante, tirée de l'argent de la bande, alors que les autres ne recevraient que leur part de 66 \$.

Vu les versions divergentes concernant ce que Gaddie s'est fait dire, il y a trois possibilités : soit Gaddie était malhonnête, soit il y a eu malentendu entre Gaddie et Graham au sujet des aménagements admissibles à l'indemnisation, soit Graham a manipulé Gaddie pour qu'il appuie la cession en lui promettant discrètement qu'il obtiendrait plus d'argent parce qu'il avait fait des aménagements. Nous rejetons la première hypothèse car rien au dossier ne nous permet de croire qu'Alex Gaddie était malhonnête; nous soulignons au passage que même après la cession, il est demeuré un dirigeant respecté de la bande de Cowessess. S'il s'agissait d'un malentendu entre Gaddie et Graham au sujet des aménagements admissibles aux fins d'indemnisation, ce qui est possible, un tel malentendu n'était pas de nature à vicier les négociations. Finalement, étant donné les récits contradictoires, nous ne sommes pas en mesure de conclure que Graham a manipulé Gaddie afin qu'il appuie la cession, en lui promettant une indemnité. La procédure, comme le montre l'acte de cession lui-même, permettait à chaque membre de la bande d'être indemnisé pour des

¹⁴⁰ W.M. Graham à David Laird, commissaire des Indiens, 20 novembre 1907; 27 juillet 1908; et 9 décembre 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 204, 230-231, 252-253).

¹⁴¹ David Laird, commissaire des Indiens, à Alex Gaddie, 22 novembre 1907, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 205) (italiques ajoutées).

¹⁴² W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à David Laird, commissaire des Indiens, 9 décembre 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 252).

aménagements faits sur les terres cédées. Au bout du compte, Gaddie a réussi à montrer qu'il avait droit à une indemnité et, après s'être dit prêt à se contenter de 400 \$, reconnaissant avoir lui-même profité du travail, il a reçu 250 \$ pour ses aménagements.

Ainsi, nous ne pouvons partager la position de la Première Nation, selon laquelle [T] « il était abusif de la part du Canada d'agir sur la foi d'un vote favorable à la cession, alors qu'il savait ou aurait dû savoir que les membres de la bande qui ont voté en faveur de la cession l'ont fait en se fondant sur des hypothèses contradictoires¹⁴³ ». Les éléments de preuve ne permettent pas de conclure que la Couronne a omis de communiquer à la bande des renseignements importants, en l'occurrence le fait que Gaddie était persuadé qu'il serait indemnisé pour les améliorations qu'il avait apportées aux terres cédées.

Nap Delorme était-il à la solde de la Couronne?

Le fait que le nom « Nap Delorme » apparaisse sur la liste des votants est-il le fruit d'agissements malhonnêtes de la Couronne? La question de l'identité de « Nap Delorme » n'est pas soumise à notre examen. Le comité chargé de la phase I de l'enquête était mieux placé que nous pour évaluer la preuve relative à cette question et a choisi de ne pas se prononcer :

[...] puisque seulement 15 membres ont voté en faveur de la cession, étant donné que nous avons établi que Francis Delorme était présent à l'assemblée, nous concluons que la cession ne peut être valide, quelle que soit l'identité de la personne apparaissant dans le procès-verbal sous le nom de « Nap Delorme ». Nous sommes arrivés à la conclusion que, même si « Nap Delorme » était en fait Norbert Delorme, un vote majoritaire valide n'aurait pas pu être obtenu, puisqu'il fallait compter Francis Delorme dans le quorum. Nous n'avons donc pas à statuer quant à l'identité de « Nap Delorme », car la cession ne serait pas valide dans un cas comme dans l'autre¹⁴⁴.

L'allégation examinée à la phase II est que la Couronne a vicié les négociations en engageant un « imposteur » (c'est-à-dire en payant frauduleusement un votant) du nom de Nap Delorme pour

¹⁴³ Mémoire de réfutation de la Première Nation de Cowessess, 18 août 2004, p.18.

¹⁴⁴ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, mars 2001), publié dans (2001) 14 ACRI 245, p. 298-299.

influer sur le vote. Bien que cette hypothèse soit possible, il semble très peu probable que l'inspecteur des agences indiennes et l'agent des Indiens, en la présence de MM. E.D. Swarder, H. Nichol, J.A. Sutherland et H. Cameron, aient conspiré pour fausser le résultat du vote, commettant ainsi une fraude aux dépens de la bande. Il serait par ailleurs surprenant qu'un inconnu du nom de « Nap Delorme » ait pu assister à l'assemblée de cession sans qu'au moins un membre de la bande ne remette en question sa présence. Qui plus est, le dossier contient un affidavit déposé sous serment par Alex Gaddie, membre de la bande, dans lequel ce dernier déclare que [T] « nul Indien n'a assisté ni voté au conseil ou à l'assemblée sans être membre de la bande ou posséder un intérêt dans les terres mentionnées dans l'abandon ou la cession¹⁴⁵ ». Il y a cependant un certain Norbert Delorme, membre de la bande et habilité à voter, qui était présent à l'assemblée de cession et dont le nom figure sur l'accord de cession, mais non sur la liste des votants. Dans ces circonstances, il serait déraisonnable pour nous de conclure que les représentants de la Couronne ont conspiré pour obtenir une majorité d'un vote, en engageant un imposteur pour qu'il assiste à l'assemblée de cession.

Dans l'arrêt *Apsassin*, le juge Gonthier affirme qu'il hésiterait à donner effet à la cession si « la conduite de la Couronne avait, d'une manière ou d'une autre, vicié les négociations *au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait*¹⁴⁶ ». Dans la présente enquête, nous avons conclu que la preuve produite est insuffisante pour établir que la conduite de la Couronne a vicié les négociations dans le cadre du processus de cession. Cette conclusion, ajoutée à la conclusion que les membres de la bande connaissaient les conséquences éventuelles et les modalités de la cession, élimine la question selon laquelle il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation.

¹⁴⁵ Affidavit de cession, 2 février 1907, Registre des terres du MAINC, Registre n° 1127-5 (pièce 6 de la CRI, p. 145).

¹⁴⁶ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, p. 362 (sub nomine *Apsassin*) (italiques ajoutés).

Cession de son pouvoir de décision ou renonciation à ce pouvoir

Dans une relation de fiduciaire, le bénéficiaire peut céder ou non son pouvoir de décision ou y renoncer ou non. Dans l'arrêt *Apsassin*, la juge McLachlin s'est penchée sur les aspects pertinents de l'obligation de fiduciaire en général, l'un de ces aspects étant la mesure dans laquelle le fiduciaire prend des décisions pour le compte du bénéficiaire :

En règle générale, une obligation de fiduciaire prend naissance lorsqu'une personne possède un pouvoir unilatéral ou discrétionnaire à l'égard d'une question touchant une autre personne « particulièrement vulnérable » : voir *Frame c. Smith*, [1987] 2 R.C.S. 99; *Norberg c. Wynrib*, [1992] 2 R.C.S. 226, et *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377. La partie vulnérable est tributaire de la partie qui possède le pouvoir unilatéral ou discrétionnaire, qui, à son tour, est obligée d'exercer ce pouvoir uniquement au profit de la partie vulnérable. La personne qui cède (ou, plus souvent, qui se trouve dans la situation où quelqu'un d'autre a cédé pour elle) son pouvoir sur quelque chose à une autre personne escompte que la personne à qui le pouvoir en question est cédé l'exercera avec loyauté et diligence. Cette notion est la pierre d'assise de l'obligation de fiduciaire¹⁴⁷.

L'exemple le plus probant d'une situation dans laquelle une bande voit son pouvoir de décision cédé est celui de l'expropriation des terres de réserve, car la bande ne peut pas s'y opposer. De la même manière, une bande cède son pouvoir de décision à la Couronne lorsqu'elle donne à la Couronne par écrit, dans un acte de cession, le pouvoir de disposer des terres cédées dans les meilleurs intérêts de la bande. Dans les deux cas, la Couronne a l'obligation d'exercer le pouvoir cédé par la bande exclusivement dans l'intérêt de la bande concernée. À titre comparatif, dans le contexte d'un vote de cession, c'est la bande qui décide de donner ou non son aval; c'est donc dire que la bande ne cède pas son pouvoir de décision à la Couronne et que la Couronne n'est pas tenue d'agir exclusivement dans les intérêts de la bande.

Il n'en demeure pas moins que par suite d'une cession, selon les circonstances, il pourrait être établi que la bande a, en fait, cédé son pouvoir de prendre des décisions libres et éclairées. Dans l'arrêt *Apsassin*, la juge McLachlin est parvenue aux mêmes conclusions que le juge de première instance, à savoir que la bande escomptait que la Couronne la renseignerait sur la cession et que,

¹⁴⁷ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, p. 371-372 (sub nomine *Apsassin*) (soulignement dans l'original).

selon les faits au dossier, la Couronne a bel et bien répondu à cette attente¹⁴⁸. La question à poser alors est de savoir si, compte tenu des faits, la bande de Cowessess a cédé son pouvoir de décision à la Couronne lors de la cession de 1907.

Pour répondre à cette question, il faut premièrement examiner le caractère et la composition de la bande de Cowessess. La présente enquête n'est pas la première où la Commission doit évaluer les forces et les faiblesses relatives d'une bande et déterminer si ses membres étaient vulnérables et s'il était possible de les convaincre de prendre une décision non conforme à leurs meilleurs intérêts. Il est reconnu que les membres de la bande de Cowessess possédaient de bonnes aptitudes dans le domaine de l'agriculture; la preuve montre par ailleurs que le caractère et les antécédents de la bande faisaient en sorte que ses membres avaient des capacités supérieures pour la prise de décision. Comme nous l'avons expliqué en détail dans la partie de notre analyse qui porte sur la compréhension que la bande avait de la cession, plusieurs observateurs ont noté que la bande de Cowessess se distinguait des autres bandes de l'agence du lac Crooked par son ascendance métissée et la réputation qu'elle avait d'être la plus progressiste et la plus prospère de la région.

Deuxièmement, la Première Nation allègue que la Couronne avait l'obligation légale de renseigner la bande de Cowessess sur les conséquences prévisibles d'une décision éventuelle de céder une partie de ses terres de réserve et que la Couronne a manqué à cette obligation. Pour sa part, le Canada fait valoir qu'en dépit du fait que la juge McLachlin, dans l'arrêt *Apsassin*, a conclu que la bande des Castors escomptait que la Couronne la renseignerait sur les diverses solutions qui s'offraient à elle – et sur les conséquences prévisibles de ces solutions –, [T] « elle n'a pas conclu que la Couronne avait une obligation générale d'informer la Première Nation des conséquences prévisibles, ce qui est particulièrement pertinent dans la mesure où ces conséquences étaient connues de la Première Nation ou pouvaient être déduites par ailleurs¹⁴⁹ ».

Que la Couronne ait ou non l'obligation légale d'expliquer à la bande les conséquences prévisibles de la cession, il est raisonnable de croire qu'elle devait agir avec prudence et diligence ordinaire et expliquer les événements raisonnablement prévisibles susceptibles de se produire après

¹⁴⁸ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, p. 372 (sub nomine *Apsassin*).

¹⁴⁹ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 9.

la cession, par exemple, communiquer le prix de vente prévu pour les terres et tout autre renseignement au sujet de la vente. Il est également raisonnable de croire que la Couronne devait estimer le niveau de détail ou d'explication requis pour s'assurer que la bande saisisse parfaitement les conséquences de la cession. Bien que nous ne connaissions pas la teneur des échanges entre les représentants de la Couronne et la bande de Cowessess, dans une certaine mesure, il est logique de croire que la nature de ces échanges a été influencée par le fait que, comme nous l'avons établi précédemment, la bande comprenait bien la situation dans laquelle elle se trouvait. En ce qui concerne l'usage futur des terres à foin, on peut présumer que les membres de la bande connaissaient leurs besoins aussi bien que n'importe quel agent des Indiens, étant donné qu'ils avaient pratiqué avec succès l'agriculture et l'élevage du bétail dans la réserve pendant de nombreuses années, avaient survécu à des périodes de sécheresse et avaient même réussi à se passer du fruit des terres à foin lorsque celles-ci ont été rasées par le feu. Il serait condescendant de supposer qu'il était nécessaire de dire aux membres de la bande – agriculteurs et éleveurs de bétail productifs et relativement prospères – que s'ils voulaient augmenter substantiellement leurs troupeaux, ils auraient besoin de plus de foin ou d'autre nourriture. Il n'y a simplement aucune preuve qui indique que la Couronne a omis d'agir prudemment et de parler à la bande des conséquences prévisibles d'une cession.

Troisièmement, la Première Nation allègue que l'inspecteur Graham [T] « a délibérément mené les procédures de façon à contourner ou à miner l'autorité des dirigeants de la Première Nation qui s'opposaient à la proposition de cession¹⁵⁰ ». Si cette allégation était fondée, nous serions en présence d'un cas où la Couronne s'est arrogé le droit de céder le pouvoir de décision de la bande. Le conseiller juridique avance notamment que le fait que Graham qualifie le chef LeRat et le conseiller Ambroise Delorme de [T] « conservateurs » est révélateur du mépris qu'il avait pour eux. Le chef LeRat et Delorme ont tous deux voté contre la cession. Ce n'était pas la première fois que la bande de Cowessess avait à sa tête des dirigeants aux opinions affirmées. Le chef Cowessess et le chef O'Soup, notamment, qui ont précédé le chef LeRat, n'avaient aucun mal à défendre les intérêts de la bande. Par ailleurs, le chef LeRat avait participé à d'autres assemblées de cession, où

¹⁵⁰

Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 32.

il avait exercé des pressions pour obtenir le meilleur acompte possible pour les membres de sa bande, en retour de la cession; il n'existe nulle raison de douter qu'il était également un intervenant actif durant les assemblées du 21 et du 29 janvier. Le dossier n'est pas très étoffé à cet égard, mais selon l'acte de cession, l'inspecteur Graham a clairement expliqué aux membres de la bande les modalités de la cession aux deux assemblées et leur a demandé s'ils désiraient davantage de renseignements. Le procès-verbal consigne d'ailleurs les paroles du chef LeRat selon lesquelles la question avait été exposée adéquatement¹⁵¹. Le fait qu'à peu près la moitié des personnes habilitées à voter se sont prononcées contre leur chef est davantage révélateur des intérêts de chacun des votants que d'une prétendue sape du leadership du chef par l'inspecteur Graham.

Quatrièmement, la Première Nation allègue que Graham a demandé à Alex Gaddie d'assister à la deuxième assemblée pour faire contrepoids au chef LeRat et pour faire pencher le vote en faveur de la cession advenant l'égalité des voix¹⁵². Sauf que, comme nous l'avons vu, les éléments de preuve relatifs à l'utilisation de Gaddie par Graham pour influencer le vote sont contradictoires et non concluants. Compte tenu de la preuve documentaire, nous ne pouvons nous rendre aux arguments de la Première Nation, selon lesquels Graham a manœuvré pour saper l'autorité des représentants de la bande en demandant à Alex Gaddie, lequel était un membre habilité à voter, d'assister à l'assemblée pour fausser, de quelque façon que ce soit, le résultat du vote.

Nous concluons que la Couronne a fourni à la bande les renseignements nécessaires pour lui permettre de prendre une décision éclairée au sujet de la proposition de cession. La connaissance des membres de la bande en ce qui concerne l'usage des terres à foin, jumelée à leur capacité de prévoir les conséquences – tant positives que négatives – d'une cession, nous amène à conclure que la bande n'a pas cédé son pouvoir de décision à la Couronne. En l'espèce, aucun des indices de vulnérabilité qui nous permettraient de conclure que la bande avait cédé son pouvoir de décision ne semble être présent. L'hiver de 1907 fut rigoureux, mais la bande de Cowessess n'était pas en situation désespérée, comme l'était la bande de Kahkewistahaw, qui n'avait plus de vivres ni de chef lorsque sa cession a été approuvée. Compte tenu de la preuve dont nous disposons, nous concluons que la

¹⁵¹ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 21 janvier 1907 (pièce 1 de la CRI, p. 54).

¹⁵² Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 32.

bande de Cowessess était apte à prendre ses propres décisions – et que c’est ce qu’elle a fait en l’espèce.

La cession constituait-elle un marché abusif?

Exploitation et consentement de la Couronne

Lorsqu’une bande consent à céder des terres de réserve, la *Loi sur les Indiens* exige que la Couronne détermine si elle-même consentira ou non à la cession en question. Comme la juge McLachlin l’explique dans l’arrêt *Apsassin* : « L’exigence que la Couronne consente à la cession n’avait pas pour objet de substituer la décision de cette dernière à celle des bandes, mais plutôt d’empêcher que celles-ci se fassent exploiter¹⁵³. » La même juge ajoute que la décision de la bande devait être respectée, mais précise que si la décision est imprudente ou inconsidérée au point d’équivaloir à de l’exploitation, la Couronne pouvait refuser son consentement. « Bref, conclut la juge McLachlin, l’obligation de la Couronne se limitait à prévenir les marchés abusifs¹⁵⁴. » Pour évaluer s’il y avait eu ou non un marché abusif dans l’affaire *Apsassin*, la juge McLachlin a examiné la preuve du point de vue de la bande, à l’époque¹⁵⁵.

Comme nous l’avons souligné précédemment, pour cette partie de l’analyse, nous devons tenir pour acquis que la bande a voté en faveur de la cession. Donc ce qu’il faut évaluer, c’est si la décision de la bande de Cowessess de céder la partie sud de sa réserve était imprudente ou inconsidérée au point d’équivaloir à de l’exploitation. Le cas échéant, la Couronne aurait pu refuser de consentir à la cession.

¹⁵³ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, p. 370-371 (sub nomine *Apsassin*).

¹⁵⁴ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, p. 371 (sub nomine *Apsassin*).

¹⁵⁵ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, p. 371 (sub nomine *Apsassin*).

Ce que la bande a cédé

Telle qu'arpentée initialement, la réserve de Cowessess faisait 49 920 acres. En 1907, la bande de Cowessess a cédé 20 704 acres¹⁵⁶, soit environ 41 p. 100 de sa réserve originale, dans la partie la plus au sud de la réserve, ce qui inclut toutes les terres situées à moins de six milles de la voie ferrée. Après la cession, la bande s'est retrouvée avec 29 216 acres, soit 59 p. 100 de sa réserve originale. Étant donné que la bande pratiquait l'élevage du bétail, les terres à foin sont ce qu'elle a cédé de plus important. En mars 1907, l'agent des Indiens Millar écrit : « Le foin ne sera pas aussi abondant, vu que la plus grande partie des terres à foin sauvage est comprise dans la partie cédée¹⁵⁷. »

Le conseiller juridique de la Première Nation prétend que la Couronne savait, dès l'arpentage initial de la réserve, à quel point les terres à foin seraient précieuses pour les Indiens s'ils choisissaient l'élevage du bétail, entre autres activités agricoles. En 1906, la bande cultivait déjà plus de 500 acres de terres. Les membres, à l'exception de quelques-uns parmi les plus âgés, étaient en mesure de subvenir à leurs besoins et ont même pu, en de nombreuses années, vendre l'excédent de leurs récoltes et de leur bétail¹⁵⁸. La Première Nation est d'avis que la Couronne, du fait qu'elle n'a pas empêché la cession de la plus grande partie des terres à foin de la bande, a laissé se réaliser une cession qui était imprudente et inconsidérée au point d'équivaloir à de l'exploitation¹⁵⁹. Selon la Première Nation, soit la Couronne n'a pas tenu compte de l'incidence de la cession sur la bande, soit elle en a tenu compte, mais ne l'a pas jugé suffisamment grande pour justifier le renversement de la décision de la bande.

¹⁵⁶ Tel que souligné précédemment, il y a désaccord quant à la superficie exacte des terres visées par la cession. Selon la description de la cession faite par l'arpenteur en chef S. Bray en octobre 1906, 20 704 acres ont été cédées : S. Bray, « Description for Surrender », 2 octobre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (documents de la CRI, pièce 6, p. 129). Près de 100 ans plus tard, Matilla Appraisals affirme que la partie cédée couvrait 21 041 acres : Matilla Appraisals Ltd., « Historical Land Use Review: 1907 Surrendered Area and Current Cowessess Reserve », document préparé pour la Première Nation de Cowessess [2004], p. 2 (pièce 9a de la CRI, p. 2). Trente-trois sections couvrent 21 120 acres quand elles sont toutes carrées et complètes.

¹⁵⁷ M. Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 31 mars 1907, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1907*, 121 (pièce 5 de la CRI, p. 504).

¹⁵⁸ J.P. Wright, agent des Indiens, au SGAI, 27 juillet 1900, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1900*, 148 (pièce 5 de la CRI, p. 307).

¹⁵⁹ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 44.

Comme élément de preuve, la Première Nation évoque l'avis émis en 1886 par des représentants du gouvernement concernant les bandes de l'agence du lac Crooked. En réponse à certains colons de la région, qui souhaitaient que les Indiens soient dépossédés de leurs terres situées à proximité de la voie ferrée, l'agent des Indiens McDonald a répondu qu'à moins que soient offertes en retour aux Indiens d'autres terres à foin [T] « à proximité de leur réserve, il serait injuste d'envisager la proposition¹⁶⁰ ». McDonald disait s'attendre à ce que les bandes de l'agence du lac Crooked possèdent bientôt [T] « un grand nombre de bestiaux nécessitant plusieurs milliers de tonnes de foin chacun, et nous devrions par tous les moyens le protéger pour eux¹⁶¹ ». Seize ans plus tard, en 1902, le commissaire Laird exprimait la même position, soit qu' [T] « il ne faudrait pas que les Indiens soient à court de foin¹⁶² », mais peu après, par suite d'une pétition signée par 190 résidents des villages de Broadview et de Whitewood, le cabinet du ministre répondait [T] « qu'aucune terre des Indiens ne peut être vendue sans le consentement des Indiens : que le Ministère fera son possible pour obtenir le consentement des Indiens¹⁶³ ». Toutefois, lors de sa visite aux bandes de l'agence du lac Crooked, le commissaire Laird a proposé l'idée d'une cession aux membres des bandes d'Ochapowace et de Kahkewistahaw, mais pas à ceux de la bande de Cowessess, parce qu'il avait déterminé que les terres à foin de Cowessess se trouvaient presque entièrement dans la partie sud de la réserve et parce que Cowessess était située plus loin de Whitewood et de Broadview – où les principaux signataires de la pétition habitaient – qu'Ochapowace et Kahkewistahaw¹⁶⁴.

¹⁶⁰ A. McDonald, agent des Indiens, au commissaire des Indiens, 22 mars 1886, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 41).

¹⁶¹ A. McDonald, agent des Indiens, au commissaire des Indiens, 22 mars 1886, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 41).

¹⁶² David Laird, commissaire des Indiens, à l'agent des Indiens, Agence du lac Crooked, 22 janvier 1902, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 76).

¹⁶³ Bureau du ministre de l'Intérieur à J.D. McLean, secrétaire du DAI, 31 mars 1902, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 84).

¹⁶⁴ D. Laird, commissaire des Indiens, au secrétaire du DAI, 6 mai 1902, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 87-89).

La Première Nation soutient que les statistiques suffisent à montrer qu'il y a eu exploitation. Le conseiller juridique se fonde sur un rapport préparé pour le compte de la Première Nation et qui conclut qu'en raison de la cession, la bande [T] « a perdu approximativement 94,7 p. 100 de ses terres humides (marais) productrices de foin et 87,7 p. 100 de sa capacité de charge de bétail¹⁶⁵ ». Dans le même rapport, les auteurs, R.A. Schoney et M.H. Schoney, décrivent les besoins des agriculteurs, en matière de foin, au début du siècle :

[Traduction]

Il était très important de pouvoir compter sur des terres à foin pour obtenir du fourrage d'hiver et pour compenser la pénurie de pâturage durant les sécheresses. [...]

Les marais à foin naturels avaient une grande valeur car il suffisait d'y récolter le foin qui y poussait naturellement, tandis que pour obtenir de la luzerne ou d'autres légumineuses, il fallait d'abord se procurer des graines à fort prix, puis accomplir des opérations agricoles coûteuses. De par leur nature, ces terres basses toléraient bien la sécheresse et, dans les moments où le fourrage manquait, elles offraient un rendement au-delà de la moyenne¹⁶⁶.

Selon le rapport Schoney, la bande a perdu 72,1 p. 100 de ses terres arables non boisées et toutes ses terres se trouvant à distance de transport raisonnable de la voie ferrée¹⁶⁷. Le rapport souligne en outre que, contrairement aux terres à foin, les terres utilisées pour la culture du blé doivent être défrichées à grands frais¹⁶⁸. Le conseiller juridique de la Première Nation allègue que les terres cédées en 1907 étaient [T] « les terres arables les plus précieuses¹⁶⁹ » que possédait la bande et signale qu'il ne

¹⁶⁵ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 42, citant R.A. Schoney et M.H. Schoney, « An Economic Analysis of the Impact of the Surrendered Reserve Land on the Cowessess First Nation », préparé pour la Première Nation de Cowessess, 20 avril 2004, p. i (pièce 11a de la CRI, p. i).

¹⁶⁶ R.A. Schoney et M.H. Schoney, « An Economic Analysis of the Impact of the Surrendered Reserve Land on the Cowessess First Nation », préparé pour la Première Nation de Cowessess, 20 avril 2004, p. 12 (pièce 11a de la CRI, p. 12).

¹⁶⁷ R.A. Schoney et M.H. Schoney, « An Economic Analysis of the Impact of the Surrendered Reserve Land on the Cowessess First Nation », préparé pour la Première Nation de Cowessess, 20 avril 2004, p. i (documents de la CRI : pièce 11a, p. i).

¹⁶⁸ R.A. Schoney et M.H. Schoney, « An Economic Analysis of the Impact of the Surrendered Reserve Land on the Cowessess First Nation », préparé pour la Première Nation de Cowessess, 20 avril 2004, p. i (pièce 11a de la CRI, p. i).

¹⁶⁹ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 42.

restait, pour récolter du foin, dans la partie non cédée de la réserve, que 104 acres de terres humides et 1 175 acres de prairies à herbes courtes¹⁷⁰.

En ce qui concerne les arguments de la Première Nation fondés sur le rapport Schoney, il y a quelques éléments avec lesquels nous sommes en désaccord. Premièrement, le rapport Schoney avance que la bande a perdu toutes ses terres qui se trouvaient [T] « à distance de transport raisonnable de la voie ferrée¹⁷¹ », alors que par ailleurs, il y est mentionné que les colons s'établissaient en grande majorité à moins de 10 milles des chemins de fer, de sorte que les agriculteurs [T] « pouvaient utiliser des chevaux et des chariots pour transporter leur grain jusqu'aux élevateurs et être de retour à la maison le même jour¹⁷² ». À cet égard, il serait possible de faire valoir que, comme nous l'avons mentionné précédemment, la cession de la bande de six milles n'a pas augmenté la distance que les membres de la bande devaient parcourir pour atteindre la voie ferrée, vu que ces derniers habitaient la partie nord de la réserve et devaient de toute façon franchir plus de six milles pour se rendre dans les villages ferroviaires y vendre l'excédent de leurs récoltes. Deuxièmement, la Première Nation allègue que la bande a perdu ses meilleures terres arables lors de la cession; nous ne sommes pas d'accord avec cette allégation et nous en parlerons plus loin. Troisièmement, le rapport Schoney compare ce qu'il en coûte d'établir du foin cultivé pour remplacer le foin sauvage, plus économique parce qu'il suffit de le récolter. Schoney souligne également que certaines variétés de foin cultivé sont plus vulnérables à la sécheresse et à l'infestation par les insectes¹⁷³. Il faut cependant préciser qu'en 1899, le gouvernement expérimentait déjà le brome dans les réserves de l'agence du lac Crooked, comme substitut au foin sauvage, pour que les Indiens n'aient plus à [T] « transporter du foin de la partie sud à la partie nord de la réserve, où ils

¹⁷⁰ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 42.

¹⁷¹ R.A. Schoney et M.H. Schoney, « An Economic Analysis of the Impact of the Surrendered Reserve Land on the Cowessess First Nation », préparé pour la Première Nation de Cowessess, 20 avril 2004, p. i (pièce 11a de la CRI, p. i).

¹⁷² R.A. Schoney et M.H. Schoney, « An Economic Analysis of the Impact of the Surrendered Reserve Land on the Cowessess First Nation », préparé pour la Première Nation de Cowessess, 20 avril 2004, p. 8 (pièce 11a de la CRI, p. 8).

¹⁷³ R.A. Schoney et M.H. Schoney, « An Economic Analysis of the Impact of the Surrendered Reserve Land on the Cowessess First Nation », préparé pour la Première Nation de Cowessess, 20 avril 2004, p. 12-13 (pièce 11a de la CRI, p. 12-13).

vivent en bordure de la rivière Qu'Appelle¹⁷⁴ ». Qui plus est, selon Tyler, les marais à foin de la réserve de Cowessess étaient en train de s'assécher lentement¹⁷⁵.

La conseillère juridique du Canada aborde sous un angle différent la question du présumé marché abusif, faisant valoir qu'il n'y a pas de [T] « preuves fortes ni péremptoires que quelque intérêt que la Couronne avait à ce que la cession se réalise était antithétique aux intérêts de la bande, ni que les intérêts de la bande n'ont pas été pris en compte¹⁷⁶ ». Les arguments du Canada se fondent sur l'approche de la juge McLachlin, qui consiste à examiner les avantages et les désavantages d'une cession, en adoptant le point de vue que la bande avait à l'époque où les événements se sont produits, et à tenter de comprendre la conjoncture qui existait alors¹⁷⁷. La conseillère juridique du Canada affirme que les représentants de la Couronne ont tenu compte de la situation de la bande au fil des ans; en 1902, ils affirmaient qu'une cession profiterait à la bande, rappelant toutefois qu'aucune terre de réserve ne pouvait être vendue sans le consentement des Indiens. La conseillère juridique du Canada parle par ailleurs du type de biens que les membres de la bande se sont procurés avec leur premier acompte en espèces, citant à ce propos le rapport rédigé par l'agent des Indiens Millar en mars 1907 :

[L]es sauvages achetèrent un nombre considérable de bons chevaux, de traîneaux, charrettes, charrues et autres articles qui seront d'un usage permanent pour leurs travaux; ils se procurèrent en outre des provisions de bouche, de couvertures de laine, de la literie et quelques meubles, ainsi que des habits d'hiver chauds et utiles. Une autre distribution sera probablement faite l'automne prochain, et à l'avenir, on fera une distribution annuelle de l'intérêt. *Ces paiements annuels seront d'un grand secours pour les sauvages, surtout pour les sauvages âgés et infirmes, qui n'ont retiré dans le passé que très peu de revenu de leurs terres*¹⁷⁸.

¹⁷⁴ D. Laird, commissaire des Indiens, au SGAI, 22 avril 1899, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 69).

¹⁷⁵ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 76 (pièce 4 de la CRI, p. 76).

¹⁷⁶ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 11.

¹⁷⁷ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 11, 23.

¹⁷⁸ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 13, citant M. Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 31 mars 1907, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1907*, 123 (pièce 5 de la CRI, p. 505). L'agent Millar parle de la bande de Cowessess et de la bande de

De plus, avant la cession, les membres de la bande de Cowessess se plaignaient du fait que des bestiaux appartenant aux colons venaient brouter sur leurs terres, de sorte que la bande envisageait d'utiliser l'argent tiré de la cession pour clôturer la réserve.

La conseillère juridique du Canada énonce sept facteurs dont il faut tenir compte pour évaluer la cession du point de vue que la bande avait en 1907¹⁷⁹. Nous sommes d'avis que trois de ces facteurs sont particulièrement importants : la faible proportion de terres de réserve utilisées pour l'agriculture; les besoins et les intérêts de la bande; le prix de vente des terres cédées.

La conseillère juridique du Canada fait valoir que la bande n'était en mesure de cultiver qu'une très petite partie des terres disponibles, soulignant qu'en 1907 la bande était peu nombreuse, avec seulement 32 hommes adultes vivant dans la réserve. De plus, toujours selon le Canada, les éléments de preuve fournis pour les années subséquentes à 1907 n'établissent pas le bien-fondé de la position de la Première Nation selon laquelle la cession des terres à foin a eu une incidence permanente sur la production agricole de la bande. Le Canada s'appuie sur deux sources : la déclaration de l'inspecteur William Graham selon laquelle, en 1913, les membres de la bande de Cowessess [T] « se trouvent à peu près dans les mêmes conditions depuis plusieurs années, en matière agricole¹⁸⁰ », et un rapport de Public History Inc., selon lequel il y a eu une augmentation générale de la production végétale au sein de l'agence entre 1907 et 1918, accompagnée d'une légère baisse de la production animale, qui s'est inversée à partir de 1910¹⁸¹.

Selon la conseillère juridique du Canada, les besoins et les intérêts qu'avait la bande en 1907 constituent un autre facteur important à examiner pour déterminer s'il y a eu exploitation. Le Canada se base principalement sur des éléments de preuve qui indiquent qu'au début du XX^e siècle, la bande

Kahkewistahaw dans ce rapport (italiques ajoutés par le Canada).

¹⁷⁹ Les sept facteurs cités par le Canada sont : [T] « a) le déclin de la population de la bande; b) la superficie relativement élevée des terres de réserve par rapport au nombre de membres; c) le fait qu'après la cession, la superficie de la réserve serait encore supérieure à celle prévue par les formules d'attribution des terres établies dans les traités et tenant compte de la population de la bande; d) la proportion relativement faible des terres de réserve utilisées pour l'agriculture; e) les besoins et les intérêts de la bande; f) les modalités et les conditions de la cession; g) le fait que la bande a reçu davantage que le prix attendu pour ses terres de réserve ». Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 14.

¹⁸⁰ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 16.

¹⁸¹ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 17.

de Cowessess avait déjà commencé à diversifier son économie; certains membres vendaient du bois ou des racines de polygala de Virginie, tannaient le cuir ou travaillaient pour des colons. En conséquence, affirme le Canada, même si la moitié de la bande pratiquait la culture et l'élevage, bon nombre de ses membres avaient d'autres sources de revenus. Le Canada fait valoir de plus que, vu les achats effectués avec le premier acompte en espèces, les membres de la bande avaient des besoins fort légitimes à satisfaire.

Le troisième facteur qui est important, selon nous, dans le cadre de cette revendication, est le prix de vente des terres. En effet, s'il est établi que la bande a reçu un montant déraisonnablement bas par suite de la vente de ses terres et que la Couronne savait – ou aurait dû savoir – qu'il en serait ainsi, il y a matière à enquêter pour déterminer si la cession était inconsidérée et qu'elle équivalait à de l'exploitation. À cet égard, le Canada examine les éléments de preuve au dossier et constate que l'arpenteur évaluait les terres entre 4,50 \$ et 9,00 \$ l'acre et que, avec un prix de départ moyen de 6,85 \$, 21 des 97 quarts de section ayant trouvé preneur en novembre 1908 ont été vendus pour plus que leur prix de départ, aucun pour moins. Par ailleurs, lors de l'encan de juin 1910, les 28 quarts de section restants ont été vendus à un prix supérieur à leur prix de départ – certains ont même atteint le double de leur prix de départ. Compte tenu de ces éléments de preuve, affirme le Canada, le prix obtenu pour les terres n'était pas déraisonnable¹⁸².

La Première Nation et le Canada ont utilisé des éléments de preuve différents pour étayer leurs arguments comme quoi la cession équivalait – ou non – à de l'exploitation à l'égard de la bande. Pour notre part, nous résumerons dans les paragraphes qui suivent les faits qui nous mènent à la conclusion que la cession sur laquelle porte notre enquête n'équivalait pas à de l'exploitation. En cette matière, nous suivrons le principe qui ressort de l'arrêt *Apsassin*, selon lequel la question doit être examinée du point de vue qu'avait la bande à l'époque.

La cession du point de vue de la bande

Les membres de la bande, à l'exception peut-être d'un ou deux, n'habitaient pas dans la partie sud de la réserve. Ils avaient choisi de s'installer sur des terres agricoles de premier ordre, situées dans la partie nord de la réserve, à proximité des sources d'eau douce et de la forêt. Les terres humides

¹⁸² Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 21-23.

du sud, même si elles se prêtaient à la culture et au pâturage, ne faisaient pas partie des priorités agricoles de la bande en 1907, et il en aurait été ainsi pendant de nombreuses décennies, puisque l'agriculture n'était pratiquée qu'à une petite échelle et principalement à des fins de subsistance. Nous savons qu'à partir de cette époque, le chemin de fer a joué un rôle sans cesse croissant dans l'essor de l'agriculture à grande échelle dans l'Ouest, mais la bande n'aurait utilisé cet outil que dans une mesure limitée. Le dossier n'indique pas que la question du chemin de fer a été abordée dans les discussions ayant précédé la cession mais, selon le conseiller juridique de la Première Nation, [T] « dans le cas de l'agence du lac Crooked, le chemin de fer s'y rendait depuis 1886¹⁸³ ». La preuve révèle également que les membres de la bande avaient utilisé le train pour leurs déplacements et pour expédier des produits agricoles vers les marchés. Grâce aux emprises prévues pour la construction d'une route nord-sud, même si la cession se réalisait, les Indiens auraient toujours accès aux élévateurs à grain et aux voies ferrées. Étant donné que les membres de la bande habitaient la partie nord de la réserve et qu'ils devaient déjà parcourir plus de six milles pour se rendre dans les villages ferroviaires, la perte de la partie sud, située à proximité de la voie ferrée, ne risquait pas de changer de manière significative la façon dont ils s'y prenaient pour acheminer l'excédent de leurs récoltes vers les marchés.

En ce qui concerne la qualité des terres cédées, le dossier indique clairement qu'à l'époque, les terres humides étaient marécageuses, graveleuses, alcalines et, dans l'ensemble, de qualité inférieure aux terres où les membres de la bande étaient installés. La plupart des éléments de preuve avancés par la Première Nation, notamment au sujet de la qualité, de la capacité de charge de bétail et des utilisations possibles des terres cédées, seraient pertinents dans le cadre de négociations d'une indemnité, mais ne nous éclairent pas totalement sur les circonstances entourant la cession en 1907, ou même sur celles qui régnaient dix ans plus tard. Notre conclusion ne serait pas la même si la bande avait cédé des terres de beaucoup supérieures à celles qu'il lui restait ou si elle avait reçu, en échange des terres cédées, des terres s'étant révélées inappropriées pour ses besoins. Ce n'est pas le cas dans l'affaire dont nous sommes saisis.

Quoi qu'il en soit, certains membres de la bande comptaient sur la partie sud de la réserve et sur l'abondant foin sauvage qui y poussait et, avant 1902, la position des représentants du

¹⁸³

Transcription de la CRI, 21 septembre 2004 (p. 82, Dan Maddigan).

gouvernement était que la bande de Cowessess ne devait pas être dépossédée de son foin. En 1906 cependant, la Couronne subissait des pressions afin de libérer des terres pour les nouveaux arrivants, qui se faisaient de plus en plus nombreux, et la politique de la Couronne prévoyait que la cession des terres de réserve qui étaient sous-utilisées ou inutilisées devait être envisagée, mais dans le plus strict respect de la loi. À la même époque, la moitié des membres de la bande de Cowessess pratiquait l'agriculture et l'élevage de bétail¹⁸⁴; on peut donc déduire que l'autre moitié ne pratiquait pas ces activités. Malheureusement, le dossier ne donne pas suffisamment de détails pour savoir si les membres qui ont voté contre la cession étaient ceux pour qui le foin était important, que ce soit pour nourrir leurs propres bêtes ou pour le vendre. Après le vote de cession, on a observé une diminution temporaire de la production animale¹⁸⁵ mais tout compte fait, la perte des terres à foin n'a pas eu de répercussions considérables.

La bande était autonome mais avait également besoin d'argent pour se procurer des biens nécessaires et probablement pour clôturer la réserve. Nous ne pouvons être d'accord avec la déclaration de la Première Nation, selon laquelle il est insoutenable de suggérer [T] « qu'il était dans les meilleurs intérêts de la bande de céder une bande de terre de six milles, le long de la limite sud de la RI 73, en retour d'argent comptant ou d'autres marchandises non liées à la réserve¹⁸⁶ ». Personne ne sait à quoi pensaient les votants quand ils ont fait connaître leur décision, mais le fait est que le vote était pratiquement égal. Lorsque la conseillère juridique de la Commission a demandé au conseiller juridique de la Première Nation pourquoi au moins 14 membres de la bande avaient voté en faveur de la cession, s'il s'agissait d'une proposition si manifestement imprudente et inconsidérée, celui-ci a répondu que le nombre de membres ayant voté en faveur de la cession n'importait pas parce que la Couronne avait, de toute façon, le devoir continu d'évaluer si la cession servait les meilleurs intérêts de la bande¹⁸⁷. Nous ne sommes pas d'accord avec l'affirmation selon

¹⁸⁴ Matthew Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAl, 30 juin 1906, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1906*, 126 (pièce 5 de la CRI, p. 471).

¹⁸⁵ Public History Inc., « Cowessess First Nation Specific Claim Concerning the 1907 Surrender of a Portion of IR No. 73: Historical Report », préparé pour AINC, Direction générale des revendications particulières, 31 mai 2004, p. 32 et 74 (pièce 10a de la CRI, p. 32 et 74).

¹⁸⁶ Mémoire de réfutation de la Première Nation de Cowessess, 18 août 2004, p. 7.

¹⁸⁷ Transcription de la CRI, 21 septembre 2004 (p. 130-131, Karen Webb Johnston, Dan Maddigan).

laquelle le caractère serré du vote n'est pas pertinent. En vertu de l'obligation de fiduciaire qui incombe à la Couronne avant une cession, décrite dans l'arrêt *Apsassin*, l'intention des membres de la bande et leur compréhension de la situation sont pertinentes, tout comme le point de vue qu'avaient les membres et les circonstances de l'époque. Le résultat du vote indique, à la lumière des faits en l'espèce, que les membres de la bande étaient quelque peu divisés quant à leurs besoins et à leurs intérêts en 1907.

La délégation de 1911

Le dossier accompagnant la revendication dont nous sommes saisis est déficient à certains égards, mais nous jugeons que le volet traitant de la délégation qui s'est rendue à Ottawa en 1911 est important car il permet d'établir que les membres de la bande eux-mêmes n'avaient pas l'impression d'avoir conclu un marché abusif. Quatre ans après la cession de 1907, une délégation d'Indiens s'est rendue à Ottawa pour présenter au gouvernement un certain nombre de griefs. Des membres de la bande de Cowessess ont contribué à l'organisation de ce voyage et ont participé activement aux rencontres avec les fonctionnaires. La bande avait délégué Alex Gaddie, Louis O'Soup et Loud Voice. La délégation de Cowessess a abordé la question des paiements dus à la bande et a présenté divers griefs relatifs à des promesses faites dans le cadre du Traité 4, mais n'a jamais mis en doute la légitimité de la cession. À titre de comparaison, le représentant de la bande de Kahkewistahaw s'est plaint que les membres de sa bande avaient beaucoup de mal à subvenir à leurs besoins avec ce qu'il leur restait de terres de réserve, alors que Graham leur avait dit qu'il n'y aurait pas de problème. Après le retour de la délégation de Cowessess dans sa réserve, l'avocat H.W. MacDonald a également présenté des demandes de renseignements de la part de la bande de Cowessess au sujet du produit de la vente des terres. En septembre 1911, l'agent Millar a convoqué une assemblée à l'agence pour expliquer aux membres de la bande de Cowessess le bilan financier de la cession de 1907. Rien n'indique qu'à cette occasion, le bien-fondé de la cession a été remis en question, ni par M. MacDonald, au nom de la bande, ni par les membres de la bande eux-mêmes, devant l'agent Millar. En fait, ce n'est que 30 ans après la cession de 1907 qu'on trouve les premières traces de mécontentement à son sujet.

Nous sommes d'accord avec le Canada qu'aucune [T] « source n'est citée qui suggérerait qu'un marché non abusif doit être un marché qui, examiné avec le recul du temps, offrait le meilleur résultat possible. Par définition, un marché inconsidéré, imprudent ou abusif n'est pas simplement un marché imparfait¹⁸⁸ ». En rétrospective, la bande a peut-être été malavisée de céder les terres à foin, vu les moyens qui existent aujourd'hui pour pratiquer l'agriculture et l'élevage de bétail à grande échelle et en exporter les produits, mais l'ensemble de la preuve ne nous convainc pas que la cession, en 1907, était imprudente et inconsidérée au point d'équivaloir à de l'exploitation et au point où le gouverneur en conseil aurait dû refuser son consentement.

Comparaison avec d'autres bandes de l'agence du lac Crooked

Avant de conclure sur la question de l'exploitation, nous voulons donner notre point de vue au sujet de l'argument de la Première Nation selon lequel la cession de Cowessess est équivalente aux cessions ayant eu lieu en 1907 à Kahkewistahaw et en 1909 à Moosomin et ayant fait l'objet de revendications que le Canada a acceptées aux fins de négociation après que la Commission des revendications des Indiens eut fait enquête : [T] « [C]ette Commission elle-même, dans deux audiences ayant pour objet des faits forts similaires à ceux de la présente affaire, a conclu à des cessions imprudentes et inconsidérées¹⁸⁹ ». À notre avis, les cas qui s'apparentent le plus à celui de Cowessess sont ceux de Kahkewistahaw et d'Ochapowace, car les propositions de cession ont été présentées à la même époque et les représentants de la Couronne ayant traité les dossiers sont les mêmes. La Commission a trouvé au dossier très peu de renseignements concernant le vote de cession d'Ochapowace tenu en janvier 1907, à part le fait que la bande avait auparavant voté deux fois contre la cession, après quoi les représentants de la Couronne ont attendu 10 ans avant de présenter de nouveau une proposition de cession. Nous ne sommes cependant pas d'accord avec la Première Nation quand elle affirme que les faits relatifs à la cession de Kahkewistahaw sont très similaires à ceux entourant la cession de Cowessess. Nous constatons plutôt de grandes différences

¹⁸⁸ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 10.

¹⁸⁹ Transcription de la CRI, 21 septembre 2004 (p. 232, Dan Maddigan); voir aussi : Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004 p. 16-19.

entre les deux bandes et leurs réserves¹⁹⁰ : la bande de Kahkewistahaw n'avait personne à sa tête à l'époque de la cession; ses membres étaient affaiblis par la maladie et la famine; non seulement les terres cédées représentaient 70 p. 100 de la réserve, mais elles comprenaient les meilleures terres agricoles de la bande, fait que la Commission a qualifié d'important avant de conclure que la transaction de cession était viciée; les terres de réserve que la bande a conservées étaient de qualité considérablement inférieure et les différences entre les terres auraient dû être évidentes pour les fonctionnaires; la plupart des membres de la bande possédaient des avoirs dans les terres cédées; la cession a eu des répercussions dévastatrices sur l'économie de la bande; et, en 1911, la délégation de Kahkewistahaw s'est plainte qu'à cause des promesses de Graham, ils avaient perdu leur moyen de subsistance. La bande de Kahkewistahaw était extrêmement vulnérable en janvier 1907, comme l'a établi la Commission. Les faits que nous venons d'énumérer ne sont pas présents dans le cas de la cession de Cowessess.

Les faits relatifs à la cession de Moosomin ressemblent encore moins à ceux qui entourent la cession de Cowessess. En effet, comme Graham l'a lui-même reconnu en 1930, la bande de Moosomin a cédé une magnifique réserve en échange d'une réserve rocailleuse située dans une ceinture de gel et pratiquement impropre à l'agriculture¹⁹¹. La bande de Moosomin avait par ailleurs reçu l'assurance que les eaux de sa nouvelle réserve étaient poissonneuses, ce qui se révéla également être de la poudre aux yeux, des pêcheurs commerciaux ayant déjà épuisé les stocks de poisson.

Conclusion

La bande de Cowessess savait, depuis au moins deux ans avant la cession, qu'il était possible qu'une cession lui soit proposée; les représentants de la Couronne avaient abordé le sujet avec les membres de la bande avant la première assemblée de cession, et il est raisonnable de croire que ces derniers

¹⁹⁰ La CRI a commencé son enquête sur la cession de terres de la réserve de Kahkewistahaw en 1994. Voir CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 3.

¹⁹¹ W.M. Graham, commissaire des Indiens, à D.C. Scott, SGAAI, 24 avril 1930, BAC, RG 10, vol. 4095, dossier 600324, cité dans CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 190.

en avaient discuté entre eux. En tant qu'agriculteurs et éleveurs compétents et prospères, les membres de la bande de Cowessess connaissaient les conséquences que la cession aurait, ont tenu un vote dont le résultat est révélateur de leurs diverses priorités et ont obtenu le marché qu'ils avaient négocié. Bien que nous partagions l'avis de la Première Nation, à savoir que la Couronne avait le devoir continu d'évaluer si la cession servait les meilleurs intérêts de la bande, compte tenu des intérêts divergents des membres de la bande, la Couronne n'a pas agi de manière contraire à ces intérêts. Les représentants de la Couronne n'ont pas trompé la bande ni ne l'ont indûment influencée avant ou durant le vote. Les fonctionnaires ont expliqué les conséquences de la cession, ils ont pris soin de donner aux membres de la bande le temps de mûrir leur décision et ils ont agi en conformité avec la loi. En clair, ils ont géré adéquatement les intérêts opposés en ce qui a trait à la réserve de la bande.

Nous déplorons le fait que les documents de l'époque ne fournissent pas aux parties l'intégralité des discussions qui ont eu lieu entre les représentants de la Couronne et la bande. Le dossier établit néanmoins que les votants de Cowessess étaient des « acteurs autonomes » dans la cession de 1907. En l'absence d'exploitation et de négociations viciées de la part de la Couronne, et compte tenu des preuves concluantes selon lesquelles les membres de la bande étaient progressistes, connaissaient bien leurs terres et comprenaient les conséquences de la cession, nous ne pouvons conclure que la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire envers la bande.

MOTIFS DU COMMISSAIRE HOLMAN

J'ai lu les motifs invoqués par mes collègues. Je crois que la principale différence entre mon analyse et la leur réside dans la compréhension et la conception de l'obligation de loyauté et des normes de conduite attendues de la Couronne en tant que fiduciaire. Les tribunaux exigent invariablement des normes élevées de conduite de la part des fiduciaires. Après examen des faits, je dois conclure que les représentants de la Couronne ont été plus sensibles aux préoccupations des colons qu'aux intérêts de la bande. C'est pourtant envers la bande que la Couronne avait des obligations et non envers les colons. Au moment des faits, les représentants de la Couronne n'ont pas même examiné si une cession servait les intérêts de la bande de Cowessess. Voilà un contraste frappant avec la position des fonctionnaires avant 1904.

Phase I – Validité de la cession selon la *Loi des sauvages*

La présente constitue la seconde phase d'une enquête qui en comporte deux¹⁹². Dans les cas de cession, la première partie de l'analyse consiste à déterminer si l'opération de cession a été effectuée conformément aux modalités de la *Loi des sauvages*. Cette question a fait l'objet de la première phase de l'enquête et le rapport sur les conclusions du comité a été publié¹⁹³. Au nombre des questions examinées à la phase I, il y avait l'interprétation des dispositions de l'article 49¹⁹⁴ de la *Loi des sauvages*, plus précisément à savoir si la majorité requise lors d'un vote de cession était la majorité des votants habilités à voter et ayant effectivement exercé leur droit de vote, ou la majorité des votants habilités à voter et ayant assisté à l'assemblée de cession. Quant à la deuxième question, le comité devait déterminer combien de votants habilités à voter ont assisté à l'assemblée de cession tenue à Cowessess le 29 janvier 1907 et enfin, pour ce qui est de la troisième question, il s'agissait

¹⁹² CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, mars 2001), publié dans (2001) 14 ACRI 245, p. 289.

¹⁹³ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, mars 2001), publiée dans (2001) 14 ACRI 245.

¹⁹⁴ Nous rappelons au lecteur que, dans les conclusions du comité de la phase I de l'enquête, lorsqu'il est fait mention de l'article 49 de la *Loi des sauvages* de 1906 en vigueur au moment du vote de cession, dans tous les cas, il faut comprendre qu'il s'agit de l'art. 39 de l'Acte de 1886.

de savoir si la majorité des votants habilités à voter ont donné leur aval à la cession conformément aux modalités de la *Loi des sauvages*.

Au sujet de la première question, le comité a décidé que la majorité requise était celle qui protégeait le mieux les intérêts de l'ensemble de la bande relativement aux terres dont les membres ont la propriété commune et elle a favorisé le consentement du plus grand nombre de membres de la bande possible plutôt que celui d'un nombre plus petit. Le comité a décidé que la majorité requise pour que la cession soit valide en vertu de l'article 49 de la *Loi des sauvages* était la majorité des membres habilités à voter présents à l'assemblée de cession et non la majorité des membres habilités à voter ayant effectivement exercé leur vote¹⁹⁵.

En ce qui concerne la deuxième question, le comité a conclu que, selon les éléments de preuve figurant au dossier documentaire, 30 membres de la bande de Cowessess avaient assisté à l'assemblée de cession¹⁹⁶.

En ce qui concerne la troisième question, le comité a conclu que la proposition de cession avait été rejetée parce que la majorité n'a pas été atteinte, le résultat du vote étant de 15 membres sur 30 en faveur de la cession, et que, par conséquent, la bande n'a pas consenti à céder une partie de sa réserve¹⁹⁷. Le comité a recommandé que la revendication soit acceptée aux fins de négociation, mais le Canada a décidé de ne pas suivre cette recommandation¹⁹⁸. Compte tenu de cette décision, la Première Nation s'est de nouveau adressée à la Commission et a demandé à ce qu'une enquête soit réalisée pour déterminer si le Canada a manqué à son obligation de fiduciaire envers la Première Nation.

Les conclusions de la phase I de l'enquête ont déterminé ni plus ni moins le travail qu'il restait à faire dans la phase II. Le comité constitué pour la phase I a examiné la *Proclamation royale*

¹⁹⁵ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, mars 2001), publié dans (2001) 14 ACRI 245, p. 289.

¹⁹⁶ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, mars 2001), publié dans (2001) 14 ACRI 245, p. 300.

¹⁹⁷ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, mars 2001), publié dans (2001) 14 ACRI 245, p. 300.

¹⁹⁸ Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à la chef Patricia Sparvier, Première Nation de Cowessess, 27 mars 2002 (document de la CRI 2107-33-01, vol. 3).

de 1763 ainsi que les exigences de l'article 49 de la *Loi des sauvages* de 1906, lesquelles découlent de la *Proclamation royale*, et il a conclu que l'objet de l'article 49 était de nature *protectrice*¹⁹⁹ et « que l'article 49(1) doit être interprété de manière à tenir compte de la politique visant à protéger les intérêts de l'ensemble de la bande en ce qui concerne ses terres²⁰⁰ ». La politique qui consiste à protéger les intérêts d'une Première Nation à l'égard de ses terres de réserve, tel que décrite dans la *Loi des sauvages*, peut être considérée comme un équivalent législatif de l'obligation de fiduciaire de la Couronne pour la protection des terres de réserve.

Le comité chargé de la phase I de l'enquête a établi qu'il n'y a pas eu de vote majoritaire en faveur de la cession d'une partie de la réserve de Cowessess, même si les deux parties ont agi comme s'il y en avait eu un. La bande n'a pas donné son consentement valide à la cession et, en se fondant sur le vote, on ne peut présumer de rien concernant l'intention ou la compréhension de la bande. De plus, toute information dont nous disposons concernant la capacité de la bande de prendre des décisions ou concernant la compréhension des membres de la bande relativement aux modalités de la cession ne nous aide pas à comprendre l'obligation de fiduciaire de la Couronne. Le vote égal peut être interprété de deux façons : soit la bande n'avait pas l'intention de céder ses terres, soit elle n'a pas exprimé d'intention. En l'absence d'un vote majoritaire, on ne peut certainement pas déduire que la bande avait l'intention de céder les terres. Le seul comportement à examiner est celui de la Couronne, puisque c'est la Couronne qui avait des obligations envers la bande, et les seules questions auxquelles il faut répondre sont celles qui visent à savoir si la Couronne a respecté les obligations qu'elle avait d'agir en toute loyauté et en toute bonne foi, si elle a agi dans le meilleur intérêt de la bande et si elle a protégé les intérêts de la bande à l'égard de sa réserve. Pour que le rapport soit complet, il est d'abord nécessaire d'examiner si la Couronne aurait dû refuser de consentir à la cession, au motif qu'il s'agissait d'un marché abusif. Cela dit, il doit être clairement entendu que cette analyse porte sur une situation strictement hypothétique et il faut toujours se souvenir que la cession, étant donné qu'elle n'a pas été réalisée conformément aux exigences impératives énoncées dans la *Loi des sauvages*, n'est pas valide.

¹⁹⁹ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, mars 2001), publié dans (2001) 14 ACRI 245, p. 288.

²⁰⁰ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, mars 2001), publié dans (2001) 14 ACRI 245, p. 289.

Phase II – L'obligation de fiduciaire de la Couronne envers la bande de Cowessess

Les questions à l'étude dans la seconde phase de l'enquête portent principalement sur l'obligation de fiduciaire de la Couronne, à savoir : si la Couronne avait bel et bien une telle obligation envers la bande de Cowessess dans la période précédant la cession; si la Couronne a manqué à cette obligation; et si la Couronne a une obligation légale envers la Première Nation par suite d'un manquement à cette obligation.

Dans la présente enquête, la période précédant la cession commence au moment où la réserve a été arpentée et où la bande s'est installée sur les terres pour se mettre à l'agriculture. Pratiquement dès le début, fermiers et villageois des environs, ainsi que leurs élus, ont commencé à exercer des pressions en faveur d'une cession de la réserve. La période précédant la cession se termine avec le consentement de la Couronne, lequel est requis après un vote de cession valide.

Dans les cas de cession, les gestes posés par la Couronne dans les décennies précédant la cession ne sont pas tous pertinents quand vient le temps de déterminer si la Couronne a manqué à son obligation. Dans l'affaire dont nous sommes saisis, nous relevons de nombreuses situations, dans les années suivant la création de la réserve, où la Couronne s'est comportée en bon fiduciaire envers la bande de Cowessess. Cette attitude louable fait contraste avec les agissements des représentants de la Couronne entre 1904 et 1907, soit, somme toute, durant une période relativement courte.

Question n° 1 – L'obligation de fiduciaire que la Couronne avait envers la Première Nation

Signature du Traité 4

Le Traité 4 a été signé le 15 septembre 1874. Le chef Cowessess comptait parmi les chefs cris et sauteurs présents et a signé au nom de ses partisans. Six jours de négociations avaient précédé la signature. Le quatrième jour, le lieutenant-gouverneur Alexander Morris a déclaré : [T] « [N]ous sommes venus ici pour vous dire ouvertement, sans rien vous cacher, ce que la Reine fera pour vous, ce qui selon elle est bon pour vous et je veux que vous me regardiez en face, les yeux dans les yeux et que vous m'ouvriez votre cœur comme des enfants le feraient avec leur père, comme les enfants doivent le faire avec leur père, et comme vous devez le faire devant les serviteurs de notre grande

mère à tous²⁰¹. » Un peu plus tard le même jour, il ajoute : [T] « Nous vous demandons de nous parler, de nous ouvrir votre esprit et de croire que nous sommes vos amis les plus sincères et les meilleurs, qui ne vous donneront jamais de conseils malavisés, qui ne murmureront jamais de mauvais mots dans vos oreilles, qui se préoccupent uniquement de votre bien et de celui de vos enfants²⁰². » Voilà une excellente description de la relation de fiduciaire et des obligations de loyauté et de bonne foi. Ces déclarations peuvent également être considérées comme la promesse expresse dont les juges parleront, des décennies plus tard, dans leurs réflexions sur l'obligation de fiduciaire – l'engagement, de la part du fiduciaire, de s'occuper des affaires d'une autre partie.

Il faut se rappeler qu'en signant le traité, les diverses bandes cèdent leurs droits sur d'immenses étendues de terre et s'engagent à abandonner le mode de vie qu'ils pratiquent depuis des siècles. En retour, ils obtiennent des terres de réserve, des droits très limités pour pratiquer la chasse, le piégeage et la pêche, ainsi que l'aide de la Couronne pour s'établir dans une économie durable axée sur l'agriculture. Les bandes signataires de traités ont payé un prix considérable pour leurs réserves. Le concept selon lequel une bande « achète » ses intérêts dans des terres de réserve lors de la signature d'un traité est abordé dans l'arrêt de la Cour suprême *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*. Cette affaire porte sur l'honneur de la Couronne et sur les droits des Cris Mikisew en vertu du Traité 8. Le juge Binnie écrit, au nom de la Cour : « Ce n'est pas comme si les premières nations signataires du Traité 8 n'avaient pas payé chèrement leur droit à un comportement honorable de la part de la Couronne; la cession des intérêts autochtones sur un territoire plus grand que la France constitue un prix d'achat très élevé²⁰³. » Le fait que les terres cédées à la Couronne en vertu du Traité 4 soient plus ou moins vastes que la France n'est pas important; le fait est qu'il s'agissait d'une étendue de terre considérable. Il aurait très bien pu être

²⁰¹ Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories* (Toronto: Belfords Clark, 1880; Coles réimpression, 1971), p. 95-96.

²⁰² Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories* (Toronto: Belfords Clark, 1880; Coles réimpression, 1971), p. 97.

²⁰³ *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2005] 3 R.C.S. 388, paragraphe 52. Il convient de souligner que la Cour suprême a rendu son jugement dans cette affaire après que les audiences relatives à la présente enquête ont été tenues, de sorte que les parties n'ont pas eu l'occasion de débattre de son application. L'affaire est citée ici uniquement pour illustrer l'approbation d'un concept et n'a aucune autre incidence dans l'analyse de l'obligation de fiduciaire de la Couronne.

écrit : Ce n'est pas comme si les premières nations signataires du Traité 4 n'avaient pas payé chèrement leur droit à des réserves et aux avantages décrits dans le traité; la cession des intérêts autochtones sur un territoire couvrant la plus grande partie du sud-est de la Saskatchewan constitue un prix d'achat très élevé.

Vu la manière dont la Cour suprême a abordé l'obligation de fiduciaire, il est possible de conclure que les intérêts d'une bande signataire d'un traité à l'égard de sa réserve peuvent être différents de ceux d'une bande qui n'a pas signé de traité et peuvent être différents de ceux d'une bande qui ne possède aucun droit ancestral ni aucun droit issu de traité à l'égard d'une quelconque parcelle de terre²⁰⁴.

Dans le cas qui nous occupe, la Couronne a invité le chef Cowessess à signer le traité. Elle lui a fait des promesses et, moins de 30 ans plus tard, est retournée voir la bande afin de reprendre une partie des terres. Compte tenu de ce que les Indiens avaient dû « payer » pour leur réserve, il eut été normal que la Couronne protège leurs terres avec beaucoup plus de diligence qu'elle ne l'a fait.

Obligation de fiduciaire

La Commission des revendications des Indiens a examiné la question de l'obligation de fiduciaire de la Couronne à de nombreuses reprises²⁰⁵ et a maintes fois donné un aperçu des principaux

²⁰⁴ À titre d'exemple d'une bande citée par la Cour suprême comme n'ayant pas de droit ancestral à l'égard de ses terres de réserve, voir *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245. Dans *Wewaykum*, le juge Binnie déclare au paragraphe 12 : « Les premiers membres de la Première nation Laich-kwil-tach à s'installer sur le territoire litigieux, vers 1875, semblent avoir été le capitaine John Quacksister (ou Kwaksistal) et sa famille. » Au paragraphe 91, il ajoute : « Dans la présente affaire, la Couronne fédérale s'acquittait de diverses fonctions qui lui incombaient aux termes de la Loi ou d'accords fédéraux-provinciaux. Elle n'avait pas pour mandat d'*aliéner* un droit indien existant sur les terres en cause, mais de *créer* un intérêt entièrement nouveau visant des terres que les Indiens ne revendiquaient pas déjà en vertu d'un droit ancestral ou issu de traités. »

²⁰⁵ Au nombre des enquêtes portant sur des cas de cession, mentionnons : *Première Nation de Kahkewistahaw : enquête sur la cession des terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 3; *Première Nation de Moosomin : enquête sur la cession de terres de réserve en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113; *Première Nation de Key : enquête sur la cession de 1909* (Ottawa, mars 2000), publié dans (2000) 13 ACRI 3; *Première Nation de Duncan : enquête sur la cession de 1928* (Ottawa, septembre 1999), publié dans (2000) 12 ACRI 57; *Première Nation des Chippewas de Kettle et Stony Point : enquête sur la cession de 1927* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 229; *Bande indienne de Sumas : enquête sur la cession en 1919 de la réserve indienne 7* (Ottawa, août 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 307; et *Première Nation dakota de Canupawakpa : enquête sur la cession des collines Turtle* (Ottawa, juillet 2003), publié dans (2004) 17 ACRI 289 ; et, depuis que les plaidoiries ont été entendues dans le cadre de la présente enquête, *Nation crie de James Smith : enquête sur la RI 98 de Chakastaypasin* (Ottawa, mars 2005).

jugements en la matière, présumant que la plupart des lecteurs connaissent, du moins dans les grandes lignes, l'état du droit au Canada en matière d'obligation de fiduciaire. Étant donné que dans l'affaire qui nous occupe, le Canada et la Première Nation ont adopté des approches très différentes – différence qui se reflète dans le rapport majoritaire et le rapport minoritaire – il convient de donner ici plus de détails qu'à l'habitude sur le contexte juridique.

D'entrée de jeu, il est important de préciser que l'obligation lie le fiduciaire et non le bénéficiaire. Dans le contexte d'une cession, cela signifie qu'il est du devoir de la Couronne d'être loyale envers les intérêts de la Première Nation. Jamais le bénéficiaire n'a le fardeau de s'assurer de l'honnêteté du fiduciaire. Par exemple, la Couronne a pour obligation de dévoiler entièrement tous les faits dont la bande a besoin pour prendre une décision volontaire et éclairée. Ce n'est pas à la bande de découvrir ce dont la Couronne est au courant.

Guerin c. La Reine

Dans l'arrêt *Guerin*²⁰⁶, la Cour suprême du Canada appliquait pour la première fois la doctrine de l'obligation de fiduciaire en *equity* dans une affaire mettant en cause des Autochtones.

La revendication sur laquelle porte l'arrêt *Guerin* a pour objet la cession de terres de réserve de bonne valeur à des fins de location à un club de golf. Les modalités de location étaient moins favorables à la bande que celles convenues à l'assemblée de cession. Sept des huit juges de la Cour suprême qui ont pris part au jugement s'entendent pour dire que la Couronne avait une relation de fiduciaire avec la bande indienne de Musqueam. Dans son jugement, l'ex-juge Dickson cite la *Proclamation royale de 1763* comme source de l'obligation de fiduciaire de la Couronne envers les Indiens. Après examen de l'exigence de la *Proclamation royale* selon laquelle les terres indiennes ne peuvent être vendues qu'à la Couronne, le juge écrit :

Cette exigence d'une cession vise manifestement à interposer Sa Majesté entre les Indiens et tout acheteur ou locataire éventuel de leurs terres, de manière à empêcher que les Indiens se fassent exploiter²⁰⁷.

²⁰⁶ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 385.

²⁰⁷ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 383.

Selon l'analyse du juge Dickson, la Couronne avait la responsabilité historique « de représenter les Indiens afin de protéger leurs droits dans les opérations avec des tiers²⁰⁸ ». Il ajoute que, par le truchement de la *Loi sur les Indiens*, « le Parlement a conféré à Sa Majesté le pouvoir discrétionnaire de décider elle-même ce qui est vraiment le plus avantageux pour les Indiens²⁰⁹ ». « Ce pouvoir discrétionnaire, poursuit-il, [...] a pour effet de transformer l'obligation qui lui incombe en une obligation de fiduciaire²¹⁰. » Il affirme également :

[...] lorsqu'une loi, un contrat ou peut-être un engagement unilatéral impose à une partie l'obligation d'agir au profit d'une autre partie et que cette obligation est assortie d'un pouvoir discrétionnaire, la personne investie de ce pouvoir devient un fiduciaire. L'*equity* vient alors exercer un contrôle sur ce rapport en imposant à la personne en question l'obligation de satisfaire aux normes strictes de conduite auxquelles le fiduciaire est tenu de se conformer²¹¹.

Lorsque le Traité 4 a été signé en 1879, la Couronne a fait exactement le même genre de promesses aux chefs cris et saulteux; l'un d'eux était Cowessess. Le lieutenant-gouverneur Morris a indiqué très clairement que la Couronne ne donnerait jamais de conseils malavisés aux chefs et aurait à cœur leurs intérêts et ceux de leurs enfants. Il ne fait aucun doute que la Couronne a pris le genre d'engagement unilatéral auquel le juge Dickson pensait quand, le premier, il a écrit sur l'obligation de fiduciaire.

Il convient également de souligner deux autres commentaires du juge Dickson dans l'arrêt *Guerin*. Le juge Dickson fait remarquer que, de façon générale, il n'existe d'obligations de fiduciaire que dans le cas d'obligations prenant naissance dans un contexte de droit privé et que « les obligations de droit public dont l'acquittement nécessite l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ne

²⁰⁸ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 383-384.

²⁰⁹ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 383-384.

²¹⁰ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 384.

²¹¹ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 384.

créent normalement aucun rapport fiduciaire²¹² ». Il indique de plus que l'obligation de fiduciaire envers la bande de Musqueam tient « de la nature d'une obligation de droit privé²¹³ ».

Fait particulièrement pertinent et éclairant relativement à la situation de la bande de Cowessess en 1907, la Cour mentionne clairement que les obligations de droit public ne constituent pas des obligations de fiduciaire. Quelle que soit l'obligation²¹⁴ que la Couronne croyait avoir envers les colons des environs de la réserve de Cowessess, il ne s'agissait pas d'une obligation de fiduciaire. La Couronne n'était fiduciaire que de la bande et devait faire preuve « d'une loyauté absolue envers son commettant²¹⁵ ».

*Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (sub nomine Apsassin)*²¹⁶

Dans l'arrêt *Apsassin*, la Cour suprême s'est spécifiquement penchée sur la question de l'obligation de fiduciaire qu'avait la Couronne envers la bande des Castors avant la cession²¹⁷.

Deux cessions sont en cause dans l'arrêt *Apsassin*, l'une en 1940, l'autre en 1945. En 1940, la bande des Castors a cédé en fiducie les droits miniers afférents à la RI 172 « pour fins de

²¹² *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 385.

²¹³ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 385.

²¹⁴ Comme exemple d'obligation qu'a la Couronne envers les citoyens ordinaires, mentionnons l'obligation de traiter tous les citoyens de la même façon, en circonstances égales, et d'appliquer la législation équitablement pour tous. En vertu d'une obligation de fiduciaire, le fiduciaire est tenu d'agir dans le meilleur intérêt du bénéficiaire. Cette définition exclut pratiquement que la Couronne puisse agir ainsi à l'égard des citoyens ordinaires. Si la Couronne avait une obligation de fiduciaire envers le public par exemple, elle ne pourrait pas appliquer des taux d'imposition différents à divers groupes de la population et ne pourrait non plus donner à un groupe des avantages qu'elle refuse à un autre; pourtant, c'est ainsi que la Couronne agit constamment dans l'établissement de ses politiques publiques. L'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* nous fournit plusieurs exemples probants : les Canadiens ayant un revenu élevé paient plus d'impôts et reçoivent moins d'avantages que ceux ayant un faible revenu. Si on applique le même principe à la situation de Cowessess, les colons pouvaient s'attendre à ce que la Couronne les traite de façon égale les uns par rapport aux autres, sans favoritisme, par exemple, quant à savoir qui obtiendrait et n'obtiendrait pas de lot de colonisation, mais ils ne pouvaient pas s'attendre à ce que la Couronne agisse dans leur meilleur intérêt à l'exclusion d'autres intérêts.

²¹⁵ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 389.

²¹⁶ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344 (sub nomine *Apsassin*).

²¹⁷ La bande des Castors a reçu diverses appellations dont bande de Fort St. John et bande des Castors de Fort St. John. La Cour suprême l'a appelée « bande des Castors », c'est donc ainsi que nous la désignerons dans le présent rapport.

location », par la Couronne, au profit de la bande. En 1945, la bande a cédé toute la RI 172 afin « de vendre ou de louer » les terres visées. En 1948, le ministère des Affaires indiennes transfère les terres cédées au Directeur des terres destinées aux anciens combattants (le DTAC) pour une somme de 78 000 \$ devant être utilisée pour l'établissement des anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale. Selon la Cour suprême du Canada, c'est « par inadvertance » que le MAI a transféré, en même temps que les terres, les droits miniers afférents. Or, après la vente, des gisements de pétrole et de gaz ont été découverts dans le sous-sol des terres en question. La bande des Castors a alors cherché à faire invalider la cession, alléguant que la Couronne avait manqué à son obligation de fiduciaire envers la bande et avait commis plusieurs actes et omissions constituant de la négligence.

La Cour suprême du Canada a jugé que le fait que les droits miniers ont été transférés « par inadvertance » au DTAC en 1948, jumelé au fait que la Couronne n'a pas utilisé son pouvoir légal pour annuler la vente des droits miniers une fois l'erreur découverte, font en sorte que la Couronne a manqué à l'obligation de fiduciaire qu'elle avait envers la bande des Castors après la cession.

Au sujet de l'obligation de fiduciaire de la Couronne antérieure à la cession, les deux juges qui se sont prononcés n'ont pas utilisé la même approche, mais s'entendent qu'en ce qui concerne la cession proprement dite : la Couronne ne s'est pas acquittée de ses obligations. Le juge Gonthier et la juge McLachlin ont considéré que les dispositions de la *Loi des Indiens* selon lesquelles toute cession doit recevoir le consentement valide de la bande concernée et de la Couronne avaient pour objet l'équilibre entre l'autonomie de la Première Nation et le rôle de protection de la Couronne.

La juge McLachlin a analysé sous deux angles l'obligation de fiduciaire de la Couronne antérieure à une cession : elle a d'abord tenté de déterminer si la *Loi des Indiens* imposait à la Couronne l'obligation d'empêcher la cession de la RI 172, puis s'est demandée si les circonstances de l'affaire pouvaient engendrer, pour la Couronne, une obligation de fiduciaire. Dans le cadre de l'enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin, le comité a examiné l'arrêt *Apsassin* et a expliqué que les deux volets de l'analyse avaient respectivement pour objet les obligations relatives au résultat de la cession et celles relatives au contexte ou au processus menant à la cession.

Dans la présente enquête, on ne peut répondre à la question selon laquelle la Couronne aurait dû refuser son consentement à la cession qu'en se plaçant dans une situation hypothétique, puisque le comité chargé de la phase I a déjà conclu qu'il n'y avait pas eu consentement valide de la part de

la bande de Cowessess. Dans son analyse, la juge McLachlin s'est penchée sur les dispositions de la *Loi des Indiens* concernant le résultat de la cession, ainsi que sur l'obligation de fiduciaire qui incombe à la Couronne :

À mon avis, les dispositions de la *Loi des Indiens* relatives à la cession des réserves des bandes établissent un équilibre entre les deux pôles extrêmes que constituent l'autonomie et la protection. Il fallait que la bande visée consente à la cession de sa réserve, à défaut de quoi celle-ci ne pouvait pas être vendue. Par ailleurs, il fallait également que la Couronne, par l'intermédiaire du gouverneur en conseil, consente à la cession. L'exigence que la Couronne consente à la cession n'avait pas pour objet de substituer la décision de cette dernière à celle des bandes, mais plutôt d'empêcher que celles-ci se fassent exploiter. Le juge Dickson a décrit ainsi cette exigence dans *Guerin* (à la page 383) :

Cette exigence d'une cession vise manifestement à interposer Sa Majesté entre les Indiens et tout acheteur ou locataire éventuel de leurs terres, de manière à empêcher que les Indiens se fassent exploiter.

Il s'ensuit que, en vertu de la *Loi des Indiens*, les bandes avaient le droit de décider si elles voulaient céder leur réserve, et que leur décision devait être respectée. Par ailleurs, si la décision de la bande concernée était imprudente ou inconsidérée – et équivalait à de l'exploitation – la Couronne pouvait refuser son consentement. Bref, l'obligation de la Couronne se limitait à prévenir les marchés abusifs²¹⁸.

Dans le contexte de la cession portée à notre attention, cette décision signifie que si la bande de Cowessess avait consenti à la cession en 1907 et que si ce consentement avait été donné librement, de manière éclairée et volontaire, la Couronne aurait eu l'obligation d'évaluer le résultat de la cession afin de déterminer s'il s'agissait d'un marché abusif.

Dans *Apsassin*, la juge McLachlin a également examiné le contexte de la cession, afin de déterminer si « des rapports de fiduciaire ne venaient pas s'ajouter au régime d'aliénation des terres indiennes établi par la *Loi des Indiens*²¹⁹ ».

²¹⁸ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 35 (sub nomine *Apsassin*), juge McLachlin.

²¹⁹ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 37, juge McLachlin.

Au sujet du rapport de fiduciaire en général, la juge McLachlin écrit :

[U]ne obligation de fiduciaire prend naissance lorsqu'une personne possède un pouvoir unilatéral ou discrétionnaire à l'égard d'une question touchant une autre personne « particulièrement vulnérable »²²⁰ : voir *Frame c. Smith*, [1987] 2 R.C.S. 99; *Norberg c. Wynrib*, [1992] 2 R.C.S. 226, et *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377. La partie vulnérable est tributaire de la partie qui possède le pouvoir unilatéral ou discrétionnaire, qui, à son tour, est obligée d'exercer ce pouvoir uniquement au profit de la partie vulnérable. La personne qui cède (ou, plus souvent, qui se trouve dans la situation où quelqu'un d'autre a cédé pour elle) son pouvoir sur quelque chose à une autre personne escompte que la personne à qui le pouvoir en question est cédé l'exercera avec loyauté et diligence. Cette notion est la pierre d'assise de l'obligation de fiduciaire²²¹.

Après examen des faits entourant l'affaire *Apsassin*, la juge McLachlin a conclu qu'il n'était pas nécessaire d'imposer à la Couronne une obligation additionnelle de fiduciaire lorsqu'une cession était envisagée car, bien que « la bande escomptait que la Couronne la renseignerait sur les diverses solutions qui s'offraient à elle – et sur les conséquences prévisibles de ces solutions²²² », relativement à la cession de la RI 172 et à l'acquisition de nouvelles terres de réserve qui conviendraient mieux au mode de vie choisi par la bande, axé sur la chasse et le piégeage, la preuve « n'étay[ait] pas la prétention que la bande avait renoncé à son pouvoir de décision quant à la cession de la réserve ou qu'elle s'en était remis à la Couronne à cet égard²²³ ».

L'approche du juge Gonthier sur la question de l'obligation de fiduciaire antérieure à la cession est complémentaire. Il a préféré « une analyse fondée sur l'intention²²⁴ », qui exige l'examen

²²⁰ La notion de personne « particulièrement vulnérable » avait été abordée précédemment par la Cour dans *Frame c. Smith*, [1984] 2 R.C.S. 99, dans *Norberg c. Wynrib*, [1992] 2 R.C.S. 226 et dans *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377. Nous en parlerons davantage plus loin.

²²¹ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 38, juge McLachlin (soulignement dans l'original).

²²² *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 39, juge McLachlin.

²²³ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 39, juge McLachlin.

²²⁴ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 7, juge Gonthier.

de « l'intention des membres de la bande et [de] leur compréhension de la situation²²⁵ » afin de « donner effet à l'objet véritable de ces opérations²²⁶ ».

Les deux juges ont porté une attention particulière aux conclusions du juge de première instance, le juge Addy. À la lumière de ces conclusions, le juge Gonthier s'est efforcé de déterminer l'intention de la bande au moment de la cession et la juge McLachlin a examiné si la bande avait cédé son pouvoir de décision à la Couronne. Dans son jugement, le juge Addy a examiné la question de savoir si la bande des Castors avait donné un consentement éclairé et volontaire à la proposition de cession. L'absence de consentement aurait invalidé la cession et aurait pu avoir divers fondements²²⁷. Le juge Addy a indiqué clairement que la Couronne avait agi avec diligence en fournissant des renseignements à la bande des Castors, en l'aidant à examiner et à évaluer les options qui s'offraient à elle et en prenant le temps de répondre aux questions des membres de la bande et d'avoir avec eux des discussions ouvertes.

La juge McLachlin a énuméré les huit conclusions suivantes du juge Addy pour montrer que la bande n'avait pas cédé son pouvoir de décision à la Couronne et que, pour reprendre son expression, personne ne l'a cédé pour elle. Le juge Gonthier cite quant à lui les conclusions 1, 6 et 7 comme éléments de preuve pour appuyer l'intention de la bande.

²²⁵ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 7, juge Gonthier.

²²⁶ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 7, juge Gonthier.

²²⁷ Au nombre des fondements possibles, il y a des recours en *common law* comme l'incompréhension de la teneur d'un contrat, la méconnaissance des modalités d'un contrat, la défaillance *ad idem*, dans laquelle deux parties n'ont pas la même compréhension d'un contrat et ne sont pas en mesure de signer un contrat. Il y a également les recours en *equity*, que la Cour impose à l'égard de ce qui constitue autrement des accords volontaires, habituellement entre deux parties aux pouvoirs largement inégaux. Parmi les recours en *equity*, mentionnons la contrainte, qui exige l'analyse des circonstances économiques de la partie la plus faible, l'influence indue de la partie la plus forte sur la plus faible et le contrat abusif, pour lequel la Cour a le pouvoir d'invalider un contrat qui autrement aurait été valide. Ces recours axés sur les contrats ont été utilisés par les Premières Nations avant l'application d'un droit axé sur l'obligation de fiduciaire, sur les intérêts autochtones, et c'est pourquoi ils figurent dans les jugements antérieurs à *Apsassin*. Cela dit, en droit contractuel, les parties sont présumées être des égales aptes à décider et aucune partie n'a l'obligation d'agir pour le compte de l'autre. Voilà l'une des différences fondamentales avec le droit des fiduciaires; dans un contexte autochtone, c'est la Couronne qui doit agir pour le compte de la Première Nation. L'application des principes du droit contractuel et, notamment, les recours en *equity* peuvent donner le même résultat que l'application des principes du droit des fiduciaires, vu le déséquilibre entre le pouvoir de la Couronne et celui des Premières Nations.

1. Les demandeurs [la bande] savaient depuis longtemps qu'une cession absolue de la RI 172 était envisagée;
2. Ils en avaient discuté auparavant au moins à trois reprises à l'occasion d'assemblées officielles tenues en présence de représentants du Ministère;
3. Contrairement à ce que prétendent les demandeurs, il serait absurde de conclure que les Indiens n'auraient pas débattu la question entre eux à de nombreuses occasions et de façon informelle au sein des groupes familiaux et des groupes de chasse;
4. À l'assemblée de la cession elle-même, la question avait fait l'objet d'un débat complet. Les Indiens en avaient discuté entre eux et avec les représentants du Ministère avant la signature de l'acte de cession;
5. [Les représentants de la Couronne n'avaient pas] essayé d'influencer les demandeurs soit avant, soit pendant l'assemblée de la cession. Au contraire, la question semble avoir été résolue de façon très consciencieuse par les représentants du Ministère concernés;
6. M. Grew [l'agent des Indiens pour l'endroit] avait expliqué aux Indiens toutes les conséquences d'une cession;
7. Même s'ils n'ont pas saisi exactement la nature du droit, en *common law*, qu'ils cédaient, ils en étaient probablement incapables, ils ont bel et bien compris, dans les faits, que par la cession ils renonçaient pour toujours à tous leurs droits sur la RI 172 en échange de l'argent qui serait versé à leur crédit après la vente de la réserve, et d'autres terrains situés près de leurs sentiers de piégeage qui seraient achetés avec le produit de la vente;
8. Lesdits terrains avaient déjà été choisis par les Indiens, après mûre réflexion²²⁸.

En comparant ce que le juge de première instance a considéré comme des faits dans *Apsassin* avec les faits examinés dans la présente enquête, on se rend compte que les circonstances des deux cas sont très différentes.

²²⁸ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphes 7 et 39, (sub nomine *Apsassin*), juge Gonthier. Au premier point, les mots entre crochets ont été ajoutés par la CRI pour plus de précision.

Dans *Apsassin*, le juge Gonthier souligne que la bande comprenait que la vente ou la location de la RI 172 procurerait l'argent nécessaire pour l'achat de meilleures terres de réserve, lesquelles avaient déjà été choisies par la bande des Castors. Le juge ajoute : « [...] j'hésiterais à donner effet à cette modification de cession si je croyais que la bande n'en avait pas bien saisi les conditions, ou si la conduite de la Couronne avait, d'une manière ou d'une autre, vicié les négociations au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait²²⁹ ». Le juge Gonthier n'explique pas ce qu'il entend par « négociations viciées », mais compte tenu de l'importance qu'il accorde aux conclusions du juge de première instance, le juge Addy, et étant donné qu'il a établi que « rien dans les négociations qui ont précédé la cession de 1945 ou dans les conditions de l'acte de cession lui-même ne [permettait de] conclure qu'il serait inapproprié de donner effet à l'intention de la bande, savoir de céder [...] tous ses droits dans la RI 172²³⁰ », il est possible de déduire ce qui, selon lui, constitue des négociations viciées. Le juge Gonthier se montre particulièrement d'accord avec la sixième conclusion du juge Addy, selon laquelle l'agent des Indiens avait expliqué aux Indiens toutes les conséquences d'une cession.

Les tribunaux ont fourni peu d'éclaircissements sur l'interprétation de l'expression « négociations viciées ». Dans l'affaire *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Canada (Attorney-General)*, le juge Laskin, de la Cour d'appel de l'Ontario, a appliqué la même analyse que la Cour suprême dans l'arrêt *Apsassin* et a déclaré que la présence d'argent en espèces lors de l'assemblée de cession, ainsi que le fait que le tiers acheteur des terres avait versé aux membres de la bande des paiements en espèces sur place, lors de l'assemblée de cession, n'avaient pas vicié [T] « l'intention véritable » ni le [T] « consentement libre et éclairé » de la bande, ni n'avaient, pour reprendre les mots du juge Gonthier, fait en sorte [T] « qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait²³¹ ». Cela

²²⁹ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 14, (sub nomine *Apsassin*), juge Gonthier.

²³⁰ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 14, (sub nomine *Apsassin*), juge Gonthier.

²³¹ *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Canada (Attorney-General)* (1996), 31 O.R. 3rd 97 (Cour d'appel de l'Ontario), p. 106.

dit, le juge Laskin a également reconnu – et il n'a pas désapprouvé – la description du juge saisi de la requête, selon qui la présence d'argent comptant et la promesse de paiements en espèces [T] « laissent une impression d'immoralité ». Le juge Laskin ajoute même que [T] « les paiements en espèces ou présumés “pots-de-vin” et l'exploitation ou les “négociations viciées” qui en découlent pourraient constituer des motifs valables pour permettre à la bande d'établir la preuve d'un manquement à l'obligation de fiduciaire²³² ».

Les huit conclusions du juge de première instance dans l'arrêt *Apsassin* ne constituent pas un guide par lequel une Première Nation ou la Couronne peuvent évaluer quelque comportement que ce soit en regard d'une norme attendue. La Commission a toutefois déclaré que l'examen dudit arrêt permettait d'en « apprendre beaucoup²³³ ».

Il faut se souvenir qu'*Apsassin* a pour objet une cession à laquelle, selon la Cour suprême, la bande visée a consenti – la bande des Castors savait ce qu'elle faisait et avait un plan pour remplacer les terres cédées par d'autres terres. Dans *Apsassin*, la Couronne a conseillé la bande avec prudence, a collaboré avec elle pour élaborer un plan visant à remplacer les terres et a évalué si la cession servait bien les intérêts de la bande.

Dans l'enquête qui nous occupe, il n'y a pas eu de consentement valide de sorte que nous ne sommes pas tenus de respecter quelque intention ou compréhension de la bande et qu'il est extrêmement difficile d'utiliser les repères établis par *Apsassin*.

Hodgkinson c. Simms

Pendant que la Cour suprême examinait l'obligation de loyauté dans un contexte autochtone, elle traitait également des dossiers n'ayant rien à voir avec les questions autochtones, dont l'un est particulièrement intéressant pour l'évaluation de la situation de la bande de Cowessess en 1907. *Hodgkinson c. Simms*²³⁴ traite de la signification du concept de vulnérabilité légale et de la question

²³² *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Canada (Attorney-General)* (1996), 31 O.R. 3rd, 97 (Cour d'appel de l'Ontario), p. 106.

²³³ CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publiée dans (1998) 8 ACRI 113, p. 205.

²³⁴ *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377.

du bénéficiaire qui doit prendre certaines décisions, ou qui est investi du pouvoir de le faire, dans le cadre d'une relation de fiduciaire.

Dans le contexte de l'affaire *Guerin*, la bande n'était plus habilitée à administrer les terres après les avoir cédées aux fins de location; seule la Couronne pouvait le faire. Dans le cas d'une cession, la décision de vendre les terres revient à la bande et à cet égard, la *Loi sur les Indiens* exige le vote des membres de la bande. Or, si c'est la bande elle-même qui prend la décision, en quoi la Couronne aurait-elle quelque obligation que ce soit relativement à cette décision?

Dans l'arrêt *Hodgkinson*, il est question de la revendication d'un investisseur qui prétend que son conseiller financier ne l'a pas entièrement informé des intérêts personnels qu'il (le conseiller financier) avait dans les placements qu'il recommandait à l'investisseur. L'investisseur était courtier et avait reconnu s'y connaître en matière de finances. De la même manière qu'une bande doit décider de céder ou non ses terres, l'investisseur a pris lui-même la décision d'investir. La question précise dont la Cour a été saisie était de déterminer si le conseiller se trouvait dans un rapport de fiduciaire vis-à-vis l'investisseur, nonobstant l'absence d'un engagement unilatéral et de la question de vulnérabilité en soi.

En premier lieu, le juge La Forest a examiné ce qu'il appelle des rapports « de force et de dépendance²³⁵ », puis a observé ces rapports²³⁵ en contexte avec les situations de pouvoir discrétionnaire unilatéral, tel que décrit dans *Guerin* :

Généralement, les rapports caractérisés par un pouvoir discrétionnaire unilatéral, comme la relation entre un fiduciaire et un bénéficiaire, sont considérés, à juste titre, comme étant simplement une sorte de catégorie générale de rapports dits « de force et de dépendance ». J'ai employé cette notion, tirée d'un article du professeur Coleman, pour saisir la dynamique des rapports abusifs dans l'arrêt *Norberg c. Wynrib*, précité, à la p. 255. Dans cet arrêt, un médecin âgé avait obtenu des faveurs sexuelles d'une jeune patiente en échange d'analgésiques Fiorinal dont elle était devenue dépendante. La difficulté résidait dans l'apparence de consentement qu'il y avait eu aux contacts sexuels entre le médecin et la patiente. Toutefois, à l'examen des effets pernicieux de l'inégalité du rapport de force entre les parties, il est devenu clair qu'il n'y avait pas eu de véritable consentement. Bien que le concept d'un rapport de « force et de dépendance » ait été appliqué à un cas d'agression sexuelle dans cet arrêt, j'estime que ce concept décrit exactement toute

²³⁵ *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377, p. 411.

situation dans laquelle une partie acquiert, que ce soit en vertu de la loi, d'une entente, d'une conduite particulière ou d'un engagement unilatéral, une position de force ou d'influence écrasante sur une autre partie²³⁶.

Les juges majoritaires ont conclu que la relation entre un client et un conseiller financier n'est pas nécessairement de nature fiduciaire, mais qu'il existe des circonstances dans lesquelles elle peut l'être. Aux yeux du juge LaForest, les attentes raisonnables des parties, ainsi que la mesure dans laquelle l'une des parties se fiait au conseil de l'autre ont constitué des facteurs importants.

[...] il est tout simplement erroné de ne mettre l'accent que sur la mesure dans laquelle le pouvoir discrétionnaire de léser autrui est en quelque sorte « unilatéral ». [...] Les personnes dans un « rapport de force et de dépendance » sont, par le fait même, susceptibles d'être lésées. Par ailleurs, le « degré de vulnérabilité » relatif, si je puis m'exprimer ainsi, dépend non pas d'une capacité hypothétique de se protéger contre les préjudices, mais plutôt de la nature des attentes raisonnables des parties. De toute évidence, une partie qui s'attend à ce que l'autre agisse dans son intérêt est plus susceptible d'être victime d'un abus de pouvoir que celle qui devrait savoir qu'elle devrait prendre des mesures pour se protéger. J. C. Shepherd, *op. cit.*, formule la question de la façon suivante, à la p. 102 :

[Traduction]

Dans le cas où une partie faible ou dépendante se fie que la partie dans une position de force ne se servira pas de son pouvoir et de son influence contre elle, et où celle qui est en position de force aurait été au courant ou aurait dû se rendre compte de cette confiance, si elle avait agi *raisonnablement*, nous pouvons dire que la partie en position de force était au courant de cet état de choses et qu'elle a accepté cette fonction en se servant de son pouvoir²³⁷. (*italiques dans l'original*)

Il poursuit :

[...] Insinuer qu'une partie ne peut avoir été victime d'un abus de pouvoir parce qu'elle aurait pu se protéger mais ne l'a pas fait, revient à mettre l'accent sur une

²³⁶ *Hodkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377, p. 411.

²³⁷ *Hodkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377, p. 412-413.

catégorie étroite de « rapports de force et de dépendance » au détriment du principe général qui la transcende²³⁸.

La décision de céder des terres était l'une des seules décisions (sinon la seule) que les bandes indiennes pouvaient prendre au début du XX^e siècle. Tous les autres aspects de leur vie étaient étroitement contrôlés par la Couronne. Ils ne pouvaient pas vendre le fruit de leurs récoltes sans permission; ils ne pouvaient pas quitter leur réserve sans permission; ils ne pouvaient pas acheter de terres; ils ne pouvaient pas voter; ils ne pouvaient pas embaucher d'avocats pour faire valoir leurs droits. En contrepartie, la Couronne avait le pouvoir de destituer des chefs – et elle s'est servie de ce pouvoir; la Couronne avait le pouvoir de régler la manière dont les bandes choisissaient leurs dirigeants – et elle s'est servie de ce pouvoir. La seule décision qu'une bande pouvait prendre était peut-être la plus lourde de conséquences; elle pouvait vendre ses terres. C'était là la seule matière en laquelle la Couronne n'avait pas de « pouvoir unilatéral ou discrétionnaire » sur la bande.

Dans le cas de la bande de Cowessess, elle a « cédé » certains pouvoirs en 1879 quand elle a signé le Traité 4. À cette occasion, la Couronne a acquis le pouvoir de gérer la bande et ses intérêts. Elle était même tenue de le faire « dans l'intérêt » de la bande de Cowessess. La Couronne avait promis de conseiller la Première Nation dans ses meilleurs intérêts et la bande escomptait que la Couronne exercerait ses pouvoirs avec loyauté et diligence. La bande était en droit d'escompter que la Couronne la conseillerait en toute loyauté et prudence lorsque la question de la cession s'est présentée.

Quant à l'expression « particulièrement vulnérable », que la juge McLachlin utilise dans *Apsassin* pour qualifier la condition du bénéficiaire, elle ne signifie pas vulnérable dans le sens habituel, mais dans le sens juridique²³⁹. La bande de Cowessess se trouvait dans un rapport « de force

²³⁸ *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377, p. 413.

²³⁹ Compte tenu des mots utilisés, il est clair que la juge McLachlin se réfère à un cas précédent, dans lequel la juge Wilson établit que la vulnérabilité et l'exercice unilatéral du pouvoir sont des indices de la présence d'un rapport de fiduciaire. Dans *Frame c. Smith*, [1987] 2 R.C.S. 99, la juge Wilson a prononcé des motifs dissidents à l'égard du jugement rendu, mais son raisonnement a par la suite été adopté par la Cour. Elle propose trois critères pour établir la présence d'un rapport de fiduciaire : 1) il devait y avoir possibilité d'exercer un pouvoir discrétionnaire; 2) le pouvoir discrétionnaire pouvait être exercé unilatéralement de manière à avoir un effet sur les intérêts juridiques ou pratiques du bénéficiaire; 3) le bénéficiaire devait être particulièrement vulnérable dans le contexte de l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

et de dépendance » avec la Couronne, particulièrement puisqu'il s'agissait de vendre des terres. Non seulement la Couronne avait-elle promis qu'elle conseillerait la bande dans ses meilleurs intérêts, lors de la signature du Traité, mais elle s'est assurée que personne d'autre ne le ferait à sa place²⁴⁰. L'inspecteur William Graham écrit à son supérieur à Ottawa, le surintendant général des Affaires indiennes, Frank Oliver, qu'il était au fait que [T] « [l]e conseil municipal, la Chambre de commerce et la population ont donc discuté avec les Indiens les plus influents et ces derniers ont maintenant toutes sortes d'idées en tête²⁴¹ ». Dans la même lettre, Graham se dit d'avis qu' [T] « il faudra bien maîtriser le dossier et définir avec précision ce que nous voulons avant de présenter une proposition aux Indiens, car notre position serait affaiblie si le Département devait présenter une deuxième proposition. Des tiers risqueraient de se mêler de la question entre-temps, comme par le passé²⁴² ». Graham ne précise pas de quelle façon des tiers s'étaient mêlés d'autres dossiers, mais l'hypothèse la plus raisonnable serait que la population locale aurait encouragé les Indiens à rechercher une meilleure offre que celle que la Couronne leur faisait. Graham mentionne par ailleurs qu'il a consulté le prêtre catholique romain Siméon Perrault car, croit-il, ce dernier a de l'influence sur les Indiens

²⁴⁰ *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377, p. 467-468. Ici, il convient de souligner que la juge McLachlin est d'accord avec ce qui est devenu la décision minoritaire. Les juges McLachlin et Sopinka ont prononcé des motifs au nom de trois juges et, compte tenu des faits de l'espèce, n'ont pas jugé qu'il y avait un rapport de fiduciaire. Quoi qu'il en soit, à la page 467, ils affirment : « La vulnérabilité ne signifie pas simplement être "faible" ou "plus faible". Elle implique un rapport de dépendance, une "dépendance implicite" du bénéficiaire envers le fiduciaire [...] » Aux pages 467 et 468, les deux juges ajoutent que pour qu'il y ait une relation de fiduciaire :

[...] le bénéficiaire doit se fier entièrement au fiduciaire et dépendre totalement de lui. [...] Jusqu'à maintenant, le droit impose une obligation fiduciaire seulement dans le cas extrême de la confiance absolue dans l'autre partie.

Cela est conforme aux notions de confiance et de loyauté qui sont au cœur même de l'obligation de fiduciaire. Le mot "confiance" comporte l'idée d'un état de confiance absolue, l'idée de confier ses affaires à l'autre. L'obligation corrélative de loyauté découle de cette confiance absolue. Lorsqu'une partie conserve le pouvoir et la capacité de prendre ses propres décisions, l'autre partie peut avoir une obligation de diligence de ne pas présenter sous un faux jour la situation existante, sous peine de responsabilité en matière délictuelle ou pour négligence. Cependant, cette partie n'a aucun devoir de loyauté. Ce devoir supérieur n'existe que si la personne exerce un pouvoir unilatéral sur les affaires de l'autre personne, de sorte que cette dernière se trouve à la merci de son pouvoir discrétionnaire.

²⁴¹ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Oliver, SGAI, 19 juin 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 114-116).

²⁴² W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Oliver, SGAI, 19 juin 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 114-116).

de Cowessess. Graham précise que le père Perrault croit qu' [T] « il serait possible d'obtenir une cession si le dossier est bien mené²⁴³ ».

Bande indienne Wewaykum c. Canada

Plus récemment, la Cour suprême a examiné la nature générale de l'obligation de fiduciaire due aux Autochtones dans l'arrêt *Bande indienne Wewaykum c. Canada*²⁴⁴. En l'espèce, deux bandes revendiquent chacune les terres de réserve de l'autre et chacune affirme qu'elle posséderait les deux réserves, à l'exclusion de l'autre bande, si la Couronne n'avait pas manqué à son obligation de fiduciaire.

Afin de trancher et de déterminer si, dans les circonstances, la Couronne avait des obligations de fiduciaire envers l'une ou l'autre des bandes ou les deux, le juge Binnie a examiné la nature et la portée de l'obligation de fiduciaire de même que son application à des terres de réserve.

Dans son jugement, rédigé pour l'ensemble de la Cour, il commence par déclarer que « [l]'obligation de fiduciaire incombant à la Couronne n'a pas un caractère général, mais existe plutôt à l'égard de droits particuliers des Indiens²⁴⁵ » et que, pour que naissent des rapports de fiduciaire, « il faut qu'il existe un droit indien identifiable et que la Couronne exerce, à l'égard de ce droit, des pouvoirs discrétionnaires d'une manière entraînant une responsabilité "de la nature d'une obligation de droit privé"²⁴⁶ ». Le juge Binnie établit les principes généraux qui suivent :

1. Le contenu de l'obligation de fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones varie selon la nature et l'importance des intérêts à protéger. Cette obligation ne constitue pas une garantie générale.
2. Avant de créer une réserve, la Couronne accomplit une fonction de droit public prévue par la *Loi sur les Indiens*, laquelle fonction est assujettie au pouvoir de supervision des tribunaux compétents pour connaître des recours

²⁴³ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Oliver, SGAI, 19 juin 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 114-116).

²⁴⁴ *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245.

²⁴⁵ *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245, paragraphe 81.

²⁴⁶ *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245, paragraphe 85.

de droit public. Des rapports fiduciaires peuvent également naître à cette étape, mais l'obligation de la Couronne à cet égard se limite aux devoirs élémentaires de loyauté, de bonne foi dans l'exécution de son mandat, de communication complète de l'information, eu égard aux circonstances, et d'exercice de la prudence ordinaire dans l'intérêt des bénéficiaires autochtones de l'obligation.

3. Après la création de la réserve, la portée de l'obligation de fiduciaire de la Couronne s'élargit et vise la préservation de l'intérêt quasi propriétaire de la bande dans la réserve et la protection de la bande contre l'exploitation à cet égard²⁴⁷.

Le juge Binnie fait la différence entre l'obligation de fiduciaire de la Couronne envers les Autochtones et l'« exercice [des] pouvoirs ordinaires de gouvernement [de la Couronne] dans le cadre de différends opposant des Indiens et des non-Indiens²⁴⁸ ». Dans cette situation, il affirme qu'avant la création d'une réserve, la Couronne n'est pas un fiduciaire ordinaire et qu'elle « agit en plusieurs qualités et représente de nombreux intérêts²⁴⁹ ».

À cette étape, avant la création des réserves, la Cour ne peut faire abstraction du fait que le gouvernement était aux prises avec des demandes conflictuelles, émanant et des bandes rivales elles-mêmes et de non-Indiens. Comme a dit le juge Dickson dans l'arrêt *Guerin*, précité, p. 385 :

Il nous faut remarquer que, de façon générale, il n'existe d'obligations de fiduciaire que dans le cas d'obligations prenant naissance dans un contexte de droit privé. Les obligations de droit public dont l'acquittement nécessite l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ne créent normalement aucun rapport fiduciaire. [Je souligne.]²⁵⁰

²⁴⁷ *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245, paragraphe 86.

²⁴⁸ *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245, paragraphe 96.

²⁴⁹ *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245, paragraphe 96.

²⁵⁰ *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245, paragraphe 96 (soulignement dans l'original).

Dans son examen de la nature et de la portée de l'obligation de fiduciaire, le juge Binnie semble établir une hiérarchie des obligations de fiduciaire envers les bandes relativement à leurs terres de réserve. Après que des terres ont été mises de côté pour une bande, les devoirs fiduciaires élémentaires que constituent la loyauté, la communication complète de l'information et le service des meilleurs intérêts du bénéficiaire sont en jeu. Après que la réserve a été créée, l'obligation de la Couronne s'élargit pour inclure la protection des terres de réserve.

Le juge Binnie explique par la suite la notion de « marché abusif ». À cet égard, il fait référence à la juge Wilson qui utilise l'expression pour la première fois dans l'arrêt *Guerin*, dans lequel elle parle de « l'obligation qui incombe au fiduciaire [la Couronne] de protéger et préserver les droits des bandes contre l'extinction ou l'empiètement²⁵¹ », avant toute aliénation.

Les propos du juge Wilson doivent être considérés comme indiquant que la Couronne doit faire montre de la diligence ordinaire requise pour éviter l'empiètement ou la destruction de l'intérêt quasi propriétaire de la bande en raison d'un marché abusif avec des tiers, voire de mesures qui seraient prises par la Couronne elle-même et constitueraient de l'exploitation²⁵².

Le juge Binnie a établi deux étapes pour renforcer le processus d'analyse d'une cession. En premier lieu, il recommande d'évaluer la conduite de la Couronne, dans le contexte de la cession, en regard des obligations fiduciaires que constituent la loyauté, la bonne foi, la communication complète de l'information et la protection des terres de réserve. Deuxièmement, il faut évaluer la substance de la cession, en tenant pour acquis que la Couronne a agi comme elle le devait, que la bande a donné son consentement complet et éclairé et que la Couronne a bien veillé à ce que l'aliénation ne donne pas lieu à un marché abusif.

²⁵¹ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 350.

²⁵² *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245, paragraphe 100.

Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)

Le plus récent jugement rendu concernant l'obligation de fiduciaire est l'arrêt *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*²⁵³, dans lequel la juge McLachlin, au nom de l'ensemble de la Cour, cite *Wewaykum* et approuve les affirmations selon lesquelles, d'une part, « [l]orsque la Couronne assume des pouvoirs discrétionnaires à l'égard d'intérêts autochtones particuliers, le principe de l'honneur de la Couronne donne naissance à une obligation de fiduciaire : *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245, 2002 CSC 79, par. 79²⁵⁴ » et, d'autre part, « même si les obligations de fiduciaire de la Couronne et son obligation de consulter et d'accommoder découlent toutes du principe que l'honneur de la Couronne est en jeu dans ses rapports avec les peuples autochtones, l'obligation de consulter est différente de l'obligation de fiduciaire qui existe à l'égard de certains intérêts autochtones reconnus²⁵⁵ ».

Il est clair que la Cour suprême reconnaît ce qu'on pourrait appeler une hiérarchie entre les obligations qui incombent à la Couronne envers les peuples autochtones. Les obligations les plus astreignantes se trouvent au haut de la hiérarchie, notamment les obligations de fiduciaire en matière de loyauté et de bonne foi et l'obligation d'agir dans le meilleur intérêt de la Première Nation. Les obligations de consulter et d'accommoder sont moins astreignantes car la Couronne est tenue d'agir, mais pas nécessairement dans les meilleurs intérêts de la Première Nation, à l'exclusion des autres intérêts. À la suite des obligations de consulter et d'accommoder, on trouverait les obligations de droit public que la Couronne a envers tous les citoyens. Ces obligations ne sont applicables que par voie législative et ne créent pas de droit relevant de la compétence des tribunaux.

L'obligation de fiduciaire peut se résumer par les principes suivants :

- Dans le contexte des discussions entourant une cession, la Couronne a envers la Première Nation une obligation de loyauté et de communication complète de l'information.

²⁵³ *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, paragraphe 54.

²⁵⁴ *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, paragraphe 18. La Cour suprême du Canada a rendu son jugement dans cette affaire après la tenue des audiences de la présente enquête, de sorte que les parties n'ont pas eu la chance de débattre de son application. L'affaire est citée pour montrer l'évolution du droit en ce qui concerne l'obligation de fiduciaire au Canada et n'a pas été appliquée aux faits de la présente enquête.

²⁵⁵ *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, paragraphe 54.

En tout temps, elle doit agir dans le meilleur intérêt de la bande. La Couronne doit également agir de manière à protéger et à préserver l'intérêt de la bande dans la réserve.

- Advenant un consentement valide à une cession, la Couronne a l'obligation de prévenir tout marché abusif.
- Après la cession, la Couronne doit respecter les exigences de la bande et gérer les terres dans le meilleur intérêt de la bande.

En tout temps, l'honneur de la Couronne est en jeu.

Nature de l'obligation de fiduciaire antérieure à la cession

La Première Nation prête à la notion d'obligation de fiduciaire une portée beaucoup plus large que la Couronne.

Durant l'audience tenue relativement à la présente enquête, le conseiller juridique de la Première Nation a cité le juge Lambert, de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, dans l'arrêt *Nation haïda* :

[Traduction]

L'obligation de fiduciaire de la Couronne [...] est l'obligation d'agir de bonne foi à l'égard des Indiens et de placer les intérêts des Indiens sous la protection de la Couronne, de sorte qu'en présence de droits divergents, la Couronne ne doit pas subordonner les intérêts des Indiens, envers qui elle a une obligation de fiduciaire, aux intérêts divergents d'autres personnes, envers qui elle n'a pas d'obligation de fiduciaire²⁵⁶.

Le conseiller juridique de la Première Nation a cité *Wewaykum* avec approbation, ainsi que les obligations décrites par le juge Binnie en matière de loyauté, de bonne foi, de communication complète de l'information et l'obligation de protéger et de préserver les terres de réserve. La Première Nation allègue que le Canada avait pour obligation d'agir dans le meilleur intérêt de la

²⁵⁶ Transcription de la CRI, 21 septembre 2004 (p. 40, Daniel J. Maddigan). Le juge Lambert a conclu que l'obligation de consulter et d'accommoder est de nature fiduciaire. La Cour suprême s'est montrée en désaccord avec cette conclusion, à savoir si l'obligation est de nature fiduciaire, mais elle n'a pas commenté le point de vue du juge Lambert concernant l'obligation de fiduciaire de la Couronne.

bande, en plaçant les intérêts de la bande au-dessus de tous les autres²⁵⁷, de fournir à la bande tous les renseignements sur les modalités et les conséquences prévisibles de la cession, de sorte que tous les membres habilités à voter puissent bien comprendre la question et prendre une décision informée²⁵⁸, de respecter le pouvoir de décision de la bande en matière de cession et ne pas chercher à miner, contourner ou renverser ce pouvoir²⁵⁹, de déterminer si les conséquences prévisibles de la cession proposée étaient imprudentes ou inconsidérées, en regard des intérêts de la bande²⁶⁰ et, si la cession constitue de l'exploitation, de refuser le consentement requis de la Couronne²⁶¹.

Pour sa part, la conseillère juridique du Canada prête à la notion d'obligation de fiduciaire une portée beaucoup moins large. La position du Canada à cet effet s'appuie sur la prémisse qu'il y a eu un vote majoritaire de la bande en 1907 et, par conséquent, une cession valide. Dans sa réponse à la recommandation déposée par le comité aux termes de la phase I de la présente enquête, comme quoi le Canada devrait accepter la revendication aux fins de négociation, le Canada rejette la conclusion du comité selon laquelle le vote enregistré n'était pas un vote majoritaire. Au cours de l'audience relative à la présente enquête, les représentants du Canada ont affirmé que [T] « dans un cas de cession, une bande peut céder, à son choix, une petite ou une grande superficie de terres et sa décision, sujette au critère établi dans *Apsassin*, doit être respectée²⁶² ». La conseillère juridique a fait valoir notamment que [T] l'« obligation de la Couronne se limitait à prévenir les marchés abusifs²⁶³ ». Elle a ajouté, au sujet de la question à savoir si la Couronne avait l'obligation d'agir dans le meilleur intérêt de la bande : [T] « Il ne faut tenir compte de ce facteur que lorsque la bande a cédé son pouvoir de décision à la Couronne. Et je dirais qu'à notre point de vue, la preuve ne parvient pas à établir que la bande de Cowessess a cédé son pouvoir de décision au Canada dans le

²⁵⁷ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 47.

²⁵⁸ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 47.

²⁵⁹ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 47.

²⁶⁰ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 49.

²⁶¹ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 49.

²⁶² Transcription de la CRI, 21 septembre 2004 (p. 145-146, Vivian Russell).

²⁶³ Transcription de la CRI, 21 septembre 2004 (p. 156, Vivian Russell).

contexte de la cession de 1907 et que, par conséquent, l'exigence d'agir uniquement dans l'intérêt de la bande ne s'applique pas²⁶⁴. »

La Couronne résume ainsi le critère à appliquer : [T] « Refuser son consentement à un marché abusif; ne pas engager de négociations viciées afin de ne pas fausser la compréhension et l'intention de la bande relativement à la cession et, si la bande a cédé son pouvoir de décision à la Couronne, le Canada peut avoir l'obligation additionnelle d'exercer le pouvoir cédé avec loyauté et diligence et uniquement dans l'intérêt de la bande.²⁶⁵ »

La Première Nation a décrit l'obligation de fiduciaire comme étant une obligation positive : les obligations d'agir avec loyauté, de communiquer toute l'information, de préserver et de protéger les terres de réserve et, au besoin, de prévenir les marchés abusifs. À l'exception de l'obligation positive de prévenir les marchés abusifs, la Couronne a plutôt décrit l'obligation de fiduciaire par la négative : l'obligation de ne pas engager de négociations viciées, de ne pas fausser la compréhension et l'intention de la bande.

Qu'on accorde à l'obligation de fiduciaire une portée plus ou moins large, il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit d'une obligation de loyauté et de bonne foi, l'obligation qu'a une partie d'agir dans le meilleur intérêt d'une autre. La question à laquelle les tribunaux doivent répondre plus souvent qu'autrement est de savoir si l'obligation de fiduciaire s'applique dans une situation donnée. Dans l'affaire *Wewaykum*, le juge Binnie fournit ni plus ni moins des balises pour évaluer la présence et la mesure d'une obligation de fiduciaire. Il en décrit les éléments, établit l'exigence d'un « droit indien identifiable » et explique de quelle façon l'obligation s'élargit selon la nature du droit.

Dans le cas qui nous occupe, le « droit indien identifiable » est l'intérêt de la bande dans la réserve elle-même, l'intérêt qu'elle a reçu en échange de son titre aborigène. Durant la période qui précède la cession, la Couronne, en sa qualité de fiduciaire, a l'obligation de donner à la bande des conseils qui servent le mieux possible ses intérêts; elle a l'obligation de placer les intérêts de la bande au-dessus des intérêts des autres, par exemple les colons, et elle a l'obligation de communiquer entièrement tous les renseignements dont elle a connaissance à ce moment. Parmi ces

²⁶⁴ Transcription de la CRI, 21 septembre 2004 (p. 158, Vivian Russell).

²⁶⁵ Transcription de la CRI, 21 septembre 2004 (p. 160-161, Vivian Russell).

renseignements, mentionnons la connaissance de la Couronne de la valeur des terres à foin pour la bande, une valeur bien connue des fonctionnaires.

Mes collègues estiment que l'arrêt *Apsassin* est le seul cas applicable à la présente enquête parce que seul *Apsassin* traite spécifiquement des obligations qui incombent à la Couronne antérieurement à une cession. L'arrêt *Apsassin* est intéressant du fait qu'il décrit quelques-uns des critères dont il faut tenir compte quand les faits en cause ont eu lieu avant une cession. Par exemple, en examinant les conclusions du juge de première instance de l'affaire *Apsassin*, on peut connaître les normes applicables à la conduite des représentants de la Couronne dans leurs rapports avec les membres de la bande de Cowessess en 1907.

Les obligations, prises séparément des critères applicables pour déterminer le manquement à ces obligations, demeurent celles mentionnées pour la première fois dans *Guerin* et répétées dans *Wewaykum*. Le problème dans l'application exclusive d'*Apsassin* est que cet arrêt ne tient pas compte des derniers développements dans le domaine du droit des obligations de fiduciaire envers les peuples autochtones. Lorsque la Cour suprême rend un jugement clair concernant l'obligation de fiduciaire de la Couronne relativement aux terres de réserve, ce jugement fait autorité et nous devons nous en éclairer. En conséquence, la présente analyse des faits en l'espèce se fondera sur les trois cas.

Question n° 2 – La Couronne a-t-elle manqué à l'obligation de fiduciaire qu'elle avait envers la bande de Cowessess antérieurement à la cession?

Afin d'analyser le manquement éventuel de la Couronne à son obligation de fiduciaire, commençons par formuler la question de quatre façons différentes : En recherchant la cession de 33 sections de la réserve de la bande de Cowessess, la Couronne agissait-elle dans le meilleur intérêt de la bande? La Couronne a-t-elle communiqué entièrement tous les renseignements à la bande? La Couronne a-t-elle donné à la bande des conseils qui servaient les meilleurs intérêts de la bande? La Couronne a-t-elle cherché à influencer le vote? Quel que soit le résultat du vote, il est possible d'évaluer les activités de la Couronne à cet égard. Il convient de souligner que c'est la conduite de la Couronne qui est en cause et non la compréhension de la bande des événements en cours.

Ce que la Couronne savait au sujet des terres à foin

Deux faits sont extrêmement importants pour bien comprendre ce qui est arrivé en 1907. D'abord, il faut savoir que la bande de Cowessess comptait sur le foin provenant de la partie sud de la réserve. Deuxièmement, il faut souligner que la Couronne connaissait cette dépendance et savait très bien que la bande aurait besoin de foin pour assurer son autonomie.

Le dossier documentaire nous apprend que pratiquement dès le moment où la réserve a été arpentée, en 1884, les colons des environs ont commencé à exercer des pressions pour obtenir les nouvelles terres de réserve ou le déménagement de la bande. En mars 1886, les colons ont demandé à ce que les limites de la réserve soient reculées de six milles, de façon à ce que la réserve ne soit plus attenante à la voie ferrée du Canadien Pacifique²⁶⁶. Les pressions se poursuivent dans les années 1890. Mentionnons entre autres l'envoi de lettres au ministre de l'Intérieur, Clifford Sifton, par le député territorial local R.S. Lake²⁶⁷. En général, les colons considèrent que les Indiens possèdent trop de terres et n'en font pas bon usage. En 1902, une pétition signée par près de 200 personnes, dont Lake et d'autres politiciens locaux, est envoyée à Ottawa²⁶⁸.

La Première Nation allègue que la valeur des terres à foin était bien connue de la Couronne et que l'incidence de la cession sur les troupeaux de la bande était prévisible. Le conseiller juridique de la Première Nation cite les avertissements répétés fournis par l'agent des Indiens, Allan McDonald, le commissaire des Indiens, David Laird, et le commissaire adjoint des Indiens, J.A.J. McKenna en réponse aux demandes de cession reçues antérieurement, soit entre 1885 et 1904. La Première Nation allègue en outre que la nature des problèmes éventuels était également apparente dans les années qui ont suivi, malgré que l'inspecteur Graham n'y a pas fait allusion²⁶⁹.

²⁶⁶ A.M. Burgess, sous-ministre de l'Intérieur, à L. Vankoughnet, SGAAI, 4 mars 1886, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 34-36).

²⁶⁷ Clifford Sifton, ministre de l'Intérieur, à J.A.J. McKenna, 19 janvier 1899, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 62).

²⁶⁸ Résidents du village de Broadview, de la ville de Whitewood et des districts environnants, au ministre de l'Intérieur et au Ministère de l'Intérieur, Ottawa, (non daté, vers mars 1902), BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 77-83).

²⁶⁹ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 44.

Le Canada fait valoir que les Indiens ne cultivaient qu'un faible pourcentage des terres de réserve disponibles pour l'agriculture. Il soutient par ailleurs qu'il n'y a pas de lien direct entre la quantité de foin récolté et la taille du cheptel de la bande entre 1890 et 1899²⁷⁰, qu'un petit nombre de membres de la bande de Cowessess pratiquaient l'agriculture sur les terres cédées²⁷¹ et que l'argent reçu a été utilisé à bon escient²⁷².

Durant les premières années qui ont suivi la création de la réserve de Cowessess, la Couronne protégeait scrupuleusement les intérêts de la bande à l'égard de ses terres. En 1886, à des résidants qui souhaitent que les limites de la réserve soient éloignées de la voie ferrée, l'agent des Indiens Alex McDonald répond que la bande de six milles qui longe la limite sud de la réserve contient les terres à foin des Indiens et qu'à moins que ne soit offerte en retour la même superficie de terres à foin, [T] « il serait injuste d'envisager la proposition » d'une cession²⁷³. McDonald prévoyait une augmentation imminente du nombre de bestiaux de la bande de Cowessess et croyait donc qu'il était nécessaire de protéger la source de foin de la bande. La position de l'agent McDonald, en faveur de la protection de la réserve, est demeurée la même au fil des années; dans ses recommandations, il s'est toujours prononcé contre l'idée d'une cession. En 1891 notamment, il indique qu'à son point de vue d'agent des Indiens, et compte tenu des intérêts des Indiens, si la cession de la partie sud de la réserve se concrétisait, aucune somme d'argent ne pourrait indemniser les Indiens pour la perte qu'ils subiraient, car ils perdraient toutes leurs terres à foin²⁷⁴.

Il est clair qu'à l'époque, chaque fois qu'était présenté un projet de cession de terres de réserve, la Couronne répondait qu'un tel projet ne servirait pas les intérêts de la bande de Cowessess puisqu'il les priverait de leur foin. Lorsque l'un des successeurs de McDonald, Magnus Begg, laisse entendre qu'une cession serait bénéfique pour les Indiens parce qu'ils obtiendraient de l'argent pour

²⁷⁰ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 16.

²⁷¹ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 20.

²⁷² Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 20.

²⁷³ A. McDonald, agent des Indiens, au commissaire des Indiens, 22 mars 1886, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 40-42).

²⁷⁴ A. McDonald, agent des Indiens, lac Crooked, au SGAI, 10 mars 1891, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 53-55).

payer leurs dettes²⁷⁵, le commissaire Laird répond qu' [T] « il ne faudrait pas que les Indiens soient à court de foin²⁷⁶ ».

Voilà des exemples qui montrent que la Couronne a agi en bon fiduciaire, qu'elle était soucieuse de bien remplir son devoir de protéger les terres de réserve des Indiens et d'agir dans le meilleur intérêt de la bande. La Couronne savait ce dont les membres de la bande de Cowessess avaient besoin pour prospérer. De toute évidence, jusqu'en 1902 au moins, les représentants de la Couronne connaissaient leurs obligations envers les Indiens et étaient prêts à les assumer, même si, par ailleurs, ils reconnaissaient le manque de terres pour la colonisation. En 1902, quelques années seulement avant la cession, le commissaire Laird mentionne dans son rapport à Ottawa qu'il n'a pas pris le temps de rencontrer la bande de Cowessess, comme il l'avait fait avec Ochapowace et Kahkewistahaw, parce que l'agent l'a informé que les terres à foin des Indiens se trouvaient dans la partie convoitée par les colons²⁷⁷.

Cela dit, les pressions ne diminuent pas et, en 1904, le surintendant général adjoint Frank Pedley, soulignant la forte détermination des gens de Broadview de voir la partie sud de la réserve cédée, écrit au commissaire Laird pour lui demander, en premier lieu, de déterminer s'il serait souhaitable [T] « du point de vue des Indiens » que cette partie de la réserve soit cédée et, en second lieu, si les Indiens étaient [T] « susceptibles d'être d'accord²⁷⁸ ». La réponse de Laird est digne de mention. Il fait valoir entre autres qu'il ne serait [T] « pas avisé » de convoquer les Indiens pour discuter de la cession, [T] « car cela pourrait donner l'impression que le Ministère agit au nom des colons dans cette affaire²⁷⁹ ».

²⁷⁵ Magnus Begg, agent des Indiens, à David Laird, commissaire des Indiens, 13 janvier 1902, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 73-74).

²⁷⁶ David Laird, commissaire des Indiens, à l'agent des Indiens, agence du lac Crooked, 22 janvier 1902, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 76).

²⁷⁷ David Laird, commissaire des Indiens, Winnipeg, au secrétaire, MAI, 6 mai 1902, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 87-89).

²⁷⁸ Frank Pedley, SGAAI à David Laird, commissaire des Indiens, 15 mars 1904, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 99).

²⁷⁹ J.A.J. McKenna, commissaire adjoint des Indiens, au secrétaire, MAI, 19 mars 1904, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 1030-1042).

Les fonctionnaires de l'époque, comme il a été reconnu, se trouvaient dans une position difficile. Le surintendant général des Affaires indiennes était également ministre de l'Intérieur. D'une part, il voulait poursuivre la colonisation de l'Ouest, à tout le moins pour procurer des marchandises pour la voie ferrée, et, d'autre part, il avait le devoir de s'occuper des Indiens dans leurs réserves. Ce double rôle constitue un exemple typique de conflit d'intérêts, exemple encore plus flagrant que celui décrit par la juge McLachlin dans l'arrêt *Apsassin*, où plusieurs ministères ont été impliqués dans la cession²⁸⁰. Dans le cas présent, le Ministère qui voulait appliquer une politique publique était justement celui qui possédait les outils pour obtenir davantage de terres. Qui plus est, les fonctionnaires du début du XX^e siècle ne disposent pas de l'éclairage qu'apportent les jugements de la Cour suprême concernant l'obligation de fiduciaire envers les bandes indiennes relativement à leurs réserves.

Quoi qu'il en soit, il est évident qu'entre la dernière partie du XIX^e siècle et les toutes premières années du XX^e, les représentants de la Couronne savaient qu'ils devaient veiller aux intérêts des Indiens, y compris ceux de la bande de Cowessess. À peine vingt ans auparavant, au moment de la signature du Traité, le lieutenant-gouverneur Morris avait promis aux chefs cris et saulteux que la Reine les aiderait quand ils adopteraient un mode de vie axé sur l'agriculture. Le dossier documentaire établi dans la présente enquête indique clairement que les représentants de la Couronne étaient au courant que la bande de Cowessess avait adopté pour de bon l'agriculture et l'élevage du bétail et les fonctionnaires encourageaient les membres de la bande à persévérer en ce sens.

Vers la fin de 1904 cependant, l'attitude de la Couronne a changé. De mars 1904 à janvier 1907, il n'a pas été question de savoir si la bande de Cowessess avait besoin de foin ou si une cession servirait bien ses intérêts. Les seuls échanges visaient à déterminer la meilleure façon d'obtenir la cession.

Obligation de loyauté et démarches de la Couronne pour le compte des colons

La fin du XIX^e et le début du XX^e siècle amènent de grands changements dans les Prairies canadiennes. La Saskatchewan et l'Alberta deviennent des provinces; les colons d'Europe, des

²⁸⁰

Le ministère des Affaires indiennes et le ministère des Anciens combattants.

États-Unis et des provinces de l'est du Canada s'amènent dans les Prairies en quête d'un morceau de terre et d'un nouveau départ.

La Commission a déjà examiné plus d'une fois cette période de l'histoire des Prairies. Le passage qui suit, tiré de l'*Enquête sur la revendication de la Première Nation de Key relative à la cession de 1909*, décrit le contexte dans lequel s'est réalisée la cession de Cowessess :

L'arrivée au pouvoir du gouvernement Laurier en 1896 marque l'avènement d'une nouvelle ère d'immigration et d'expansion vers l'Ouest du Canada. Sous la direction du ministre de l'Intérieur Clifford Sifton, de 1896 à 1905, le nouveau gouvernement met en œuvre une politique d'immigration résolue visant à attirer des colons de partout dans le monde. Des milliers d'immigrants arrivent au Canada pour prendre avantage des terres du Dominion que le gouvernement mettait gratuitement à la disposition de colons désireux de s'établir au Canada. Un grand nombre de ces immigrants se joignent à des migrants du reste du Canada, où les terres agricoles étaient devenues de plus en plus difficiles à acquérir. Ensemble, ces groupes se réinstallent parmi les vastes étendues de terres fertiles de l'Ouest du Canada, et plus particulièrement dans le sud de ce qui est aujourd'hui le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta²⁸¹. Étant donné que l'expansion vers l'ouest était l'une des principales préoccupations de l'époque, il n'est guère surprenant que le deuxième portefeuille détenu par le ministre de l'Intérieur, celui de surintendant général des Affaires indiennes, ait été quelque peu négligé. Sous la direction de Sifton et de ses prédécesseurs, [traduction] « la question des Indiens était toujours considérée dans le contexte du développement de l'Ouest; leurs intérêts, sans qu'on les néglige complètement, bénéficiaient rarement de toute l'attention voulue de la part du ministre responsable »²⁸². Cet état de chose allait changer sous le régime du successeur de Sifton, Frank Oliver, qui de 1905 à 1911, fait montre d'une approche plus agressive en ce qui concerne les Affaires indiennes.

L'historienne Sarah Carter affirme, dans ses travaux, que la grande préoccupation des administrateurs des Affaires indiennes sous le régime de Laurier [traduction] « était d'inciter les Indiens à céder une part substantielle de leurs réserves, une politique qui allait à l'encontre des efforts visant à créer dans les

²⁸¹ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Key relative à la cession de 1909* (Ottawa, mars 2000), publié dans (2000) 13 ACRI 3, p. 58-61, citant, pour un survol des politiques foncières du Dominion, D.J. Hall, « Clifford Sifton : Immigration and Settlement Policy, 1896-1905 », dans Howard Palmer, éd., *The Settlement of the West*, (Calgary: University of Calgary Press, 1977); Gerald Friesen, *The Canadian Prairies : A History*, (Toronto : University of Toronto Press, 1987), p. 242-274; et Chester Martin, « *Dominion Lands* » Policy, (Toronto, McClelland & Stewart, 1973).

²⁸² CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Key relative à la cession de 1909* (Ottawa, mars 2000), publié dans (2000) 13 ACRI 3, p. 58-61, citant D.J. Hall, « Clifford Sifton and Canadian Indian Administration, 1896-1905 », *Prairie Forum*, 1977, vol. 2, n° 2, p. 128.

réserves une économie plus stable fondée sur l'agriculture »²⁸³. Dans le même ton, le professeur Brian Titley soutient que le gouvernement Laurier – et en particulier son ministre Oliver – a suivi une politique qui consistait à [traduction] « accéder aux demandes de ceux qui convoitaient des terres indiennes »²⁸⁴. La plupart des bureaucrates de l'époque croyaient que la politique consistant à faire en sorte que les Premières Nations se départissent de leurs parties de réserves « inutilisées » ou « non nécessaires » était justifiée, face au courant d'immigration vers les provinces de l'Ouest.

[...]

D'après Oliver, « l'intérêt public prime tout, et lorsqu'il s'agit de choisir entre ceux des Indiens et des Blancs on ne peut naturellement ignorer ces derniers »²⁸⁵. Il semble que cette politique ait été mise en œuvre de manière active. Le 1^{er} décembre 1909, Oliver annonçait à la Chambre des communes que 725 517 acres de terres des Indiens avaient été vendues par les Affaires indiennes entre le 1^{er} juillet 1896 et le 31 mars 1909²⁸⁶.

Oliver conçoit par ailleurs un nouvel outil visant à permettre de libérer des terres à l'intention des colons immigrants afin de donner aux fonctionnaires du Ministère plus de latitude pour offrir des avances en espèces, pendant les négociations relatives aux cessions. Avec l'approbation du ministre, les dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant les cessions sont modifiées afin d'accroître le paiement qu'il était désormais autorisé de verser aux bandes lors d'une cession, de manière à porter le plafond de ce paiement de 10 p. 100 à un nouveau maximum de 50 p. 100 du produit total de la vente. Cette modification permet en outre au Ministère de négocier exactement de quelle façon le montant accru pouvait être remis à la bande. C'est ainsi que l'état détaillé d'une entente de cession pouvait désormais

²⁸³ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Key relative à la cession de 1909* (Ottawa, mars 2000), publié dans (2000) 13 ACRI 3, p. 58-61, citant Sarah Carter, *Lost Harvests: Prairie Indian Reserve Farmers and Government Policy* (Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 1991), p. 244.

²⁸⁴ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Key relative à la cession de 1909* (Ottawa, mars 2000), publié dans (2000) 13 ACRI 3, p. 58-61, citant E. Brian Titley, *A Narrow Vision: Duncan Campbell Scott and the Administration of Indian Affairs in Canada* (Vancouver : University of British Columbia Press, 1986), p. 21. La première modification, adoptée en 1906, autorise à remettre 50 p. 100 du prix d'achat à la Première Nation, au moment de la vente. Auparavant, le pourcentage autorisé était de 10 p. 100. Cette augmentation constitue un incitatif puissant à négocier des cessions, puisque les Premières Nations sont à court de capital accessible. La deuxième, en 1911, permet de déplacer les Indiens de toute réserve située à l'intérieur ou à proximité d'une ville de 8 000 habitants ou plus. Voir *The Historical Development of the Indian Act*, (Ottawa : MAINC, 1978), p. 103-104, 108-109.

²⁸⁵ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Key relative à la cession de 1909* (Ottawa, mars 2000), publié dans (2000) 13 ACRI 3, p. 58-61, citant Canada, Chambre des communes, *Débats*, 74, col. 982 (30 mars 1906).

²⁸⁶ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Key relative à la cession de 1909* (Ottawa, mars 2000), publié dans (2000) 13 ACRI 3, p. 58-61, citant Canada, Chambre des communes, *Débats*, col. 828 (1^{er} décembre 1909).

inclure des dépenses pour des articles comme des fournitures agricoles, du matériel pour clôture, du soutien pour les personnes âgées et d'autres objets de dépense du genre. Ces dépenses devaient être incluses dans la part de 50 p. 100 versée comme avance, ce qui donnait au Ministère énormément de latitude pour négocier des cessions. Lorsque le projet de modification est exposé à la Chambre des communes, Oliver décrit la raison d'être de son projet en ces termes :

Ce bill ne comprend qu'un seul article et n'a qu'une seule fin : changer le montant de l'indemnité qu'il nous est permis de payer immédiatement et directement aux Indiens en vue d'obtenir d'eux l'abandon de leurs terres. Actuellement les Indiens qui font abandon de leurs terres n'ont droit de recevoir que dix pour cent du prix d'achat, soit en argent, soit autrement. Nous constatons qu'une aussi faible indemnité ne suffit pas pour les engager à se déposséder de leurs terres; à cette condition nous avons beaucoup de difficulté à les induire à s'en déposséder. [...] Pendant que nous délibérons le budget du département des Indiens, plusieurs députés, du Nord-Ouest pour la plus grande partie, déclarèrent qu'il serait urgent d'assurer l'utilisation des vastes étendues de terre détenues par les Indiens, et que ceux-ci n'utilisent aucunement, et cela au détriment des colons, de la prospérité et du progrès de la région. Plusieurs propositions furent avancées en vue de déterminer une solution de la difficulté, solution que la députation généralement semblait appeler de ses vœux; et il m'a paru, à l'étude de la question, qu'il serait opportun à cet effet de nous faire autoriser à porter le chiffre de ce premier versement aux Indiens de 10 pour cent à 50 pour cent au besoin, suivant que le département le jugerait à propos, dans telle ou telle circonstance [...]²⁸⁷.

L'effet combiné de cette nouvelle politique et des nouvelles directives administratives élaborées par le Ministère est immédiat, pour ce qui est de la superficie des terres indiennes qui sont cédées dans les Prairies, où les terres agricoles étaient réputées être en grande demande²⁸⁸.

²⁸⁷ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Key relative à la cession de 1909* (Ottawa, mars 2000), publié dans (2000) 13 ACRI 3, p. 58-61, citant Canada, Chambre des Communes, *Débats* (15 juin 1906), 5421-5422 (Frank Oliver, surintendant général des Affaires indiennes), cité dans CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Key relative à la cession de 1909* (Ottawa, mars 2000), publié dans (2000) 13 ACRI (documents de la CRI, p. 423).

²⁸⁸ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Key relative à la cession de 1909* (Ottawa, mars 2000), publié dans (2000) 13 ACRI 3, p. 58-61.

Il faut aussi souligner que 1905 est non seulement l'année où Frank Oliver est nommé surintendant général des Affaires indiennes, mais également l'année où la Saskatchewan et l'Alberta deviennent des provinces. La création de ces deux nouvelles provinces provoque une forte augmentation du nombre de députés représentant la région à la Chambre des communes. À l'élection de 1908, un an après la cession de Cowessess, la Saskatchewan élit dix députés, comparativement aux cinq qui représentaient jusque-là la même région, au sein des Territoires du Nord-Ouest. On peut supposer que les colons et les politiciens comme Oliver étaient bien au fait du poids accru des électeurs de la région. Les Indiens, bien entendu, n'avaient pas le droit de voter. Seuls les colons, dont une bonne partie souhaitait un accès accru aux réserves indiennes, pouvaient voter.

Il va sans dire qu'un fiduciaire est censé agir uniquement dans l'intérêt du bénéficiaire. Cela signifie qu'à l'égard de la réserve, du point de vue de la bande de Cowessess, la Couronne n'était pas censée agir pour le compte des colons.

Exception faite de ses obligations de droit public envers tous les Canadiens, la Couronne n'avait aucune obligation envers les colons. Si les terres de réserve n'avaient pas été cédées, les colons n'auraient pu exercer de recours contre la Couronne. Comme le juge Dickson l'affirme dans l'arrêt *Guerin*, « l'existence d'une obligation d'*equity* constitue une condition *sine qua non* de la responsabilité²⁸⁹ ». La Couronne avait une obligation d'*equity* envers la bande de Cowessess – l'obligation de fiduciaire d'agir dans le meilleur intérêt de la bande, une obligation qui donne naissance à la responsabilité de la Couronne. On ne peut dire la même chose du rapport entre les colons et la Couronne. La Couronne n'avait aucune obligation d'*equity*, ni aucune responsabilité envers les colons. L'existence d'une politique publique ne crée pas de droits justiciables. Il s'agissait simplement de colons qui voulaient obtenir des terres; en voyant les terres de réserve, ils se sont dit qu'ils pourraient en faire un meilleur usage que les membres de la bande de Cowessess. Les colons n'ont rien fait de mal; ils ont simplement fait ce que les colons font par nature, c'est-à-dire acquérir des terres. Voilà justement le genre de situation – les « grandes fraudes et abus » – invoquée dans la *Proclamation royale* pour justifier l'interdiction imposée aux Indiens de vendre leurs terres à d'autres qu'à la Couronne.

²⁸⁹ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 375.

Il faut se souvenir que si la Couronne a été interposée entre les Indiens et ceux voulant acheter des terres aux Indiens, c'est pour protéger les Indiens. La Couronne s'est retrouvée avec des intérêts divergents relativement aux terres de réserve. Le Canada souhaitait ouvrir la plus grande superficie possible à la colonisation dans les nouvelles provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan. Les diverses pétitions présentées par les villageois des environs de Cowessess illustrent bien la façon de penser de ces villageois : ils craignaient que la présence de réserves le long du chemin de fer ne nuise au développement des villes. Par ailleurs, la Couronne avait fait des promesses aux bandes cries et saulteuses lors de la signature du Traité; en échange de leur signature et de leur engagement à s'installer dans des réserves, le gouvernement les aiderait à développer, dans leurs réserves, une économie axée sur l'agriculture.

La position de la Première Nation est que [T] l'« objectif [de la Couronne], lorsqu'elle a préparé et proposé ces cessions était, sinon uniquement, du moins en grande partie, de promouvoir les intérêts de tiers dans les terres en question, de tiers qui souhaitaient que ces terres soient cédées afin qu'elles puissent être ouvertes à la colonisation²⁹⁰ ». La Première Nation fait également valoir qu'avant la nomination de Frank Oliver au poste de surintendant général des Affaires indiennes, la Couronne s'était efforcée de s'acquitter de ses responsabilités de fiduciaire envers la bande de Cowessess et que, même durant les années où Oliver a été en poste, les représentants du Ministère comprenaient bien la nature de leur devoir. Le conseiller juridique de la Première Nation cite à preuve l'extrait qui suit du rapport annuel du surintendant général adjoint Frank Pedley en 1908 :

[Traduction]

L'état actuel du droit fait en sorte qu'il est impossible de déposséder les Indiens de leurs terres sans leur consentement complet et sans une cession de leur part, et le Ministère exerce toute la diligence possible afin de permettre uniquement les ventes qui profitent clairement aux propriétaires et dont les modalités sont les meilleures possible pour lesdits propriétaires²⁹¹.

²⁹⁰ Transcription de la CRI, 21 septembre 2004 (p. 27-28, Dan Maddigan).

²⁹¹ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 16, citant Frank Pedley, SGAAI, à Frank Oliver, SGAI, 1^{er} septembre 1908, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1908*, xxxv (pièce 5 de la CRI, p. 538).

La Première Nation prétend qu'il ne s'agit là que d'une reconnaissance factice de la responsabilité du Ministère et que pour avoir une meilleure idée de la véritable attitude du Ministère, il faut regarder ailleurs dans le même rapport annuel :

[Traduction]

La grande affluence depuis quelques années de la colonisation dans les jeunes provinces a imposé à la ligne de conduite du département certaines modifications relativement à la vente des terres des sauvages.

Tant qu'il n'est pas résulté de préjudice particulier ni d'inconvénient du fait que les sauvages possédaient des terres vacantes au-delà de leurs besoins, et qu'il n'était pas possible d'en faire une disposition profitable, le département s'est fermement opposé à toutes tentatives de les induire à se départir d'une partie quelconque de leurs réserves.

Les circonstances ont cependant changé, et il est maintenant reconnu que lorsque les sauvages possèdent des étendues de terre à culture ou à bois en outre de leurs besoins possibles, et par là entrave la croissance de la colonisation et que la demande des terres est telle que l'on est sûr d'en obtenir une vente profitable, dont le produit peut être placé pour le bénéfice des sauvages et peut soulager d'autant le pays du fardeau de leur entretien, il est de l'intérêt de tous les intéressés d'encourager ces ventes²⁹².

Le Canada fait valoir pour sa part que [T] « dans l'exercice de ses obligations de droit public, la Couronne agit en plusieurs qualités comme fiduciaire; elle peut et doit représenter la population canadienne en général, de même que les intérêts des Indiens²⁹³ ». Il ne fait aucun doute que la Couronne doit souvent assurer l'équilibre entre des intérêts divergents; c'était d'ailleurs le cas en Saskatchewan durant la première décennie du siècle. La question n'est donc pas de savoir si elle devait assurer l'équilibre entre les intérêts divergents, mais plutôt si elle l'a fait d'une manière qui tienne compte de l'obligation de fiduciaire qu'elle avait envers la bande.

Cette position, adoptée pour la première fois dans l'arrêt *Guerin*, a également été appliquée dans *Wewaykum*. Le juge Binnie a affirmé clairement que la capacité de la Couronne de traiter de

²⁹² Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 12-13, citant Frank Pedley, SGAAI, à Frank Oliver, SGAI, 1^{er} septembre 1908, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1908*, xxxv (pièce 5 de la CRI, p. 538).

²⁹³ Transcription de la CRI, 21 septembre 2004 (p. 195, Vivian Russell).

manière impartiale les intérêts indiens comme les intérêts non indiens n'existe que durant la période qui précède la création d'une réserve. Une fois la réserve créée toutefois, l'obligation de fiduciaire qu'a la Couronne envers la bande doit primer toutes les autres considérations. Notamment, en l'espèce, l'obligation de fiduciaire de la Couronne devait l'emporter sur le désir des colons d'obtenir la cession d'une partie de la réserve de Cowessess.

Avant même que nous puissions bénéficier des réflexions de la Cour suprême dans l'arrêt *Wewaykum*, la Commission des revendications des Indiens avait déjà examiné la question des intérêts divergents dans le cadre d'autres enquêtes, notamment dans celle sur la Première Nation de Kahkewistahaw. Le jour précédant la cession de Cowessess, les membres de la bande de Kahkewistahaw avaient voté en faveur d'une cession et la proportion cédée de leur réserve était plus grande que celle visée dans la proposition de cession de Cowessess. La réserve de Kahkewistahaw est attenante à celle de Cowessess, à l'est; les représentants de la Couronne qui ont présenté les projets de cession étaient les mêmes dans les deux cas. Dans le rapport d'enquête sur la Première Nation de Kahkewistahaw, le comité reconnaît que la Couronne se trouve souvent en position de conflit d'intérêts :

Nous reconnaissons que la Couronne a toujours dû faire face à la difficile question du conflit d'intérêts puisqu'elle a la double responsabilité concomitante de représenter les intérêts du public et des Indiens. Cependant, le *fait* que la Couronne a des responsabilités contradictoires dans une situation donnée ne signifie pas nécessairement qu'elle a enfreint ses obligations de fiduciaire à l'égard de la Première Nation concernée. C'est plutôt la manière dont la Couronne *gère* ce conflit d'intérêts qui détermine si elle a respecté ses obligations de fiduciaire. Comme l'a déclaré le juge McLachlin dans *Apsassin* :

Le juge de première instance a eu raison de conclure que le fiduciaire qui participe à une opération intéressée, c'est-à-dire qui est en conflit d'intérêts, a le fardeau de prouver qu'il n'a pas été tiré d'avantages personnels de ces pouvoirs de fiduciaire : J.C. Shepherd, *The Law of Fiduciaries* (1981), aux p. 157 à 159, et A.H. Oosterhoff: *Text, Commentary and Cases on Trusts* (4th ed. 1992). Il est possible de prétendre que la Couronne était en conflit d'intérêts, car elle faisait l'objet de pressions politiques divergentes l'incitant, d'une part, à conserver les terres en cause pour la bande et, d'autre part, à prendre

des mesures pour qu'elles puissent être distribuées aux anciens combattants²⁹⁴.

Ce passage du rapport de Kahkewistahaw est assorti d'une note de bas de page dans laquelle le comité indique :

Cet extrait de l'affaire *Apsassin* soulève la question de savoir quelle est la partie qui doit avoir le fardeau de la preuve lorsque les éléments de preuve relatifs aux questions soumises à la Commission ne sont pas concluants. Le principe général qui s'applique au fardeau de la preuve est que la Première Nation, en tant qu'appelante, a le fardeau de prouver que la Couronne a violé une obligation légale. À notre avis, les faits de cette cause sont si clairs que la question du fardeau de la preuve n'affecte en rien le résultat. Même si c'est la Première Nation qui a le fardeau de la preuve, nous considérons, compte tenu de la prépondérance des probabilités, qu'elle s'est acquittée de ce fardeau. La prétention de la Première Nation étant établie *prima facie*, le Canada ne l'a pas réfuté en présentant des preuves contraires fortes. C'est particulièrement vrai pour les situations dans lesquelles nous avons noté que le Canada, en tant que fiduciaire en mesure de participer à une opération intéressée ou en conflit d'intérêts, doit prouver qu'il n'a pas tiré d'avantages de ses pouvoirs de fiduciaire²⁹⁵.

Dans la version anglaise de cette note, il est presque certain que le mot « beneficiary », à la fin de la dernière phrase citée, aurait dû être « fiduciary », puisque la Couronne n'a que des pouvoirs de fiduciaire dans la relation Couronne-Autochtones et qu'elle n'est pas la partie bénéficiaire. Ce principe, selon lequel il incombe à la Couronne de réfuter les allégations de manquements à son obligation de fiduciaire, s'applique également à la bande de Cowessess en 1907.

Dans l'arrêt *Apsassin*, la juge McLachlin mentionne que la Couronne subissait des « pressions politiques divergentes l'incitant, d'une part, à conserver les terres en cause pour la bande et, d'autre part, à prendre des mesures pour qu'elles puissent être distribuées aux anciens

²⁹⁴ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 3, p. 92 (italiques dans l'original), reprenant *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 53 (sub nom. *Apsassin*).

²⁹⁵ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 3, p. 92.

combattants²⁹⁶ ». Dans l'enquête concernant la Première Nation de Kahkewistahaw, le comité a établi que la Couronne avait dû faire face « à des pressions politiques divergentes similaires » et que la Couronne « n'a[vait] pas fourni la preuve qu'elle n'avait pas profité – politiquement sinon financièrement – de ses efforts de persuasion pour obtenir la cession de 1907²⁹⁷ ». La cession de Kahkewistahaw diffère de celle de Cowessess du fait que dans le cas de Kahkewistahaw, il y a eu un vote de cession valide répondant aux critères établis par la *Loi des sauvages*. Il n'y a pas eu de tel vote valide dans le cas de Cowessess. Quoiqu'il en soit, s'il y avait eu un vote valide en faveur de la cession de Cowessess, les réflexions du comité d'enquête sur la cession de Kahkewistahaw se seraient appliquées parfaitement à la situation de Cowessess :

À notre avis, il serait aberrant de dire que la bande de Kahkewistahaw a agi de manière indépendante dans le cas de cette cession ou que la décision correspondait bien à son intention. Le vote du 28 janvier 1907 a été orchestré pour obtenir l'approbation [technique] de la cession. Ce vote marquait la consécration des efforts déployés par des groupes non autochtones voisins, avec la complicité du gouvernement du Canada en vue d'obtenir une cession²⁹⁸.

Les circonstances de la cession de Cowessess sont les mêmes que celles de la cession de Kahkewistahaw. Seuls la Couronne et les colons en ont bénéficié. Exception faite du versement d'argent à court terme, la bande de Cowessess n'a rien obtenu en retour de ses terres.

En février 1907, un mois après la cession, l'inspecteur William Graham écrit au secrétaire J.D. McLean pour lui rapporter que les gens de Grenfell et de Broadview se [T] « réjouissent [parce que] le fait que ces étendues n'étaient pas exploitées a beaucoup nui aux villages des alentours²⁹⁹ ». Il n'est fait aucune mention de quelque avantage qu'auraient pu tirer de la cession les membres de la bande de Cowessess.

²⁹⁶ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 53.

²⁹⁷ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 3, p. 92.

²⁹⁸ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 3, p. 92.

²⁹⁹ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 12 février 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 804).

Les efforts de la Couronne pour obtenir la cession

La lecture des arguments présentés par la Couronne et la Première Nation nous amène à conclure que les deux parties s'entendent pour dire que la bande de Cowessess n'a jamais approché les représentants de la Couronne en vue de céder une partie de leurs terres. Il y a cependant désaccord quant à savoir si le fait que la Couronne ait cherché à obtenir la cession constituait en soi un manquement à son obligation de fiduciaire. Cette question est indissociable de celle à savoir si la Couronne agissait pour le compte de tiers.

Le fait que l'idée de la cession a d'abord été présentée par la Couronne ne signifie pas, en soi, que la Couronne a manqué à son obligation. Il peut y avoir des situations où une cession sert le meilleur intérêt d'une bande quand, par exemple, après la création d'une réserve, la Couronne découvre que les terres accordées à la bande ne conviennent pas du tout à l'agriculture. La véritable question qu'il faut se poser est de savoir si la Couronne a présenté à la bande de Cowessess l'idée de la cession dans le but de servir les intérêts de la bande ou encore pour servir les intérêts d'un tiers ou ceux de la Couronne elle-même.

La Première Nation prétend que la Couronne a agi pour le compte de tiers et pour l'avancement politique de représentants de la Couronne en faveur de la cession. Cette allégation, selon le Canada, sous-entend que [T] « le fait d'être à l'origine d'une cession qui sert les intérêts de toute autre partie que la Première Nation constitue un manquement à l'obligation de fiduciaire ». Et le Canada conclut : [T] « Cela est tout à fait incorrect, puisqu'une cession peut servir les intérêts de plusieurs parties ou, autrement dit, profiter à plus d'une partie³⁰⁰. »

Cela est vrai, évidemment, mais là n'est pas la question. Il ne change rien que la cession serve les intérêts d'autres parties que la Première Nation; on peut en fait présumer que cela est le cas la plupart du temps. La seule chose qui importe est de savoir si la cession sert les intérêts de la Première Nation, parce que c'est seulement envers la Première Nation que la Couronne a une obligation de fiduciaire, pas envers les colons, ni envers le public en général.

Les avantages que les représentants de la Couronne ont tirés de la cession sont intangibles, mais néanmoins bien réels. À titre de ministre, Frank Oliver recherchait les avantages politiques que procure le fait de répondre favorablement aux demandes des électeurs; l'inspecteur William Graham

³⁰⁰ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 28.

recherchait quant à lui les avantages que procure le fait de plaire à ses supérieurs politiques. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que la plupart des communications ministérielles concernant les cessions de l'agence du lac Crooked ont été acheminées directement d'Ottawa à l'inspecteur Graham, court-circuitant ainsi la voie bureaucratique normale passant par le bureau du commissaire des Indiens à Winnipeg. Le commissaire des Indiens David Laird était, bien entendu, bien trop sensible à l'importance des terres pour les bandes du lac Crooked.

L'une des lettres de l'inspecteur Graham est particulièrement intéressante. Le 6 octobre, alors qu'il vient de recevoir la directive d'obtenir la cession de parties de certaines réserves, dont celle de Cowessess, l'inspecteur Graham confirme au surintendant adjoint Pedley qu'il a reçu les instructions et qu'il s'exécutera. Il ajoute cependant que d'autres engagements l'empêchent de partir immédiatement et précise : [T] « Je ne considère pas qu'un retard ait d'effet préjudiciable sur la proposition, en fait, je pense que cela aura l'effet contraire³⁰¹. » Nous ignorons si Graham faisait allusion au fait qu'il est possible que la bande de Cowessess (et les autres bandes du lac Crooked) eût été plus encline à vendre ses terres si la demande lui eût été présentée en décembre ou en janvier, alors que les conditions climatiques sont toujours plus difficiles qu'en octobre. Nous savons cependant que l'hiver de 1907 fut particulièrement rigoureux, et ce, même à l'aune de l'extrême rigueur des hivers dans les Prairies.

Nous savons également que, de toutes les saisons, c'est l'hiver que les agriculteurs sont le plus vulnérables. Le printemps, ils sont affairés à préparer la terre, à semer, et il y a toujours l'espoir d'une bonne récolte à venir. L'été, il y a le travail dans les champs et l'espoir de fruits abondants. L'automne, quand la récolte est bonne, le cultivateur est argenté et satisfait : il est récompensé pour ses efforts de l'année. Même après une bonne récolte, cependant, la noirceur et le froid mordant de l'hiver sont difficiles à supporter. Quand les rigueurs climatiques limitent l'activité humaine et que les provisions baissent, les perspectives semblent bien peu encourageantes. Toute occasion d'obtenir de l'argent devient alors attirante et il faut beaucoup de volonté et de clairvoyance pour y résister.

³⁰¹ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 9 octobre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 131).

Graham n'a pas expliqué ce qu'il voulait dire après avoir écrit les mots [T] « je pense que cela aura l'effet contraire³⁰² ». Nous savons toutefois qu'à titre de fiduciaire, la Couronne n'était pas censée avoir d'intérêts dans la proposition présentée à la bande – ni en faveur, ni en défaveur de cette proposition. La seule interprétation raisonnable que nous pouvons faire de la phrase de Graham est que l'attente favoriserait les desseins de la Couronne.

Encore une fois, dans l'arrêt *Guerin*, le premier cas portant sur l'obligation de fiduciaire et traitant des intérêts autochtones, le juge Dickson mentionne que l'obligation en est une de « loyauté absolue³⁰³ ». La Couronne semble avoir montré bien peu de loyauté, voire aucune, envers la bande de Cowessess au cours de l'année qui a précédé la cession. Elle semble plutôt avoir manœuvré afin d'atteindre un objectif qui ne tenait guère compte des intérêts de la bande.

Il ne faut pas perdre de vue que la deuxième assemblée de cession de Cowessess a eu lieu un jour après que la bande de Kahkewistahaw eût accepté de céder 70 p. 100 de sa réserve, elle qui avait d'abord rejeté la proposition de cession de Graham lors d'un vote précédent. Dans le cadre de l'enquête relative à la cession de Kahkewistahaw, le comité a déclaré ce qui suit au sujet du comportement de Graham :

[...] nous estimons que, contrairement à l'agent des Indiens Grew dans *Apsassin*, Graham n'a pas agi en conscience, et qu'il avait manifestement l'intention d'influer sur les résultats du vote relatifs à la cession. Au lieu d'aider les bandes du lac Crooked à adopter la ligne de conduite convenant le mieux à leurs besoins, Graham a bien montré que son objectif était d'obtenir des cessions « pour libérer » les terres afin de permettre aux colons de s'y installer et d'apaiser les collectivités voisines qui exerçaient des pressions croissantes. Il a spécifiquement mentionné que le fait d'apporter des incitatifs en espèces faciliterait considérablement l'atteinte de son objectif, et il est arrivé en plein milieu du dur hiver des Prairies avec de l'argent en poche³⁰⁴.

³⁰² W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 9 octobre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 131).

³⁰³ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 389.

³⁰⁴ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 3, p. 91 (italiques dans l'original).

Il serait illogique de croire que Graham aurait agi contre les intérêts de la bande de Kahkewistahaw un jour et pour les intérêts de la bande de Cowessess le jour suivant. Comme il a été mentionné précédemment, les bandes elles-mêmes étaient différentes, mais l'obligation de fiduciaire de la Couronne était la même, c'est-à-dire d'agir dans le meilleur intérêt des bandes. Le fait que les membres de la bande de Cowessess étaient de meilleurs agriculteurs ou avaient un chef à leur tête ne décharge pas la Couronne de son obligation de fiduciaire.

La Commission a déjà examiné la question de savoir si le fait que la Couronne déploie des efforts pour obtenir une cession constitue en soi un manquement à l'obligation de fiduciaire. Dans l'enquête relative à la Première Nation dakota de Canupawakpa³⁰⁵, le comité écrit :

[...] la Couronne souhaitait une cession depuis longtemps. Mais la motivation du Canada d'obtenir une cession ne suffit pas. Nous sommes d'accord avec la conseillère juridique du Canada qu'il faut aussi « tenir compte des intérêts de la bande ». La correspondance de l'agent des Indiens Hollies avec le commissaire aux Indiens Laird en janvier 1908 donne un assez bon aperçu de la réflexion du Ministère sur les problèmes dans la réserve; étant donné son emplacement (à une distance d'environ 100 milles de l'Agence), la réserve était sujette à l'arrivée d'Indiens américains; il existait au moins une perception d'anarchie et d'abus d'alcool; la réserve n'avait pas d'école, de police ou de missionnaire; et le chef Hdamani gardait les meilleures terres arables. Ce sont tous des facteurs dont le Ministère a tenu compte en évaluant l'intérêt de la bande³⁰⁶.

Le rapport de l'enquête relative à la Première Nation dakota de *Canupawakpa* ne laisse pas entendre que le fait que la Couronne recherche une cession est compatible avec l'obligation de fiduciaire de la Couronne. On y mentionne cependant que dans le cas précis examiné, la recherche d'une cession était dans le meilleur intérêt de la bande dakota de Canupawakpa. Il y a toutefois des différences majeures entre les circonstances de la bande de Cowessess et celles de la bande de Canupawakpa. Le fait que, dans les deux cas, c'était la Couronne qui cherchait à obtenir la cession, n'est pas important. Ce qui importe, comme il a été établi dans l'enquête sur Canupawakpa, c'est

³⁰⁵ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation dakota de Canupawakpa relative à la cession des collines Turtle* (Ottawa, juillet 2003), publié dans (2004) 17 ACRI 289.

³⁰⁶ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation dakota de Canupawakpa relative à la cession des collines Turtle* (Ottawa, juillet 2003), publié dans (2004) 17 ACRI 289, p. 374.

que, ce faisant, la Couronne désirait servir les meilleurs intérêts des Indiens. Les Dakotas de Canupawakpa se trouvaient à cent milles de leur agent; la cession de leurs terres avait pour objectif de leur procurer de l'argent et de les réinstaller dans des réserves où ils pourraient recevoir de l'aide; la Couronne leur a communiqué tous les renseignements pertinents, tant sur les conséquences de se départir des terres pour toujours, que sur les avantages de se trouver à proximité des services. Il est également important de souligner que dès le début, c'est-à-dire dès le moment où les Dakotas de Canupawakpa ont trouvé refuge au Canada, la Couronne a indiqué clairement qu'elle ne souhaitait pas qu'une réserve soit située si près de la frontière. En cherchant à obtenir la cession, la Couronne ne cherchait rien d'autre que le bien de la bande. Les avantages poursuivis par la Couronne sont bien décrits dans le dossier historique.

La situation dans laquelle se trouvait la bande de Cowessess en 1907 était tout autre; la Couronne ne cherchait pas à obtenir la cession dans l'intérêt de la bande. Quelque « avantage » qu'ait pu recevoir la bande de l'argent versé à ses membres, cela ne fut qu'une considération secondaire de la Couronne.

Obligation de conseiller

Dans *Wewaykum*, le juge Binnie écrit que la « communication complète de l'information, eu égard aux circonstances³⁰⁷ » constitue l'une des obligations du fiduciaire. Dans *Apsassin*, la juge McLachlin parle du fait que la bande des Castors « escomptait que la Couronne la renseignerait sur les diverses solutions qui s'offraient à elle – et sur les conséquences prévisibles de ces solutions³⁰⁸ ». Cette obligation exige que la Couronne fournisse tous les renseignements qu'elle possède à la bande pour permettre à cette dernière de prendre une décision éclairée. Le fiduciaire a l'obligation de conseiller le bénéficiaire quant aux conséquences d'une mesure, que le bénéficiaire demande ou non ce conseil; il s'agit d'une obligation positive du fiduciaire de communiquer les renseignements.

³⁰⁷ *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2002] 4 R.C.S. 245, paragraphe 86.

³⁰⁸ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 39.

La Couronne elle-même a promis, lors de la signature du Traité, qu'elle ne donnerait jamais de mauvais conseil à la bande. Cette promesse pouvait amener les membres de la bande de Cowessess à croire que la Couronne ne leur donnerait aucun conseil qui ne soit pas dans leur intérêt.

Le seul élément de preuve dont nous disposons à cet égard provient du dossier documentaire; écrit par les représentants de la Couronne, il donne certaines indications sur les événements qui ont eu lieu dans les mois et les années qui ont précédé la cession. Lors de la première assemblée, tenue le 21 janvier 1907, le procès-verbal rédigé par l'agent Matthew Millar indique que l'inspecteur William Graham [T] « explique ensuite en détail aux personnes présentes les modalités de l'entente qui a été rédigée par le Département³⁰⁹ » et que le chef Joe LeRat pensait que les modalités de la proposition avaient été bien expliquées³¹⁰. L'expression [T] « modalités de l'entente » laisse entendre qu'il a été question des détails relatifs à l'argent qui serait versé aux Indiens, du moment auquel cet argent serait versé et d'autres modalités du genre. Le procès-verbal ne nous permet pas de croire qu'il y a eu une discussion longue et franche sur toutes les répercussions des gestes qu'on demandait à la bande de poser. Le procès-verbal de l'assemblée de cession suivante, tenue huit jours plus tard, indique que la proposition a été expliquée une fois de plus³¹¹. Rien ne précise ce qui a été expliqué, ni le niveau de détail des explications données, ni la perspective adoptée.

Il incombe au fiduciaire de rédiger les procès-verbaux et on peut présumer que si l'agent Millar avait su, en 1907, que ses écrits seraient scrutés près de cent ans plus tard afin de déterminer ce qui s'est réellement passé ce jour-là, il aurait fourni plus de détails. Dans l'état actuel des choses, tout ce que nous pouvons affirmer est que la Couronne a indiqué que les modalités de l'entente avaient été expliquées adéquatement et que le chef a acquiescé. Le chef et les autres membres de la bande devaient se fier aux représentants de la Couronne, qui devaient leur fournir les renseignements dont ils avaient besoin; cependant, comment les membres de la bande auraient pu être au courant de ce que personne ne leur disait.

³⁰⁹ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 21 janvier 1907 (pièce 1 de la CRI, p. 54).

³¹⁰ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 21 janvier 1907 (pièce 1 de la CRI, p. 54).

³¹¹ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 21 janvier 1907 (pièce 1 de la CRI, p. 54).

Puisqu'il incombe à la Couronne de tenir les dossiers, lorsque ces dossiers ne donnent pas toute l'information souhaitée ou sont non concluants, le fardeau de prouver leur signification incombe à la Couronne³¹². Compte tenu des conclusions du comité constitué pour la phase I de la présente enquête, la question de la validité de la cession est réglée et la seule question qui reste à examiner dans la phase II est celle du manquement à l'obligation de fiduciaire. Si l'on applique à la Couronne le principe selon lequel le fiduciaire doit être tenu responsable des dossiers qu'il a tenus, le fait d'avoir inscrit le nom de « Nap Delorme » dans la liste des membres habilités à voter, alors que les deux parties s'entendent pour dire qu'il n'existe personne de ce nom³¹³, constitue en soi un manquement à l'obligation de fiduciaire.

Alexander Gaddie

La correspondance entre Alexander Gaddie et les représentants de la Couronne concernés, dans les mois qui ont suivi la cession, nous en apprend un peu plus sur la nature des renseignements communiqués par les représentants de la Couronne à l'assemblée du 29 janvier 1907. Après les faits, Gaddie, un des membres de la bande qui avaient voté en faveur de la cession, écrit pour se plaindre qu'il n'avait pas encore reçu ce qui lui avait été promis lors du vote.

Alexander Gaddie a assisté à l'assemblée de cession et, selon le procès-verbal, aurait été la quinzième personne à voter en faveur de la cession³¹⁴. Il a également agi comme interprète pour le compte des représentants de la Couronne et s'est rendu à Moosomin avec l'inspecteur Graham afin de signer l'affidavit de cession requis. Gaddie était un membre respecté de la bande de Cowessess et passait depuis longtemps pour un agriculteur expérimenté et prospère. Il récoltait du foin dans la partie sud de la réserve, sur les terres visées par la cession.

En novembre 1907, Gaddie écrit à Laird réclamant 700 \$ pour des aménagements faits sur les terres à foin. Il mentionne que sa récolte n'a pas été bonne et prétend être le seul à ne pas avoir

³¹² Quand un fiduciaire a le devoir de tenir des dossiers et que ces dossiers sont ambigus, flous ou incomplets, l'interprétation la plus favorable pour le bénéficiaire est adoptée. Le principe est semblable à celui du « contra proferentum », utilisé en droit contractuel, et vise à protéger la partie la plus faible à une transaction.

³¹³ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 32.

³¹⁴ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 29 janvier 1907 (pièce 1 de la CRI, p. 55-56).

été indemnisé lors de la cession³¹⁵. Le commissaire David Laird rejette la demande de Gaddie, faisant valoir qu'[T] « il était injuste de demander aux Indiens de payer, à même leurs deniers, pour le travail que vous avez effectué dans les terres humides pour votre profit personnel. Vous avez pendant plusieurs années récolté le foin de ces terres et il est considéré que vous avez été amplement rétribué pour votre travail³¹⁶ ».

En juin 1908, un commerçant local de bois de construction, W.C. Thorburn, écrit à Laird de la part de Gaddie, affirmant que Gaddie n'aurait pas vendu les terres s'il n'avait pas été assuré d'être payé pour ses aménagements³¹⁷. En juillet, Gaddie lui-même réécrit à Laird, soulignant que les allégations de Graham, selon lesquelles il avait dit à Gaddie avant l'assemblée qu'il ne serait pas payé pour ses aménagements, sont [T] « absolument fausses³¹⁸ ». Gaddie ajoute que si Graham lui avait dit avant l'assemblée qu'il ne serait pas payé, il n'aurait pas voté en faveur de la cession. En outre, toujours en juillet, un groupe de membres de la bande signe une pétition dans laquelle ils affirment avoir eu la promesse qu'ils seraient payés pour leurs aménagements. Aucun d'entre eux ne se souvient que Gaddie fut informé qu'il ne serait pas payé pour les siens.

Graham, en revanche, nie avoir promis une indemnité à Gaddie. [T] « Je crois fermement que si j'avais mentionné aux Indiens le fait qu'il serait indemnisé pour le travail d'aménagement qu'il a effectué sur les terres humides, la cession n'aurait jamais passé³¹⁹ ».

À partir de ces informations, il est impossible de savoir qui dit vrai : Gaddie, qui affirme avoir eu la promesse qu'il serait payé, ou Graham, qui nie tout. On peut toutefois déduire, logiquement, que les représentants de la Couronne n'ont pas entièrement communiqué à la bande

³¹⁵ Alex Gaddie à David Laird, commissaire des Indiens, 9 novembre 1907, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 202).

³¹⁶ David Laird, commissaire des Indiens, à Alex Gaddie, 22 novembre 1907, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 205).

³¹⁷ W.C. Thorburn à David Laird, commissaire des Indiens, 24 juin 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 221-222).

³¹⁸ Alex Gaddie à David Laird, commissaire des Indiens, 13 juillet 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 226).

³¹⁹ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à David Laird, commissaire des Indiens, 27 juillet 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 230-231).

toute l'information pertinente sur la proposition. Dans ses lettres, Gaddie soutient que Graham lui avait dit avant l'assemblée qu'il recevrait une indemnité. Gaddie ajoute que s'il avait su qu'il ne serait pas payé, il n'aurait pas donné à Graham [T] « [s]on aide comme [il l'a] fait³²⁰ ». On peut se demander si Graham n'essayait pas de s'assurer que Gaddie voterait d'une certaine façon. Les propres mots de Graham – selon lesquels si les Indiens avaient su que Gaddie recevrait une indemnité, la cession n'aurait pas passé – soulèvent certainement la possibilité que Graham aurait pu cacher des renseignements à la bande durant l'assemblée de cession ou, du moins, qu'il aurait pu laisser planer la confusion au sujet des aménagements admissibles à une indemnité, alors que la bande examinait la proposition de cession.

L'analyse fondée sur l'arrêt *Apsassin*

Mes collègues de la Commission ont accordé beaucoup d'importance à l'arrêt *Apsassin* dans leur analyse. À mon avis, la nécessité de se détacher d'*Apsassin* vient d'un des faits particuliers de la présente enquête : l'absence de consentement. La décision du juge Gonthier dans *Apsassin* se fonde sur la prémisse que le choix ou la décision d'une bande doit être respecté. Dans le cas présent cependant, il n'y a pas de décision à respecter. *Apsassin* examine par la suite s'il existe des raisons de douter du consentement et si, le cas échéant, ces doutes découlent de « négociations viciées » de la part de la Couronne.

La décision de la juge McLachlin dans *Apsassin* s'appuie sur l'équilibre entre le respect de l'autonomie de la bande et le rôle de protecteur de la Couronne. Les deux juges ont conclu que, compte tenu des faits en l'espèce, tel qu'il a été établi dans le jugement de première instance, la Couronne a agi de sorte qu'il n'était pas nécessaire de lui ajouter une obligation de fiduciaire dans le cadre du processus de cession, pour reprendre l'expression de la juge McLachlin, ou de se pencher sur la signification de la notion de « négociations viciées », pour reprendre les mots du juge Gonthier. Les deux juges se sont appuyés sur l'appréciation des faits du juge de première instance et ont approuvé la conduite de la Couronne dans le contexte de la cession.

³²⁰ Alex Gaddie à David Laird, commissaire des Indiens, 13 juillet 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 226).

Si mon analyse ne pouvait se fonder que sur *Apsassin*, j'en viendrais aux mêmes conclusions. Or une analyse fondée sur l'arrêt *Apsassin* exige l'examen des questions suivantes : la connaissance ou la compréhension de la bande quant aux détails de la transaction était-elle adéquate et, notamment, y a-t-il eu renonciation de pouvoir; la conduite de la Couronne ou de son agent a-t-elle vicié le processus au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait; et la transaction, en soi, était-elle imprudente ou inconsidérée et représentait-elle un marché abusif? Penchons-nous sur ces questions.

La connaissance et la compréhension de la bande

L'examen de cette question remet en cause la valeur du consentement donné par la bande. Ce consentement était-il éclairé? Volontaire? La bande comprenait-elle la nature et les conséquences de la transaction? Cette analyse comporte deux volets : d'une part, ce que la bande savait et escomptait d'une cession et, d'autre part, ce que la Couronne a communiqué à la bande et les conseils qu'elle a donnés concernant les solutions qui s'offraient à la bande et les conséquences prévisibles de la cession.

En l'espèce, puisqu'il n'y a pas eu de vote valide, et par conséquent aucune intention de céder des terres, il n'est pas nécessaire de répéter dans quelle mesure la bande de Cowessess connaissait la valeur du foin. Évidemment, on peut présumer que la bande savait qu'elle avait besoin de foin pour ses bestiaux. Il est impossible de déterminer si la bande avait une idée à quel point elle aurait besoin d'une source de foin fiable dans l'avenir pour agrandir son cheptel ou pour le maintenir à la même taille. Rien dans le dossier documentaire ne nous éclaire sur la question et le sujet n'a pas été abordé durant l'audience publique. La bande de Cowessess était reconnue pour ses aptitudes dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage de bétail; on disait d'elle qu'elle était la meilleure des bandes du lac Crooked. Par ailleurs, malgré leurs commentaires élogieux à l'égard de la bande de Cowessess, l'inspecteur Graham et les agents se montrent parfois insatisfaits du progrès réalisé par la bande³²¹. Le dossier indique pourtant que les membres de la bande de Cowessess ont vendu du

³²¹ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Pedley, SGAAI, 3 octobre 1905, *Canada, Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1905*, 185-186 (pièce 5 de la CRI, p. 439-440).

foin et du bétail provenant de la réserve³²² et que des prix leur ont été décernés à des foires agricoles tenues à Regina³²³.

Aucun élément de preuve ne permet de déterminer si la bande était particulièrement habile ou si la présence de l'agent et de l'instructeur agricole dans la réserve de Cowessess contribuait à ce que la bande connaissait plus de succès que les autres. Il est possible que la bande de Cowessess recevait simplement plus d'attention que les autres bandes de l'agence du lac Crooked ou était suivie de plus près. Par ailleurs, nous ne sommes pas non plus en mesure de savoir si la différence décrite entre les bandes de l'agence était attribuable au fait qu'un ou deux agriculteurs se démarquaient largement des autres, ou plutôt au fait que tous les agriculteurs de Cowessess ou la plupart d'entre eux étaient meilleurs que tous les agriculteurs des autres bandes ou la plupart d'entre eux. Ce que nous savons par contre, c'est qu'Alexander Gaddie était considéré comme un agriculteur exceptionnel.

Il n'y avait même pas trente ans que la bande de Cowessess avait abandonné la chasse des bisons. Le dossier indique que, même si les membres de la bande étaient déterminés à adopter l'agriculture et à apprendre comment cultiver la terre, ils ont eu besoin de conseils d'instructeurs agricoles pour commencer. Qui plus est, les représentants de la Couronne s'efforçaient de tenir les membres de la bande le plus possible isolés du monde extérieur à la réserve, en partie pour éviter d'autres désordres du genre de ceux survenus durant la Rébellion du Nord-Ouest et en partie pour éviter que les Indiens se rendent dans les villes et y affichent un mauvais comportement.

Il est clair que certains membres de la bande ont vu le fruit de leurs récoltes vendu dans les marchés, mais le dossier documentaire n'indique pas si ces Indiens ont véritablement participé aux démarches nécessaires à cette fin ou s'ils fournissaient simplement les produits et que les représentants de la Couronne prenaient les dispositions nécessaires en leur nom. Les membres de la bande de Cowessess étaient pour la plupart analphabètes; seulement quelques-uns, dont Gaddie, savaient lire et écrire. Dans le cas présent cependant, aucun de ces renseignements, ni même leur état

³²² A. McGibbon, inspecteur des agences indiennes, au SGAI, 21 septembre 1896, *Canada, Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'exercice terminé le 30 juin 1896*, 229 (pièce 5 de la CRI, p. 205).

³²³ A. McGibbon, inspecteur des agences indiennes, au SGAI, 21 septembre 1896, *Canada, Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'exercice terminé le 30 juin 1896*, 224 (pièce 5 de la CRI, p. 203).

fragmentaire n'a d'importance, puisque la bande n'a pas voté en faveur de la cession d'une partie de sa réserve.

Étant donné qu'il est possible qu'une bande ne comprenne pas la nature et les conséquences d'une cession qui lui est proposée sans pour autant que la Couronne ait manqué à son obligation de fiduciaire³²⁴, il est inutile d'analyser ce que la bande avait compris ou ce qu'elle avait l'intention de faire sans d'abord analyser l'information que la Couronne a fournie à la bande pour s'assurer que cette dernière comprenne les tenants et les aboutissants de la proposition et y consente volontairement. La juge McLachlin a affirmé que la bande des Castors escomptait que les représentants de la Couronne la renseigneraient sur les diverses solutions qui s'offraient à elle et sur les conséquences prévisibles de ces solutions.

Nous n'avons aucune information sur les solutions, s'il en est, qui ont été présentées à la bande de Cowessess. D'après ce que la Commission des revendications des Indiens a pu constater dans d'autres enquêtes sur des cas de cession, il est clair que certains représentants de la Couronne, notamment William Graham, avaient l'habitude de tenir successivement plusieurs assemblées jusqu'à ce qu'ils obtiennent une cession. C'est de cette façon que Graham a agi dans le cas de Kahkewistahaw, par exemple, et que la Couronne, éventuellement, a obtenu la cession d'Ochapowace.

Toute la correspondance de la Couronne, à partir de 1904, ne parle que d'une solution : la cession de terres de réserve. Graham notamment écrit qu'il espère que les membres de la bande de Cowessess seront influencés par la cession de Pasqua³²⁵ et [T] « rentreront dans le rang³²⁶ ». Pas une seule fois après 1904 la Couronne n'a traité un vote défavorable à la cession comme une solution

³²⁴ Même quand le fiduciaire a fourni au bénéficiaire habilité à prendre une décision – par exemple une bande indienne devant se prononcer sur un projet de cession – tous les renseignements pertinents, et ce, de manière tout à fait désintéressée (de sorte que la seule question à se poser est de savoir si la décision sert les meilleurs intérêts du bénéficiaire), il est possible que le bénéficiaire prenne une décision qui indique qu'il n'a pas bien compris la nature et la portée de l'opération. En pareilles circonstances, la Cour peut invalider l'opération, invoquant l'incompréhension du bénéficiaire; cette mesure ne remet toutefois pas en cause la conduite du fiduciaire. Dans le contexte de la cession, il faudrait que la Couronne détermine ensuite si la cession équivalait à de l'exploitation.

³²⁵ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Oliver, SGAI, 19 juin 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 114-116).

³²⁶ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 24 septembre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 122).

devant être respectée, ni n'a considéré un vote défavorable à la cession comme une solution qui pourrait servir les intérêts de la bande. La Couronne ne se demandait pas si la cession devait avoir lieu, elle se demandait seulement quand et comment la proposition pourrait être acceptée.

Négociations viciées

La Première Nation allègue que la Couronne s'est livrée à des négociations viciées et avance ce qui suit comme élément de preuve : de hauts fonctionnaires d'Ottawa, particulièrement Frank Oliver et Frank Pedley, de même que William Graham en Saskatchewan, ont fait la promotion de la cession et en ont vanté les mérites pour leurs propres intérêts politiques ou économiques, ainsi que pour l'intérêt des colons et des spéculateurs fonciers, sans égard aux intérêts de la bande et au préjudice prévisible que la cession causerait à ces intérêts³²⁷. Le conseiller juridique de la Première Nation prétend de plus que Graham n'a pas communiqué tous les renseignements qu'il aurait dû, qu'il a omis de respecter une décision prise lors de la première assemblée de cession tenue le 21 janvier 1907 et qu'il a cherché à miner et à contourner l'autorité et l'influence du chef et du conseiller de la bande, respectivement Joe LeRat et Ambroise Delorme, tous deux opposés à la cession³²⁸.

Dans ses mémoires, la Couronne a réagi à la position de la Première Nation en faisant valoir que [T] « [l]a Première Nation a le fardeau de prouver que les activités de la Couronne étaient telles qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait³²⁹ ». La Couronne fait également valoir que [T] « le simple fait que l'idée de la cession ne vient pas d'une bande ne signifie pas qu'il y a eu des négociations viciées³³⁰ ».

L'examen du comportement de Graham avant et pendant l'assemblée de cession nous porte à croire que les négociations ont été viciées. En octobre, le SGAAI Frank Pedley avait autorisé l'inspecteur Graham à obtenir la cession de la bande de Cowessess. Les modalités devaient être les

³²⁷ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 48.

³²⁸ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 48.

³²⁹ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 34-35.

³³⁰ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 28.

mêmes que celles consenties à Pasqua³³¹. À la suite d'un vote favorable à la cession, les membres de la bande recevraient un vingtième (5 p. 100) du prix de vente anticipé des terres et, une fois les terres effectivement vendues, ils recevraient un autre paiement pour combler l'écart jusqu'à concurrence d'un dixième (10 p. 100) du prix de vente réel.

Cependant, selon les documents de cession, un montant plus substantiel a été versé lors de l'assemblée de cession, soit deux fois plus que ce que Graham avait été autorisé à payer. Ce jour-là, il télégraphie à Ottawa pour demander l'autorisation de payer jusqu'à 10 p. 100 du prix de vente anticipé des terres³³². Cette autorisation est obtenue trois jours plus tard³³³ et Graham retourne alors rencontrer les membres de la bande pour leur verser le reste de l'argent.

Concernant cette augmentation du montant d'acompte, en se fondant sur les faits au dossier, on peut logiquement poser deux hypothèses. Première hypothèse : les membres de la bande étaient de fins négociateurs. Or, le dossier ne fait état d'aucune négociation et aucun des témoignages entendus durant l'audience publique tenue dans le cadre de la phase I de l'enquête ne laisse croire que la bande a négocié. On peut présumer que s'il y a eu des négociations, c'est le chef Joe LeRat qui parlait au nom de la bande. Harriet LeRat, une des descendantes de Joe LeRat, affirme que le chef est retourné chez lui avant que le vote de cession ne soit terminé car il était malade et qu'il n'a appris le résultat du vote que le lendemain³³⁴.

Quoi qu'il en soit, dans le cadre d'une obligation de fiduciaire, il est inconcevable qu'il y ait négociation entre le fiduciaire et le bénéficiaire. Le fiduciaire a la responsabilité d'agir dans le meilleur intérêt du bénéficiaire. Il est vrai que cette obligation fait partie du rapport *sui generis*. Il faut présumer que les membres de la bande sont en mesure et capables de prendre des décisions, à moins qu'il y ait des raisons d'en douter. Cependant, avant de prendre toute décision, et à plus forte

³³¹ J.D. McLean, secrétaire, MAI, à W.M. Graham, 16 octobre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p 133).

³³² W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 29 janvier 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 872).

³³³ Frank Pedley, SGAAI, à W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, 30 janvier 1907, Graham à Pedley, 31 janvier 1907 et Pedley à Graham, 1^{er} février 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 873-875).

³³⁴ Transcription de la CRI, 11 mars 1998 (pièce 12 de la CRI, p. 12-15, Harriet LeRat).

raison une décision aussi importante que la cession d'une partie de sa réserve, la bande était en droit d'escompter que son fiduciaire la conseille d'une manière qui tienne compte uniquement des intérêts de la bande et non de quelconques intérêts que le fiduciaire lui-même puisse avoir. Il ne s'agit pas ici d'analyser un contrat, dans le cadre duquel les parties sont présumées être des négociateurs consentants, chacun agissant dans ses propres intérêts. Il s'agit d'analyser une obligation de fiduciaire, dans le cadre de laquelle les seuls intérêts censés être en jeu sont ceux de la Première Nation. Dans le cas qui nous intéresse, si la négociation avait eu lieu entre la bande de Cowessess et un tiers, et que la Couronne avait tenu un rôle de fiduciaire pour s'assurer que les intérêts de la bande étaient protégés (comme ce fut le cas dans de nombreuses cessions en Ontario), les éléments de preuve attestant de la capacité de la Première Nation de négocier auraient été substantiels. Or cela n'est pas le cas ici; dans le cas présent, la Couronne avait un intérêt dans l'obtention de la cession de la bande de Cowessess.

Seconde hypothèse, plus logique : la bande hésitait à donner son consentement à la cession, alors la Couronne a majoré son offre et s'est assurée d'obtenir la cession en mettant plus d'argent sur la table. Puisqu'il est clair que la cession n'était pas recherchée dans l'intérêt de la bande, la seule autre conclusion que l'on peut tirer est que la Couronne a cherché à obtenir la cession afin de servir les intérêts de tiers et qu'elle a négocié avec cet objectif en tête.

Il ne fait aucun doute que l'inspecteur Graham était conscient qu'il avait outrepassé ses pouvoirs puisqu'il a attendu d'avoir l'autorisation d'Ottawa avant de payer aux membres de la bande les 10 p. 100 du prix de vente estimatif des terres. Peut-être était-il certain d'obtenir cette autorisation, mais il ne voulait pas risquer qu'elle lui soit refusée.

Dans l'arrêt *Chippewas of Kettle and Stony Point*, l'une des questions portait sur la présence d'argent comptant lors du vote de cession. Le juge Laskin a affirmé que la présence, à l'assemblée de cession, d'un tiers qui souhaitait acheter les terres, et le fait que ce tiers avait sur lui l'argent nécessaire en espèces, ne rendaient pas la cession invalide. Le juge Laskin a toutefois mentionné la possibilité que de telles circonstances constituent des négociations viciées ou un manquement à

l'obligation de fiduciaire de la Couronne, mais a précisé que la question devait être tranchée dans le cadre d'un procès³³⁵.

La situation n'est évidemment pas la même quand la Couronne elle-même, en tant que fiduciaire, apporte de l'argent à une assemblée de cession. Quoiqu'il en soit, il n'est pas nécessaire d'aller jusqu'à déterminer si, en soi, le fait que la Couronne ait apporté de l'argent à l'assemblée de cession constitue des « négociations viciées ». On peut par exemple croire que cette façon de faire signifie simplement que la Couronne était prête et capable de payer immédiatement advenant que la bande décide de céder les terres. Cela dit, le fait que la Couronne se soit pointée avec une somme d'argent considérable, dans la froideur d'un soir d'hiver, donne l'impression qu'elle était beaucoup plus intéressée à obtenir la cession qu'à examiner si la proposition était dans le meilleur intérêt de la bande de Cowessess.

Dans le cadre d'autres enquêtes, la Commission des revendications des Indiens s'est penchée sur la question de savoir ce qui constitue des négociations viciées. Dans le rapport d'enquête sur la revendication de la Première Nation de Moosomin, il est écrit :

[L]a valeur probante de la preuve, si nous poussons l'analyse au-delà de la question de la conformité technique à la *Loi des sauvages*, nous oblige à conclure que les agents de la Couronne ont exercé sur la bande de la contrainte, une influence indue et des pressions pour qu'elle cède ses terres. Prises dans leur ensemble, ces actions constituaient des négociations viciées de la part des représentants de la Couronne qui cherchaient à « sortir » les Indiens des terres leur ayant été consenties par traité de façon à pouvoir les « ouvrir à la colonisation ». Plutôt que de s'efforcer honnêtement de concilier les intérêts divergents [³³⁶] des colons et de la Couronne avec ceux de la bande de Moosomin, des représentants de la Couronne comme l'agent Day, le secrétaire McLean, le surintendant adjoint Pedley et le ministre Oliver ont délibérément utilisé leur position d'autorité et d'influence pour complètement subordonner les intérêts de la bande de Moosomin à ceux des colons, des membres

³³⁵ *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Canada (Attorney General)* (1996), 31 O.R. 3rd 97 (C.A.), p. 106.

³³⁶ Le rapport d'enquête sur la revendication de la Première Nation de Moosomin a été publié avant que la Cour suprême ne rende son jugement dans l'arrêt *Wewaykum*; quoi qu'il en soit, le comité donne à l'expression « intérêts divergents » le même sens que le juge Binnie. Ce dernier désigne par cette expression le fait que les intérêts d'Indiens dans leur réserve soient opposés à ceux de tiers qui souhaitent les en déloger. Ces tiers peuvent être des Autochtones, comme dans le cas de *Wewaykum*, ou des non-Autochtones, comme dans le cas des bandes de Moosomin et de Cowessess, dans la première partie du XX^e siècle.

du clergé et des politiciens locaux qui cherchaient depuis longtemps à faire partir les Indiens et à vendre leurs terres³³⁷.

Comme les membres de la bande de Cowessess, ceux de la bande de Moosomin étaient des agriculteurs prospères, tellement que les colons des environs ont commencé à exercer des pressions auprès des Affaires indiennes afin que la bande de Moosomin (ainsi que celle de Thunderchild) soit déménagée et que les terres puissent être cédées, puis vendues aux colons. En 1909, après maintes tentatives, le Ministère a réussi à obtenir la cession de toute la RI 112, ainsi que de la partie qui appartenait à la bande de Moosomin dans les terres à foin de la RI 112A. La bande a par la suite été déplacée vers une autre réserve, la 112B, n'offrant pas le même potentiel agricole que celle cédée. La bande de Moosomin avait auparavant rejeté plusieurs propositions de cession, mais en 1909, elle n'avait pas de chef et le ministère des Affaires indiennes ne lui en a reconnu un nouveau qu'après la cession.

Dans le cadre de son analyse visant à déterminer si les négociations avaient été viciées, le comité a mentionné le fait qu'aucun élément de preuve n'indiquait que l'option de ne *pas* céder les terres avait été présentée à la bande³³⁸, même si la bande avait exprimé plus d'une fois son intention de garder ses terres. Le comité a signalé que pour le Ministère, la cession visait à « ouvrir » les terres à la colonisation³³⁹. Il ajoute :

La destruction de l'économie agricole de la bande qui en découlerait n'a jamais été mentionnée ni abordée. La bande ne possédait [pas] dans sa réserve des terres en surplus dont elle ne se servait pas et qu'elle cherchait à aliéner dans un échange avantageux pour les deux parties. Le désir de la Couronne d'obtenir les terres de réserve ne coïncidait pas non plus avec le désir de la bande d'obtenir d'autres terres à ses propres fins, comme dans l'affaire *Apsassin*. Au contraire, les intérêts de la bande étaient en conflit direct avec ceux des colons éventuels, puisque tous les intervenants voulaient les terres précisément pour la même raison – [leur] excellent

³³⁷ CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909*, mars 1997, publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 202-203.

³³⁸ CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909*, mars 1997, publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 203.

³³⁹ CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909*, mars 1997, publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 203.

potentiel agricole. On demandait à la bande de Moosomin de céder la totalité de ses terres de réserve uniquement au profit d'autrui, et les instigateurs de la cession ne se préoccupaient guère de ce qui adviendrait de la bande dès lors qu'elle « s'en allait »³⁴⁰.

Ce rapport montre que le comité a tenu compte de cinq facteurs dégagés d'*Apsassin*, afin de déterminer si la conduite de la Couronne constituait des négociations viciées :

- La Couronne a-t-elle présenté l'option de ne *pas* céder les terres?
- La Couronne a-t-elle tenu compte de l'incidence d'une cession sur l'économie de la Première Nation à l'époque?
- S'agissait-il d'un cas où la Première Nation avait un surplus de terres de réserve dont elle ne se servait pas?
- Le désir de la Couronne d'obtenir la cession coïncidait-il avec le désir de la bande d'obtenir d'autres terres pour son usage?
- A-t-on demandé à la bande de céder ses terres uniquement au profit d'autrui?

Le comité a conclu que, dans le cas de la cession de Moosomin, la Couronne avait manqué à son obligation de fiduciaire envers la bande, parce qu'elle n'avait tenu compte d'aucun des facteurs énumérés.

Si j'applique ces facteurs à la situation de Cowessess, j'en viens à la même conclusion. La Couronne n'a pas présenté l'option de ne pas céder les terres; la Couronne n'a pas tenu compte de l'incidence d'une cession sur l'économie de la Première Nation à l'époque de la cession; il n'y avait pas de surplus de terres de réserve dont la Première Nation ne se servait pas – au contraire, la bande de Cowessess faisait bon usage de ses terres à foin et la Couronne connaissait et approuvait cet usage; le désir de la Couronne d'obtenir la cession ne coïncidait pas avec le désir de la bande d'obtenir des terres pour son propre usage; et on a demandé à la bande de céder ses terres uniquement au profit d'autrui.

³⁴⁰ CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909*, mars 1997, publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 203-204.

Cession du pouvoir de décision ou renonciation à ce pouvoir

La cession du pouvoir de décision du bénéficiaire ou la renonciation à ce pouvoir n'est pas nécessairement présente dans un rapport de fiduciaire et ne signifie pas, en soi, qu'il y a eu manquement à une obligation. Une bande peut avoir entièrement cédé son pouvoir, mais si la Couronne fiduciaire a agi dans le meilleur intérêt de cette bande en prenant une décision donnée, aucune obligation n'a été violée. Pour qu'une cession se réalise, il doit y avoir consentement valide de la bande, et lorsqu'il y a un vote en faveur d'un projet de cession, il faut se demander si la bande a véritablement exprimé sa propre intention ou n'a fait que ratifier la décision de la Couronne de rechercher la cession.

Dans l'arrêt *Apsassin*, la juge McLachlin, dans son analyse de l'obligation du fiduciaire antérieure à la cession, a examiné plusieurs aspects de l'obligation de fiduciaire dans un contexte de droit privé. L'un de ces aspects portait sur la mesure dans laquelle le fiduciaire a pris des décisions pour le compte du bénéficiaire :

En règle générale, une obligation de fiduciaire prend naissance lorsqu'une personne possède un pouvoir unilatéral ou discrétionnaire à l'égard d'une question touchant une autre personne « particulièrement vulnérable » : voir *Frame c. Smith*, [1987] 2 R.C.S. 99; *Norberg c. Wynrib*, [1992] 2 R.C.S. 226, et *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377. La partie vulnérable est tributaire de la partie qui possède le pouvoir unilatéral ou discrétionnaire, qui, à son tour, est obligée d'exercer ce pouvoir uniquement au profit de la partie vulnérable. La personne qui cède (*ou, plus souvent, qui se trouve dans la situation où quelqu'un d'autre a cédé pour elle*) son pouvoir sur quelque chose à une autre personne *escompte* que la personne à qui le pouvoir en question est cédé l'exercera avec loyauté et diligence. Cette notion est la pierre d'assise de l'obligation de fiduciaire³⁴¹.

Donc la question qu'il faut se poser est la suivante : La bande de Cowessess a-t-elle cédé son pouvoir de décision à la Couronne lors de la cession de 1907? Dans l'arrêt *Apsassin*, la juge McLachlin en est venue aux mêmes conclusions que le juge de première instance, à savoir que

³⁴¹ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 38 (sub nomine *Apsassin*) (italiques dans l'original).

la bande escomptait que la Couronne la renseignerait sur la cession et que, selon les faits au dossier, la Couronne a bel et bien répondu à cette attente³⁴².

La Première Nation avance que l'inspecteur Graham a mené les négociations d'une manière visant à contourner ou à miner le pouvoir des deux dirigeants de la bande, qui étaient opposés à la cession et ont voté contre³⁴³. Plus précisément, le conseiller juridique de la Première Nation affirme que le fait que Graham ait qualifié le chef LeRat et le conseiller Ambroise Delorme de [T] « conservateurs » témoigne de son manque d'égard envers eux. La Première Nation avance de plus que Graham a fait en sorte qu'Alex Gaddie assiste à la deuxième assemblée de cession de manière à faire contrepoids au chef LeRat et pour qu'il vote en faveur de la cession advenant que la deuxième assemblée se solde également par un vote égal³⁴⁴.

Dans la présente enquête, étant donné qu'il n'y a pas eu de vote majoritaire valide, la question de savoir si la bande a cédé son pouvoir de décision représente, au mieux, un exercice intellectuel. Puisqu'il s'agit d'un facteur dont il faut tenir compte dans l'analyse du manquement éventuel à l'obligation de fiduciaire, à la lumière de l'arrêt *Apsassin*, il est utile d'examiner les réflexions du comité dans le cadre de l'enquête relative à la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw.

[I]l nous paraît inconcevable que le juge McLachlin ait voulu dire que le simple fait qu'il y ait eu un vote conforme aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à la cession exclut la possibilité de conclure qu'une bande a cédé ou abdiqué son pouvoir de prise de décisions. Si c'est là le critère, il est difficile de concevoir des circonstances dans lesquelles on pourrait constater l'existence d'une cession ou d'une abdication.

Nous concluons que lorsque l'on tient compte des obligations de fiduciaire de la Couronne à l'égard d'une bande, il est indispensable de déterminer, par-delà la décision de cession, si le pouvoir de prise de décisions a été cédé ou abdiqué en

³⁴² *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 36.

³⁴³ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 32.

³⁴⁴ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 28, 32. Peu d'éléments de preuve – et assurément aucune preuve concluante – portent à croire qu'un vote a été tenu lors de la première assemblée ou que, le cas échéant, le vote s'est soldé par une égalité. La position de la Première Nation est qu'il y a eu un vote, que ce vote s'est soldé par une égalité et que Graham a choisi de ne pas en tenir compte.

faveur de la Couronne. À notre avis, la décision de céder des terres qui, au premier abord, a été prise par une bande peut tout de même être considérée comme une cession ou une abdication. Le simple fait que la bande a « ratifié » techniquement ce qui était en fait la décision de la Couronne, en exprimant un vote favorable durant une assemblée de cession tenue en bonne et due forme, ne doit pas changer la conclusion que la décision a, en réalité, été prise par la Couronne³⁴⁵.

Dans le cas de la cession de Cowessess, s'il y avait eu un vote majoritaire valide, nous aurions pu en parler dans les mêmes termes, soit comme d'une décision ayant, en réalité, été prise par la Couronne.

L'arrêt qui s'applique le mieux à la position dans laquelle se trouvait la bande de Cowessess en 1907 est *Hodgkinson c. Simms*, dans lequel le juge LaForest explique son analyse des rapports de force et de dépendance et écrit : « [I] est tout simplement erroné de ne mettre l'accent que sur la mesure dans laquelle le pouvoir discrétionnaire de léser autrui est en quelque sorte “unilatéral”³⁴⁶. » Il y a un siècle, les membres de la bande de Cowessess faisaient confiance aux représentants du gouvernement et escomptaient que ceux-ci n'utiliseraient pas leur pouvoir et leur influence contre les intérêts de la bande. Un autre commentaire du juge LaForest est également très pertinent en l'espèce : « Insinuer qu'une partie ne peut avoir été victime d'un abus de pouvoir parce qu'elle aurait pu se protéger mais ne l'a pas fait, revient à mettre l'accent sur une catégorie étroite de “rapports de force et de dépendance” au détriment du principe général qui la transcende³⁴⁷. » Le principe général est qu'aussitôt qu'ont été établis le rapport de fiduciaire et l'obligation qui l'accompagne, le fiduciaire est tenu d'agir dans le meilleur intérêt du bénéficiaire.

Les huit conclusions

Voici une analyse de la situation à la lumière des huit conclusions que la juge McLachlin, dans *Apsassin*, a reconnu comme pertinentes pour bien comprendre ce qui pouvait être interprété comme des négociations viciées (trois de ces conclusions ont également été citées par le juge Gonthier).

³⁴⁵ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 3, p. 96.

³⁴⁶ *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377, p. 412, juge Laforest.

³⁴⁷ *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S. 377, p. 413, juge Laforest.

Première conclusion : Dans *Apsassin*, la bande savait depuis un certain temps qu'une cession absolue était envisagée. Dans le cas de Cowessess, nous savons que la bande était au courant que ses voisins souhaitaient une cession et il y a eu une rencontre entre le commissaire Laird et le chef LeRat en 1904. Il y a également preuve de l'existence d'une lettre rédigée par un membre de la bande qui était opposé à la cession et désirait déménager dans la partie sud de la réserve, demande ayant été refusée par les représentants de la Couronne. Par conséquent, il est raisonnable d'affirmer que les membres de la bande savaient qu'une cession absolue était envisagée.

Deuxième conclusion : Dans *Apsassin*, les membres de la bande avaient discuté de la pertinence d'une cession au cours d'au moins trois assemblées officielles tenues en présence de représentants du Ministère. Selon le juge de première instance, ces assemblées ont été tenues sur une période d'un an³⁴⁸. Dans le cas de Cowessess, selon ce que nous savons, il y a eu seulement deux assemblées tenues pour discuter de la cession, les assemblées du 21 et du 28 janvier 1907, à huit jours d'intervalle.

Troisième conclusion : Dans *Apsassin*, le juge de première instance a établi qu'il serait absurde de conclure que les Indiens n'auraient pas discuté de la proposition de cession entre eux à de nombreuses occasions et de façon informelle. On peut faire la même affirmation au sujet de la bande de Cowessess.

Quatrième conclusion : Dans *Apsassin*, à l'assemblée de cession elle-même, la question avait fait l'objet d'un débat exhaustif. Les Indiens en avaient discuté entre eux et avec les représentants du Ministère avant la signature de l'acte de cession. Dans le cas de Cowessess, nous ne savons pas si le débat a véritablement été exhaustif. Nous avons l'affirmation écrite de l'agent Matthew Millar comme quoi les modalités de la cession ont été entièrement expliquées, de même que son rapport consigné comme quoi le chef Joe LeRat a confirmé que les modalités ont été expliquées. Contrairement à *Apsassin*, nous ne disposons pas de procès-verbal détaillé des assemblées ni de témoignage oral de ce qui s'est passé durant les assemblées.

Cinquième conclusion : Dans *Apsassin*, le juge de première instance a établi que les représentants de la Couronne n'avaient pas essayé d'influencer les demandeurs ni avant, ni pendant

³⁴⁸ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1988] 3 C.F. 20, [1987] A.C.F. 1005.

l'assemblée de cession, mais au contraire que la question semble avoir été résolue de façon très consciencieuse par les représentants du Ministère. Il est évident que dans le cas de Cowessess, les représentants de la Couronne ont essayé d'influencer la bande tant avant les assemblées de cession que pendant l'assemblée du 29 janvier et que la manière dont ils ont agi avec la bande de Cowessess fut loin d'être consciencieuse. Parmi les éléments de preuve étayant ces conclusions, mentionnons : le fait que Graham ne s'est pas rendu voir la bande avant janvier, moment où, comme il pouvait raisonnablement s'y attendre, les rigueurs de l'hiver touchaient le plus durement les Indiens; le fait que Graham a augmenté le paiement versé aux membres de la bande lors de l'assemblée de cession, ce qui ne peut être interprété que comme un incitatif; et le fait qu'avant 1904, les représentants de la Couronne savaient que les membres de la bande de Cowessess n'étaient pas disposés à accepter une cession. Aucun élément du dossier n'indique qu'à un moment ou à un autre la bande de Cowessess a approché la Couronne pour s'enquérir de la possibilité d'une cession ou que les membres de la bande ont discuté de l'idée d'une cession sans que la Couronne n'ait d'abord abordé le sujet.

Sixième conclusion : Dans *Apsassin*, le juge de première instance a conclu que M. Grew, l'agent des Indiens, avait expliqué à la bande toutes les conséquences d'une cession. Le juge Addy (le juge de première instance dans l'affaire *Apsassin*) mentionne également avec approbation le fait que Grew s'est rendu avec des membres de la bande voir le nouveau site qu'ils avaient choisi après avoir examiné divers sites pour voir s'ils convenaient pour remplacer les terres de réserve cédées. La situation de Cowessess est tout autre. L'agent Miller a écrit que l'inspecteur Graham avait expliqué les modalités de la cession, mais rien n'indique qu'il en a également expliqué les conséquences. Aucun renseignement n'indique que les représentants de la Couronne ont informé les membres de la bande que, sans leurs terres à foin, il serait plus difficile d'élever le bétail; rien non plus n'indique que les représentants de la Couronne ont expliqué aux membres de la bande que sans la partie sud de leurs terres, ils auraient moins de possibilités dans l'avenir. Enfin, aucun élément du dossier ne nous laisse croire qu'en 1907, les agents de la Couronne étaient le moins consciencieux de l'incidence et des répercussions qu'aurait une cession sur la bande.

Septième conclusion : Dans *Apsassin*, le juge de première instance a établi que, même s'ils n'ont pas saisi exactement la nature du droit, en *common law*, qu'ils cédaient (et qu'ils en étaient

d'ailleurs probablement incapables), les membres de la bande ont bel et bien compris, dans les faits, que par la cession, ils renonçaient pour toujours à tous leurs droits sur la RI 172 en échange d'argent, qui serait versé à leur crédit après la vente de la réserve, et d'autres terrains, situés près de leurs sentiers de piégeage, qui seraient achetés avec le produit de la vente. Il est intéressant de comparer la situation décrite dans *Apsassin* avec celle de Cowessess. Il est certain que les membres de la bande de Cowessess comprenaient qu'un vote en faveur de la cession signifiait que leurs terres seraient vendues pour de l'argent et qu'ils recevraient une partie de cet argent sur-le-champ, ainsi que des intérêts plus tard. Ils ne savaient toutefois pas précisément combien ils recevraient. En 1911 et en 1921, la bande a communiqué avec un avocat de la ville voisine, Grenfell. Les deux fois, cet avocat a écrit au Ministère que les Indiens ne croyaient pas avoir reçu ce qu'on leur avait promis³⁴⁹. En 1921, l'avocat, écrivant au nom de la bande, prétend qu'on leur avait dit qu'ils recevraient 50 \$ par année en intérêts. Puisque le dossier ne mentionne pas ce qui a été dit lors de l'assemblée de cession, il est impossible de savoir si cette allégation est fondée. Le dossier indique cependant que les deux fois où la bande a demandé une aide juridique pour communiquer avec la Couronne, les fonctionnaires ont refusé de traiter avec le solliciteur.

Huitième conclusion : Dans *Apsassin*, les terrains de remplacement avaient déjà été choisis par la bande, après mûre réflexion. La bande des Castors n'utilisait pas la RI 172 et avait repéré d'autres terres mieux adaptées à son mode de vie traditionnel. L'agent avait aidé les membres de la bande à évaluer et à déterminer leurs besoins. La bande des Castors a échangé ses terres contre d'autres terres; la bande de Cowessess a changé ses terres contre de l'argent. Contrairement à la bande des Castors, la bande de Cowessess perdait des terres pour toujours.

Cette comparaison des circonstances dans lesquelles la bande des Castors et la bande de Cowessess ont cédé leurs terres respectives met en évidence les différences entre le comportement des représentants de la Couronne dans les deux cas. La sixième conclusion est la plus importante : les représentants de la Couronne ont conseillé la bande des Castors de manière consciencieuse; ils ont aidé les dirigeants de la bande à évaluer et à établir leurs besoins, ils sont allés voir des terres de remplacement avec les dirigeants de la bande afin de déterminer si ces terres répondraient aux

³⁴⁹ Transcription, 22 avril 1921, G.C. Neff, avocat au MAI, avec extrait du mémoire, BAC, RG 10, vol. 6810, dossier 470-2-3, vol. 12, partie 8 (pièce 6 de la CRI, p. 320).

besoins établis pour la bande. À l'opposé, les représentants de la Couronne qui ont conseillé la bande de Cowessess avaient pour seul objectif l'obtention de la cession.

Le marché abusif

La *Loi sur les Indiens* exige que la bande et la Couronne donnent leur consentement à une cession. La juge McLachlin donne les explications suivantes dans *Apsassin* : « L'exigence que la Couronne consente à la cession n'avait pas pour objet de substituer la décision de cette dernière à celle des bandes, mais plutôt d'empêcher que celles-ci se fassent exploiter³⁵⁰. » La juge affirme que pour équivaloir à de l'exploitation, une décision doit être « imprudente ou inconsidérée³⁵¹ » et souligne que « l'obligation de la Couronne se limitait à prévenir les marchés abusifs³⁵² ».

Étant donné que la bande de Cowessess n'a pas donné son consentement valide à la cession, cette partie de l'analyse demeure de l'ordre de l'hypothèse. Les affirmations de la juge McLachlin concernant les marchés abusifs découlent de son analyse de l'obligation de fiduciaire imposée par la *Loi des Indiens*, et non de son analyse visant à déterminer si une obligation de fiduciaire est imposée dans le contexte d'une cession. La question pourrait être posée simplement de la façon suivante : Si la bande de Cowessess avait consenti à la cession, la Couronne aurait-elle dû refuser son consentement du fait qu'il s'agissait d'un marché abusif?

La Première Nation avance que la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire envers la bande en donnant son consentement à une cession découlant d'une décision imprudente et inconsidérée. La Première Nation soutient en outre que l'exécution de cette obligation de fiduciaire suppose la prise en compte des conséquences prévisibles de la cession, du point de vue de la bande à l'époque³⁵³. La Première Nation ajoute que pour bien placer la cession dans son contexte, il faut tenir compte des activités agricoles de la bande dans la période précédant la cession, de la place

³⁵⁰ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 35.

³⁵¹ *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 35.

³⁵² *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 R.C.S. 344, paragraphe 35.

³⁵³ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 36.

qu'occupait l'agriculture dans les activités des Premières Nations à l'époque de la cession, ainsi que de l'incidence de la cession sur le potentiel agricole de la RI 73. Du point de vue de la Première Nation, les faits suivants sont importants :

- La bande a perdu 42,6 p. 100 de son territoire total³⁵⁴.
- La bande a perdu 94,7 p. 100 de ses terres humides productrices de foin³⁵⁵.
- La bande a perdu 72,1 p. 100 de ses terres arables³⁵⁶.
- La bande a perdu 100 p. 100 de ses terres qui étaient situées à moins de six milles de la voie ferrée³⁵⁷.

La Première Nation a également examiné les terres qui sont demeurées en possession de la bande après la cession. Près des deux tiers des sections de terre restantes étaient boisées et leur défrichage et leur aménagement auraient exigé des dépenses considérables. De plus, la partie nord de la réserve est plutôt accidentée et sillonnée de coulées et de ravins. À cet effet, selon la Première Nation, le plus important est d'évaluer l'incidence qu'a eue la perte de terres à foin sur la capacité de la bande d'élever du bétail et de nourrir ses bestiaux pendant les longs hivers³⁵⁸.

³⁵⁴ Geordie McKay, Mattila Appraisals Ltd, « Historical Land Use Review: 1907 Surrendered Area and Current Cowessess Reserve », document préparé pour la Première Nation de Cowessess [2004], p. 30 (pièce 9a de la CRI, p. 30). Ce rapport fait ressortir certains éléments discordants : d'une part, la superficie déclarée de la réserve de Cowessess était de 49 920 acres; d'autre part, d'après l'arpenteur Bray, la partie cédée faisait 20 704 acres. Pour obtenir les pourcentages cités, Mattila Appraisals se fonde sur une superficie initiale de 49 413 acres et sur une cession de 21 041 acres. Cela dit, dans le contexte de l'analyse de l'obligation de fiduciaire de la Couronne, l'écart est mineur et n'influence aucunement les conclusions.

³⁵⁵ Geordie McKay, Mattila Appraisals Ltd, « Historical Land Use Review: 1907 Surrendered Area and Current Cowessess Reserve », document préparé pour la Première Nation de Cowessess [2004], p. 30 (pièce 9a de la CRI, p. 30).

³⁵⁶ Geordie McKay, Mattila Appraisals Ltd, « Historical Land Use Review: 1907 Surrendered Area and Current Cowessess Reserve », document préparé pour la Première Nation de Cowessess [2004], p. 30 (pièce 9a de la CRI, p. 30).

³⁵⁷ Geordie McKay, Mattila Appraisals Ltd, « Historical Land Use Review: 1907 Surrendered Area and Current Cowessess Reserve », document préparé pour la Première Nation de Cowessess [2004], p. 30 (pièce 9a de la CRI, p. 30).

³⁵⁸ Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004, p. 41-42.

La position du Canada est qu'aucune preuve forte ou péremptoire n'indique que les intérêts de la Couronne étaient opposés à ceux de la bande, ni que les intérêts de la bande ont été ignorés³⁵⁹. Le Canada affirme que pour déterminer si une cession constitue un marché abusif, divers facteurs doivent être pris en compte, notamment la quantité et la qualité des terres restantes compte tenu des intérêts et des besoins perçus de la bande, les modes de vie actuel et envisagé de la bande, l'usage que la bande faisait de ces terres avant la cession, les modalités de la cession et les avantages possibles associés à la cession.

Le Canada invoque comme argument les paiements d'intérêt annuels qui devaient être versés aux membres de la bande, argent qui pouvait servir à aider les générations montantes et les infirmes. Le Canada mentionne l'énumération de l'agent Miller de ce que les membres de la bande ont acheté avec l'argent leur ayant été avancé en janvier : bons chevaux, traîneaux, charrettes, charrues et autres articles qui seront d'un usage permanent pour leurs travaux; provisions de bouche, couvertures de laine, literie et quelques meubles, ainsi que des « habits d'hiver chauds et utiles³⁶⁰ ». Le Canada soutient de plus que les faits qui suivent doivent être pris en compte :

[Traduction]

- a) le déclin de la population de la bande;
- b) la proportion relativement élevée entre la superficie de la réserve et le nombre de membres;
- c) le fait qu'après la cession, la superficie de la réserve serait encore supérieure à celle prévue par les formules d'attribution des terres prévues aux traités, qui tiennent compte de la population de la bande;
- d) la proportion relativement faible des terres de réserve utilisées pour l'agriculture;
- e) les besoins et les intérêts de la bande;
- f) les modalités et les conditions de la cession;
- g) le fait que la bande a reçu davantage que le prix attendu pour ses terres de réserve³⁶¹.

³⁵⁹ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 12.

³⁶⁰ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 13, citant M. Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 31 mars 1907, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1907*, 123 (pièce 5 de la CRI, p. 505).

³⁶¹ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 14.

Compte tenu de tous les facteurs en l'espèce, la question objective principale peut être formulée comme suit : Compte tenu des besoins de la bande et compte tenu de ce que la Couronne savait concernant la valeur des terres pour le développement économique de la bande, la cession était-elle imprudente ou inconsidérée? Affirmer que la Couronne a simplement l'obligation de se mettre à la place de la bande et d'examiner la question du point de vue de la bande revient à nier l'obligation de fiduciaire de la Couronne. Pour évaluer ce qui convenait le mieux à la bande de Cowessess au moment de la cession, la Couronne devait se mettre dans la peau du fiduciaire et non dans celle du bénéficiaire.

Il n'est pas question ici d'évaluer si, en rétrospective, une cession a bien tourné. Il s'agit de déterminer si la Couronne était consciente que pour élever du bétail, il fallait une source de foin et que, pour que l'économie agricole de Cowessess continue de progresser, la bande avait besoin des terres qu'on lui demandait de céder. La preuve montre que la Couronne en était bien consciente.

Le fait que la plupart des choses que les membres de la bande ont achetées avec l'argent qu'ils ont reçu sont des produits de première nécessité, par exemple des provisions de bouche, des couvertures de laine et de la literie, indique que les membres de la bande n'étaient peut-être pas aussi à l'aise que les agents le laissaient entendre dans leurs rapports à Ottawa. Il ne faut pas oublier qu'il a été écrit à maintes reprises que les membres de la bande de Cowessess vivaient dans de meilleures conditions et étaient plus habiles que les membres des autres bandes de l'agence du lac Crooked. Toutefois, étant donné que les membres de la bande de Kahkewistahaw mouraient littéralement de faim, il semble qu'il n'était pas difficile de paraître mieux qu'eux. Les autres achats ont été des instruments agricoles, ce qui indique que les membres de la bande de Cowessess n'étaient peut-être pas aussi efficaces dans leurs activités agricoles qu'ils l'auraient souhaité.

Le fait que la bande utilisait ou non les terres n'est pas pertinent. S'il s'était agi d'agriculteurs non autochtones, personne n'aurait remis en question leur droit d'utiliser ou de ne pas utiliser les terres, selon leur bon jugement. Le fait que la bande n'utilisait pas encore la totalité de ses terres ne signifie pas qu'il en aurait été ainsi dans l'avenir.

Les statistiques les plus probantes sont celles selon lesquelles la bande a cédé 94,7 p. 100 de ses terres humides productrices de foin³⁶² et 87,7 p. 100 de sa capacité de charge de bétail. En effet, la bande a perdu suite à la cession une partie importante de son moteur économique. Jusqu'à 1904, les représentants de la Couronne étaient visiblement conscients de la valeur des terres à foin pour la bande; c'est pourquoi l'agent McDonald et le commissaire Laird se sont prononcés contre la cession de terres de réserve à plus d'une reprise. Le passage qui suit, tiré du rapport Schoney, parle de l'importance des terres à foin à l'époque :

[Traduction]

Il était très important de pouvoir compter sur des terres à foin pour obtenir du fourrage d'hiver et pour compenser la pénurie de pâturage durant les sécheresses. [...]

Les marais à foin naturels avaient une grande valeur car il suffisait d'y récolter le foin qui y poussait naturellement, tandis que pour obtenir de la luzerne ou d'autres légumineuses, il fallait d'abord se procurer des graines à fort prix, puis accomplir des opérations agricoles coûteuses. De par leur nature, ces terres basses toléraient bien la sécheresse et, dans les moments où le fourrage manquait, elles offraient un rendement au-delà de la moyenne³⁶³.

La bande n'avait pas de solution de remplacement au foin naturel. Il y a bien eu des expériences pour faire pousser du brome et de la luzerne, mais ces plantes ne tolèrent pas bien la sécheresse et sont sujettes aux dommages causés par les insectes³⁶⁴.

Le Canada a fait valoir que la taille du cheptel de la bande n'a pas diminué au cours des années qui ont suivi immédiatement la cession, comme on aurait pu s'y attendre si les terres à foin étaient cruciales au succès de la bande³⁶⁵. Par contre, il semble que jusqu'à ce que les terres soient vendues, en 1908, les membres de la bande ont continué de les utiliser et, on peut le présumer, d'y récolter le foin.

³⁶² Mattila Appraisals Ltd, « Historical Land Use Review: 1907 Surrendered Area and Current Cowessess Reserve », document préparé pour la Première Nation de Cowessess [2004], p. 30 (pièce 9a de la CRI, p. 30).

³⁶³ R.A. Schoney and M.H. Schoney, « An Economic Analysis of the Impact of the Surrendered Reserve Land on the Cowessess First Nation », 20 avril 2004, p. 12 (pièce 11a de la CRI, p. 12).

³⁶⁴ R.A. Schoney and M.H. Schoney, « An Economic Analysis of the Impact of the Surrendered Reserve Land on the Cowessess First Nation », 20 avril 2004, p. 13 (pièce 11a de la CRI, p. 13).

³⁶⁵ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 16.

Une analyse des événements qui ont suivi la cession revient à déterminer simplement, en rétrospective, ce que la Couronne aurait dû faire en 1907. Or il ne s'agit pas de savoir si la cession a bien servi toutes les parties concernées; il s'agit de savoir s'il était justifié que la cession se réalise, tout simplement.

Une analyse comparative du sol des terres cédées et des terres non cédées (territoire actuel) de la réserve indique que les sols arables cultivables et en friche de la partie non cédée de la réserve sont légèrement meilleurs que ceux de la partie cédée³⁶⁶, mais qu'on trouve par ailleurs davantage de terres de piètre qualité dans la réserve actuelle de Cowessess que dans les territoires cédés³⁶⁷. Il est également important d'examiner la topographie de la région. La même analyse du sol indique que la partie non cédée de la réserve comporte des caractéristiques géographiques qui auraient entravé le développement agricole³⁶⁸. Il y a notamment [T] « le ruisseau Ekapo et ses affluents, qui séparent ni plus ni moins la réserve en deux parties, la partie est et la partie ouest. [...] La portion du ruisseau Ekapo qui traverse la réserve de Cowessess est si difficilement praticable qu'il aurait été extrêmement ardu, voire impossible, d'y faire traverser des produits comme du foin ou du grain. Cependant, dans les terres cédées, le ruisseau Ekapo ne passe que dans la partie nord et y est peu profond, de sorte qu'il n'aurait pas été aussi difficile de le traverser³⁶⁹ ». Même aujourd'hui, seulement deux routes traversent la réserve actuelle d'est en ouest et les membres de la bande n'ont qu'un accès limité au secteur sud-ouest de la réserve, situé entre les affluents du ruisseau Ekapo³⁷⁰. À l'opposé, les terres cédées, qui n'ont pas les mêmes contraintes topographiques, sont exploitées

³⁶⁶ Dave Hoffman, « Soil Comparison Study: 1907 Surrendered Area and Current Cowessess Reserve », 20 août 1998, p. 32 (pièce 3 de la CRI, p. 36).

³⁶⁷ Dave Hoffman, « Soil Comparison Study: 1907 Surrendered Area and Current Cowessess Reserve », 20 août 1998, p. 32 (pièce 3 de la CRI, p. 36).

³⁶⁸ Dave Hoffman, « Soil Comparison Study: 1907 Surrendered Area and Current Cowessess Reserve », 20 août 1998, p. 33 (pièce 3 de la CRI, p. 37).

³⁶⁹ Dave Hoffman, « Soil Comparison Study: 1907 Surrendered Area and Current Cowessess Reserve », 20 août 1998, p. 33 (pièce 3 de la CRI, p. 37).

³⁷⁰ Dave Hoffman, « Soil Comparison Study: 1907 Surrendered Area and Current Cowessess Reserve », 20 août 1998, p. 33 (pièce 3 de la CRI, p. 37).

selon la qualité des sols qu'elles offrent : on cultive les meilleures et on utilise les moins bonnes en pâturage³⁷¹.

L'accès à la voie ferrée était également important. Les colons convoitaient les terres entre autres parce qu'elles étaient situées à proximité du chemin de fer du Canadien Pacifique. Si la bande de Cowessess avait conservé les terres et avait été en mesure de les mettre en valeur, il lui aurait été facile, vu cette proximité de la voie ferrée, d'acheminer ses produits vers les marchés; après la cession, les Indiens devaient transporter leurs marchandises sur au moins six milles avant de pouvoir les expédier par train.

Il est important de souligner qu'à l'époque, la Couronne ne semble même pas avoir considéré l'incidence qu'aurait une cession sur la bande. Il semble que l'inspecteur Graham cherchait uniquement à savoir quelle superficie de terres les Indiens seraient prêts à céder et qu'il ne s'est pas du tout interrogé sur la pertinence même de céder des terres.

Dans l'affaire *Bande indienne de Semiahmoo c. Canada*³⁷², la Cour d'appel fédérale a examiné ce que la Couronne était tenue de faire pour s'acquitter de son obligation de fiduciaire et notamment les cas où elle devait refuser de consentir à un marché abusif. La bande de Semiahmoo a cédé des terres à la Couronne en 1951 aux fins de l'agrandissement du poste frontalier de Douglas, en Colombie-Britannique. Après coup, le Canada a conservé les terres mais ne les a pas utilisées aux fins mentionnées ni à d'autres fins publiques. Au procès de première instance, le Canada a prétendu que la bande avait consenti à la cession librement et en toute connaissance de cause. Le juge de première instance et ceux de la Cour d'appel ont conclu que, vu les circonstances, à savoir que la Couronne avait également le droit d'exproprier la réserve à des fins publiques, la bande s'est sentie impuissante à empêcher la cession. Le juge Isaac, de la Cour d'appel fédérale, a déclaré :

Je dois souligner qu'en vertu de son obligation de fiduciaire, la Couronne est tenue de refuser de consentir à la cession si l'opération est abusive. Afin de satisfaire à cette obligation, la Couronne elle-même doit examiner avec soin l'opération envisagée afin de s'assurer qu'elle n'est pas abusive. En sa qualité de fiduciaire, la Couronne doit se conformer à une norme de conduite stricte. Même si l'on a besoin

³⁷¹ Dave Hoffman, « Soil Comparison Study: 1907 Surrendered Area and Current Cowessess Reserve », 20 août 1998, p. 33 (pièce 3 de la CRI, p. 37).

³⁷² *Bande indienne Semiahmoo c. Canada*, [1998] 1 C.F. 3 (C.A.).

des terres en cause à des fins publiques, la Couronne ne peut pas s'acquitter de son obligation fiduciaire simplement en convainquant la bande d'accepter la cession, puis se fonder sur ce consentement pour se soustraire à la responsabilité qui lui incombe d'examiner avec soin l'opération³⁷³.

Dans le dossier de Cowessess, aucun élément de preuve ne laisse croire que la Couronne a examiné avec soin l'opération de cession, ni avant, ni après le vote, pour s'assurer qu'il ne s'agissait pas d'un marché abusif.

Conclusion

Au cours de la présente enquête, la Première Nation a résumé sa position en déclarant que la Couronne avait clairement manqué à l'obligation de fiduciaire qu'elle avait envers la bande de Cowessess en 1907 et que, par conséquent, la Couronne a maintenant une obligation légale envers la Première Nation de Cowessess³⁷⁴. Le Canada affirme pour sa part que la Couronne n'a pas manqué à son obligation de fiduciaire, qu'elle n'a donc pas d'obligation légale non remplie à cet égard³⁷⁵ et que, par conséquent, le rejet de la revendication était fondé.

Même si les représentants de la Couronne en poste dans les premières années du XX^e siècle n'avaient pas la possibilité de se référer aux opinions et aux réflexions des juges Dickson, McLachlin, Addy, Laskin, LaForest et autres, ils connaissaient, ou du moins auraient dû connaître, les obligations et les responsabilités qui leur incombaient en vertu de la *Loi des sauvages* et, en particulier, en vertu du Traité 4.

Lorsque William Graham s'est présenté pour obtenir la cession en 1907, à peine 32 ans s'étaient écoulés depuis la signature du Traité en 1874. Le choix et l'arpentage des terres de réserve pour la bande de Cowessess étaient même encore plus récents. C'est durant cette période, entre la signature du Traité et la création de la réserve, que la Couronne avait l'obligation d'assurer l'équilibre entre les intérêts divergents des Premières Nations et des colons blancs. Une fois les terres

³⁷³ *Bande indienne Semiahmoo c. Canada*, [1998] 1 C.F. 3 (C.A.), paragraphe 45; 148 DLR (4^e) 523, p. 538 (soulignement dans l'original).

³⁷⁴ Mémoire de la Première Nation de, 30 juin 2004, p. 50.

³⁷⁵ Mémoire du Canada, 6 août 2004, p. 36.

de réserve arpentées et mises de côté, la Couronne n'avait aucune obligation envers les colons quant à ces terres. Les responsabilités de fiduciaire que la Couronne avait étaient toutes envers les membres de la bande de Cowessess.

Selon moi, la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire, de sorte que le Canada a une obligation légale envers la bande de Cowessess. Le Canada devrait donc accepter la revendication de la bande et négocier un règlement.

PARTIE V
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

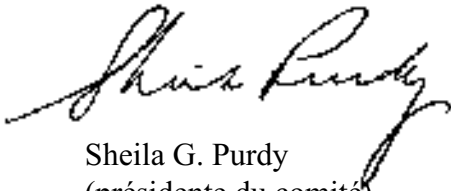
La commissaire Purdy et la commissaire Dickson-Gilmore recommandent toutes deux :

En ce qui a trait à la question de l'obligation de fiduciaire, que la revendication de la Première Nation de Cowessess concernant la partie de la réserve indienne 73 cédée en 1907 ne soit pas acceptée aux fins de négociation en vertu de la Politique des revendications particulières du Canada.

Le commissaire Holman recommande :

En ce qui a trait à la question de l'obligation de fiduciaire, que le Canada accepte la revendication de la Première Nation de Cowessess concernant la partie de la réserve indienne 73 cédée en 1907, et qu'il négocie un règlement en vertu de la Politique des revendications particulières du Canada.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Sheila G. Purdy
(présidente du comité)
Commissaire



Jane Dickson-Gilmore
Commissaire



Alan C. Holman
Commissaire

Fait le 13 juillet 2006.

ANNEXE A
CONTEXTE HISTORIQUE

PREMIÈRE NATION DE COWESSESS
PHASE II DE L'ENQUÊTE SUR LA CESSION DE TERRES DE RÉSERVE EN 1907

Commission des revendications des Indiens

TABLE DES MATIÈRES

TRAITÉ 4 (1874)	167
ARPENTAGE D'UNE RÉSERVE POUR LA BANDE DE COWESSESS, 1880 ET 1883	169
ADAPTATION À L'AGRICULTURE ET À LA VIE DANS UNE RÉSERVE	170
Avant la Rébellion du Nord-Ouest de 1885	170
Après la Rébellion du Nord-Ouest de 1885	172
PRESSION EN VUE D'OBTENIR LA CESSION DES RÉSERVES DU LAC CROOKED	177
Réponse du Ministère, 1885 à 1903	177
Réponse du Ministère, 1904 à 1907	187
CESSION DE TERRES DANS LA RI 73 EN 1907	190
Prélude à la cession	190
Expériences antérieures en matière de cession	194
Première assemblée de cession, le 21 janvier 1907	196
Deuxième assemblée de cession, le 29 janvier 1907	199
EXÉCUTION ET RÉSULTATS DE L'ENTENTE DE CESSION	206
Vente et aliénation des terres cédées	206
L'agriculture dans la réserve après la cession :les terres à foin	209
Indemnisation pour des aménagements et rétribution pour les terres cédées	213
Demande d'Alexander Gaddie	213
Délégation à Ottawa en 1911	218
D'autres questions concernant les redevances découlant de la cession	221

TRAITÉ 4 (1874)

Les pages qui suivent décrivent en détail le contexte historique dans lequel s'inscrivent les événements faisant l'objet de la revendication de la Première Nation de Cowessess. Nous en sommes maintenant à la seconde et dernière phase de l'enquête, la première ayant fait l'objet du rapport *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Cowessess relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, mars 2001), publié dans (2001) 14 ACRI 245. Dans les pages qui suivent, nous avons repris la description du contexte historique rédigée pour la première phase et nous l'avons étoffée, au besoin, pour exposer adéquatement les faits relatifs aux questions examinées dans la seconde phase. Par ailleurs, nous avons corrigé quelques erreurs mineures; nous signalerons ces corrections au moyen de notes de bas de page.

Les ancêtres de la Première Nation de Cowessess étaient [T] « principalement des Saulteux, mais il y avait aussi des Cris et des Métis » parmi eux lorsqu'ils ont adhéré au Traité 4 à Fort Qu'Appelle le 15 septembre 1874¹. Le chef Cowessess (« Ka-wezauce », aussi connu sous le nom de « Little Boy » ou « Little Child ») signe le Traité en son nom et celui de ses partisans. Les signataires du Traité cèdent à la Couronne une superficie de 194 000 kilomètres carrés (75 000 milles carrés²) dans ce qui constitue maintenant le sud de la Saskatchewan et, en échange, se voient promettre des annuités en espèces à perpétuité, des écoles, de l'aide agricole et des réserves où s'établir lorsqu'ils mettraient fin à leur mode de vie traditionnel nomade. Les réserves devaient être choisies par les représentants du gouvernement, en consultation avec les bandes, et la superficie mise de côté devait évaluer un mille carré pour chaque famille de cinq personnes (ou 128 acres par personne). Le Traité 4 portait aussi que le gouvernement, et lui seul, pourrait aliéner les terres de réserve, après avoir obtenu le consentement des Indiens ayant droit à ces terres :

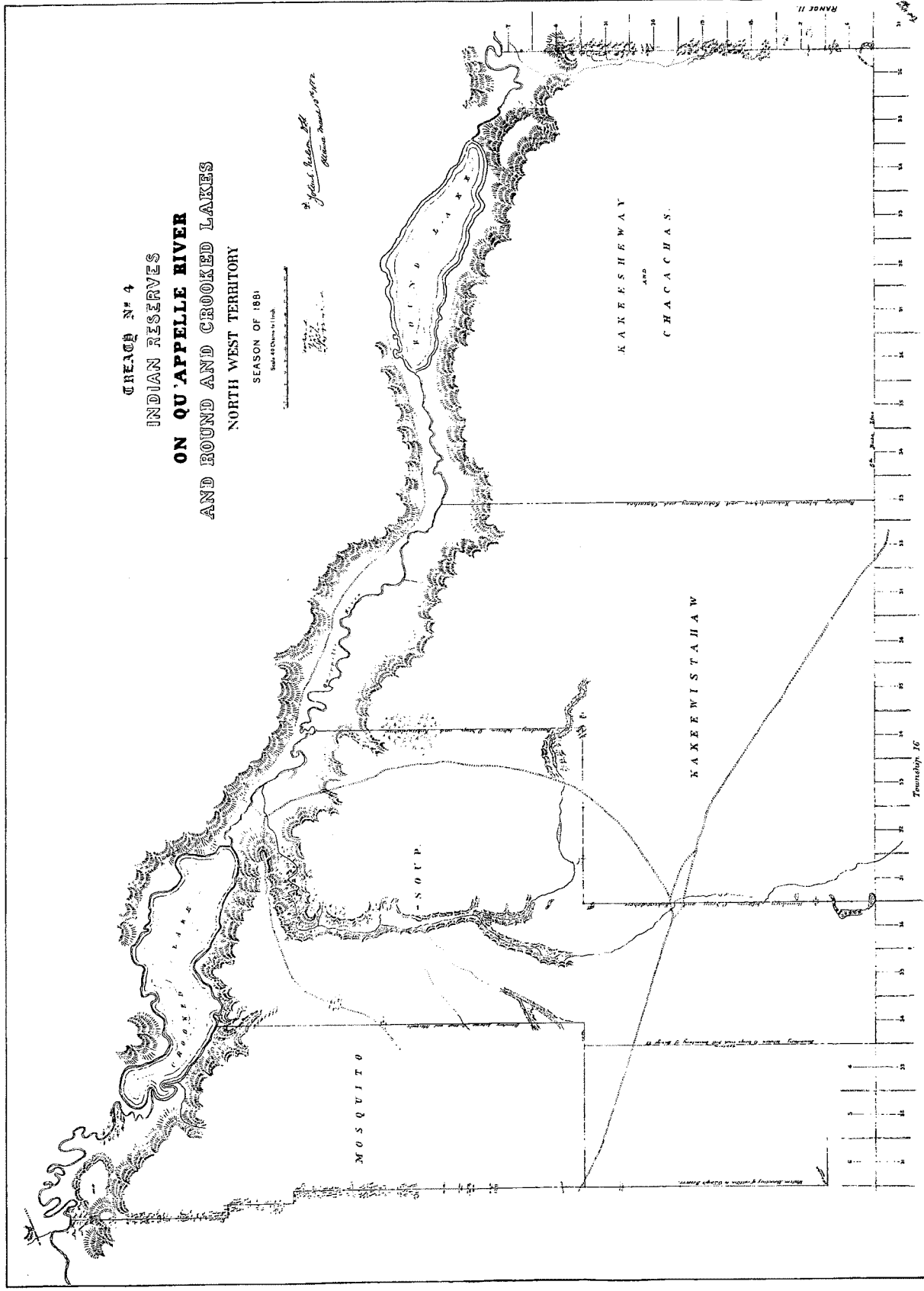
¹ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 1 (pièce 4 de la CRI, p. 1). Voir aussi John P. Wright, agent des Indiens, au surintendant général des Affaires indiennes (ci-après SGAI), 25 août 1898, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1898*, p. 136-137 (pièce 5 de la CRI, p. 240); J.A. Sutherland, agent des Indiens par intérim, au SGAI, 1^{er} août 1904, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1904*, p. 153 (pièce 6 de la CRI, p. 492).

² Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories* (Toronto: Belfords Clark, 1880; Coles (réimpression), 1971), p. 77.

**CREACH N° 4
INDIAN RESERVES
ON QU'APPELLE RIVER
AND ROUND AND CROOKED LAKES
NORTH WEST TERRITORY
SEASON OF 1881**

Scale 40 Chains to 1 Inch

*By Special Order of the
Honourable Secretary of State
1881*



Ressources naturelles Canada Plan 230 (RATC), SK

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 Sauvages, avec le consentement préalablement obtenu des Sauvages qui y ont droit; mais les dits Sauvages 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.

Des modalités précises régissant l'aliénation des terres de réserve étaient fixées dans la *Loi des sauvages*.

ARPENTAGE D'UNE RÉSERVE POUR LA BANDE DE COWESSESS, 1880 ET 1883

Au moment de la signature du Traité, la population de Cowessess se compose de nomades chasseurs de bisons et ne choisit pas immédiatement un site comme réserve. En 1874 et 1875, la bande reçoit ses annuités à Fort Qu'Appelle, mais, dès 1876, elle déménage dans les collines du Cyprès pour se rapprocher des troupeaux de bisons en déclin. En 1876, lors de la distribution des annuités prévues au Traité, les membres de la bande sont payés en deux lieux différents : le chef Cowessess et 191 de ses partisans reçoivent le paiement à leur camp dans les collines du Cyprès, alors que 50 autres sont payés avec le conseiller Kaykahchegun, à Fort Qu'Appelle. En 1877, environ le quart des membres de la bande est payé à Qu'Appelle sous la direction du conseiller Louis O'Soup, et le reste est payé dans les collines du Cyprès avec le chef Cowessess. Au cours des quatre années qui suivent, le nombre de membres payés avec chacun des deux dirigeants, dans les collines du Cyprès et à Qu'Appelle, demeure à peu près le même⁴.

En 1878 et 1879, le gouvernement promet à Cowessess une réserve, premièrement située au nord de Fort Walsh, puis à Maple Creek dans les collines du Cyprès. Toutefois, aucune réserve n'est arpentée, même si les partisans de Cowessess commencent à pratiquer l'agriculture à l'emplacement

³ *Traité no 4 conclu entre Sa Majesté la Reine et les tribus indiennes des Cris et des Saulteux à Qu'Appelle et à Fort Ellice* (Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1981).

⁴ Les statistiques sont tirées des listes de bénéficiaires de la bande de Cowessess, telles que citées dans K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 4-5 (pièce 4 de la CRI).

qu'ils ont choisi près de Maple Creek⁵. Une réserve est arpentée en 1880 au lac Crooked, près de Fort Qu'Appelle, pour O'Soup et ses partisans. Au printemps 1883, on convainc le chef Cowessess et ses partisans de quitter les collines du Cyprès et de se joindre au groupe d'O'Soup au lac Crooked, et les limites de la réserve sont rajustées pour tenir compte du nombre total de membres de la bande reconstituée. Selon les listes des bénéficiaires des annuités de 1883, 345 personnes ont été payées avec le chef Cowessess⁶. Six ans plus tard, en 1889, la réserve indienne (RI) 73 de Cowessess est confirmée par décret. Elle couvre 78 milles carrés⁷ (49 920 acres), soit un droit foncier calculé, selon les modalités du Traité 4, pour une bande de 390 membres ($49\,920 \div 128 = 390$). Le même décret confirme également trois autres réserves contigües à la RI 73 de Cowessess au lac Crooked : la RI 74 de Sakimay, la RI 72 de Kahkewistahaw et la RI 71 de Kakeesheway (rebaptisée par la suite Ochapowace). Dans la correspondance du Ministère, les quatre réserves étaient souvent désignées sous l'appellation collective de « réserve du lac Crooked ».

ADAPTATION À L'AGRICULTURE ET À LA VIE DANS UNE RÉSERVE

Avant la Rébellion du Nord-Ouest de 1885

Après avoir beaucoup souffert et vécu de nombreuses difficultés dans les années 1870 et 1880 – alors que les maladies d'origine étrangère déciment lourdement sa population⁸ – la bande de Cowessess progresse plutôt bien dans sa transition de son mode de vie de jadis axé sur la chasse au bison à un mode de subsistance axé sur l'agriculture dans sa nouvelle réserve. Ce succès, sans avoir été rapide ni total, est à mettre au crédit des membres de la bande, de leurs dirigeants et d'Allan McDonald,

⁵ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 6-7 (pièce 4 de la CRI).

⁶ Les statistiques sont tirées des listes de bénéficiaires de la bande de Cowessess, telles que citées dans K. J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975), p. 21-22 (pièce 4 de la CRI).

⁷ Décret CP 1151, 17 mai 1889, Réserve indienne n° 73, dans Bibliothèque et Archives Canada (ci-après BAC), RG 2, série 1 (pièce 6 de la CRI, p. 700-701).

⁸ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 52-55 (pièce 4 de la CRI, p. 52-55).

l'agent des Indiens du lac Crooked qui fut en poste pendant la plus grande partie de la période avant le tournant du siècle.

Avant la reconstitution de la bande dans la RI 73, en 1883, Cowessess et O'Soup (respectivement en 1878 et en 1881) s'étaient adressés aux représentants du Ministère et au gouverneur général en visite, pour leur faire valoir avec vigueur que les Indiens avaient besoin d'instruction et de plus d'aide matérielle pour leurs activités agricoles. Devant le gouverneur général, O'Soup présente également plusieurs griefs⁹.

En 1883 toutefois, le gouvernement fédéral et le ministère des Affaires indiennes effectuent d'importantes réductions de dépenses. Malgré les temps difficiles et les instances préalables de Cowessess, d'O'Soup et d'autres dirigeants indiens, le [T] « programme de formation en agriculture est l'un des premiers à écoper¹⁰ ». L'agent des Indiens McDonald s'objecte vivement à ces réductions, mais en vain; l'instructeur agricole James Setter, de l'agence du lac Crooked, perd ses assistants et ses ouvriers à la fin de l'année. Deux semaines plus tard, Setter, qu'on accuse de gérer les rations de manière trop libérale, est également congédié et remplacé par Hilton Keith¹¹.

En conséquence du caractère restrictif de la politique sur les rations instaurée par le commissaire des Indiens adjoint Hayter Reed, la situation se détériore durant l'hiver 1884 au point que le fils d'O'Soup, Big Ben Kitchie, après avoir entraîné d'autres jeunes hommes de l'agence à une danse de cinq jours, rend visite à Keith pour lui demander des vivres. Devant le refus de Keith, les hommes utilisent la force pour obtenir des provisions. L'intervention de la Police à cheval du Nord-Ouest permet d'éviter une escalade de violence et après l'incident, le gouvernement assouplit temporairement sa politique sur les rations¹².

⁹ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 5-6, 9-11 (pièce 4 de la CRI, p. 5-6, 9-11).

¹⁰ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 26-27 (pièce 4 de la CRI, p. 26-27).

¹¹ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 27 (pièce 4 de la CRI, p. 27).

¹² K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 28-33 (pièce 4 de la CRI, p. 28-33).

Les doléances des Indiens ne sont toutefois pas complètement satisfaites. Lorsque s'amorce le soulèvement dirigé par Riel, O'Soup convoque chez lui les jeunes hommes de la réserve pour une danse et tente alors de les convaincre de partir avec lui à la suite de Riel. Selon l'agent McDonald, si Alex Gaddie et d'autres membres de la bande n'étaient pas intervenus, les desseins d'O'Soup se seraient réalisés¹³. O'Soup semble entretenir des liens étroits avec les Métis, même s'il n'en est pas un; il a d'ailleurs déjà plaidé en faveur de certains d'entre eux pour qu'on leur permette d'adhérer au Traité. Qui plus est, quand une bonne part des Métis se tournent vers les États-Unis, à la suite de la répression du soulèvement, on demande à O'Soup d'accompagner les dirigeants des Métis à Washington pour appuyer leurs demandes visant à obtenir des terres de réserve et le droit de négocier des traités. Les Métis ont avantage à avoir O'Soup parmi eux, pour [T] « convaincre les autorités américaines qu'ils sont effectivement des Indiens¹⁴ ».

Peu après la mort de Cowessess, en 1886, O'Soup est élu chef, non sans que la bande doive revendiquer son droit de choisir son chef. Vu les liens d'O'Soup avec les Métis, le gouvernement le surveille de près; n'empêche qu'O'Soup est invité à participer à un voyage à Ottawa et dans l'est du Canada, avec d'autres chefs indiens¹⁵ et il semble que ses relations avec le Ministère se soient améliorées sensiblement par la suite.

Après la Rébellion du Nord-Ouest de 1885

En conséquence de la résistance des Métis menée par Riel – qui s'est soldée par un échec – le gouvernement adopte plusieurs politiques qui ralentissent considérablement le développement agricole des Indiens. Un système de laissez-passer est établi en 1885 pour contrôler les allées et venues des Indiens, un système de permis vient resserrer le contrôle, par le gouvernement, de la vente de produits par les Indiens et la [T] « politique sur l'agriculture paysanne », instaurée par le

¹³ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 26-27 (pièce 4 de la CRI, p. 26-27).

¹⁴ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 38-39 (pièce 4 de la CRI, p. 38-39).

¹⁵ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 42-44 (pièce 4 de la CRI, p. 42-44).

surintendant général adjoint Hayter Reed en 1889, interdit l'utilisation de machines, dans un effort visant à ce que les Indiens ne pratiquent l'agriculture que pour leur subsistance¹⁶.

En dépit de ces politiques restrictives, plusieurs membres de la bande de Cowessess réussissent à devenir des agriculteurs plutôt prospères. En 1891, l'inspecteur des agences indiennes T.P. Wadsworth rapporte que la bande de Cowessess

diffère quelque peu des autres bandes par le fait qu'on y trouve réunis les extrêmes de la vie, des riches et des pauvres (considérés au point de vue des sauvages). Le premier état est unique dans la vie sauvage de nos jours, tandis que le second est généralement chronique. O'Soup, Gaddie, Ne-pa-pa-ness, et André Delorme, représentent la première classe. Dans cette génération de sauvages, très peu seront en meilleure position de fortune que le sont aujourd'hui les hommes que je viens de nommer, mais leur richesse est d'une nature fragile et casuelle, parce qu'elle consiste en chevaux et en bêtes à cornes, en instruments d'agriculture et récoltes annuelles; ils n'ont aucune amélioration d'un caractère bien permanent sur leurs terres, le bois sur la réserve n'étant pas très bon pour les fins de construction, leurs bâtiments ne sont, en conséquence, pas très bon [*sic*], ceux d'O'Soup étant un peu meilleurs que ceux des autres¹⁷.

L'un des facteurs de ce succès est la manière plutôt accommodante dont l'agent des Indiens McDonald applique les politiques gouvernementales. Le rapport qu'il fait en 1892 au surintendant général témoigne de son approche quant à l'application du système de permis :

Je tiens un compte exact de tous les deniers provenant de la vente du blé et des autres grains, chaque sauvage qui en récolte ayant un carnet à lui, et chaque fois que permission est donnée d'en vendre, on consulte ce carnet; par là je suis en état de faire le contrôle et de tenir exactement compte de l'emploi de l'argent reçu (bien que le sauvage ait toute liberté et qu'il reçoive et dépense tout l'argent lui-même); or, il est de mon devoir de dire que la discrétion dont ils font preuve dans la dépense est, presque dans tous les cas, des plus louables et des plus judicieuses, et ils témoignent une grande honnêteté (à part très peu d'exceptions) par le désir qu'ils ont de liquider toute dette pour avances qu'on leur fait quelquefois.

¹⁶ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 64-70 (pièce 4 de la CRI, p. 64-70).

¹⁷ T.P. Wadsworth, inspecteur des agences indiennes, au SGAI, 26 septembre 1891, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'année terminée le 31 décembre 1891*, p. 142 (pièce 5 de la CRI, p. 102).

Un sauvage, Nepahpeness, de la bande de Cowesess [sic], n° 73, a vendu un plein wagon de blé, six cent quatre-vingt-sept boisseaux¹⁸.

Dans son rapport de 1893, McDonald parle de son application du système de laissez-passer :

J'ai assujéti [sic] la délivrance des laissez-passer à un règlement plus strict qu'autrefois, et j'ai longtemps travaillé à cela avec persévérance, afin de retenir plus étroitement sur la réserve ceux des sauvages qui cultivent le sol, voulant par là leur faire voir la nécessité de ne pas s'absenter, à moins que ce ne soit absolument nécessaire pour gagner de l'argent avec lequel acheter des vivres, au lieu d'être obligés de leur refuser arbitrairement des passes, et je puis dire que mon procédé a réussi¹⁹.

McDonald semble avoir employé le système de laissez-passer exclusivement pour améliorer la pratique de l'agriculture et tout indique qu'il a réussi. En septembre 1896, l'inspecteur A. McGibbon fait état de progrès remarquables dans la réserve de Cowesess et mentionne d'ailleurs que celle-ci, « vu sa position centrale, les bâtiments de l'agence ayant été construits dans ses limites, a fait plus de progrès qu'aucune autre surtout en matière agricole²⁰ ». Comme le montre le cas de Nepahpeness (cité précédemment)²¹, il ne fait aucun doute que la bande profite de sa proximité avec le chemin de fer du Canadien Pacifique, voie par laquelle Cowesess et ses partisans sont d'ailleurs parvenus initialement à la réserve en 1883²².

Toutefois, le succès manifeste de la bande repose également sur le fait que, de toute évidence, McDonald n'applique pas la « politique sur l'agriculture paysanne » dictée par Reed :

¹⁸ A. McDonald, agent des Indiens, au SGAI, 30 juillet 1892, Canada, *Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'année terminée le 31 décembre 1892*, p. 161 (pièce 5 de la CRI, p. 132).

¹⁹ A. McDonald, agent des Indiens, au SGAI, 31 juillet 1893, Canada, *Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'exercice terminé le 30 juin 1893*, p. 64 (pièce 5 de la CRI, p. 147).

²⁰ A. McGibbon, inspecteur des agences indiennes, au SGAI, 21 septembre 1896, Canada, *Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'exercice terminé le 30 juin 1896*, p. 229-232 (pièce 5 de la CRI, p. 203).

²¹ A. McDonald, agent des Indiens, au SGAI, 30 juillet 1892, Canada, *Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'année terminée le 31 décembre 1892*, p. 161-162 (pièce 5 de la CRI, p. 132).

²² A. McDonald, agent des Indiens, au SGAI, 6 juillet 1883, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'année terminée le 31 décembre 1883*, p. 73 (pièce 6 de la CRI, p. 337).

J.A. Sutherland agriculteur, meunier et artisan en général. [...] Le moulin est près de la maison et il a été examiné avec soin. Un rapport de ses opérations depuis trois ans a été fait et adressé au commissaire. La machine à vapeur était en bon ordre et condition; elle est aussi bonne que lorsqu'elle a été achetée. Il y a une scie ronde qui a coûté \$20 et qui a été payée par le personnel. Cela épargne beaucoup de temps lorsqu'il s'agit de débiter le bois pour le moulin et les maisons. L'écurie aux chevaux avait été lambrissée en bois; il y a là place pour cinq chevaux; il y a un fenil pour le foin et l'avoine et un entonnoir pour donner l'avoine aux chevaux; il y a en main beaucoup de foin et de paille; une remise à outils avec tous les instruments aratoires; un entrepôt avec glacière en dessous. [...] Le séparateur était dans la remise. Il y a aussi une boutique de forge très propre et très bien entretenue où M. Sutherland fait beaucoup de réparations. J'ai remarqué jusqu'à quinze charrues amenées là par des indiens pour y être réparées. Depuis la dernière inspection, une étable à vache a été construite. Nous avons pu voir de très beaux échantillons d'ouvrages de fantaisie faits par les indiennes d'après les instructions de Mme Sutherland. Un certain nombre de prix ont été remportés à l'exposition de Regina; cette agence avait exhibé au-delà de cent objets, dont soixante-dix étaient des produits du travail féminin – fromage, savon, etc., aussi l'exposition la plus considérable qui ait été faite par un seul indien, mais qui n'a pas obtenu de prix cependant par suite d'une omission dans l'entrée. Le meilleur échantillon de farine provenait de ce moulin. Les indiens ont remporté le premier et le deuxième prix pour le blé, le premier et le deuxième pour l'avoine, le premier pour les pois, le premier et le deuxième pour le pain, le premier pour le beurre, le premier et le deuxième pour la couture de fantaisie, vêtements d'hommes et de femmes, et le deuxième prix pour la meilleure collection de légumes. Mme Sutherland s'intéresse beaucoup à enseigner aux femmes les diverses branches des travaux de ménage d'utilité ou d'ornementation²³.

McGibbon parle dans son rapport de la prospérité de certains membres de la bande, comme Alex Gaddie :

[...] Son grenier était rempli de blé et d'avoine tant pour semer que pour vendre. Un jour deux chariots doubles ont passé devant le bureau chargés de blé qu'il allait vendre à Broadview. C'était de magnifiques attelages bien harnachés à de bons wagons, le tout offrant une image vivante d'un sauvage industriel. [...] Il a 23 têtes

²³ A. McGibbon, inspecteur des agences indiennes, au SGAI, 21 septembre 1896, Canada, *Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'exercice terminé le 30 juin 1896*, p. 229 (pièce 5 de la CRI, p. 203).

de bétail à lui propre, qui ont une belle apparence; durant le jour ils ont eu tout l'hiver les meules de paille à leur disposition²⁴.

McGibbon mentionne également les « recettes propres en 1893, \$2,522.17; en 1894, \$2,177.37; en 1895 jusqu'au 31 mars 1896, \$2,086.95; soit un total de \$6,516.49²⁵ ». Il précise qu'il s'agit du « produit de la vente du bois de chauffage, du blé, du foin, de la racine de sénéga, du bétail, des gages et du tannage des peaux » et ajoute que ces « sommes ont été employées à l'acquisition de chariots, de lieuses, de faucheuses, de bois pour les maisons, de poêles, d'aliments et de vêtements ». Les revenus totaux de la bande de Cowessess étaient supérieurs à ceux de n'importe quelle autre bande de l'agence du lac Crooked²⁶.

Le progrès de la bande se poursuit au cours des années qui précèdent la cession de 1907. En 1903, par exemple, l'agent local des Indiens dit, au sujet de Cowessess, que les « sauvages de cette réserve sont plus à l'aise que ceux d'autres réserves de la division : ce sont des Métis, pour la plupart, et ils portent leur vue plus loin. Ils gagnent aisément de quoi vivre par la culture, l'élevage du bétail, la vente du foin et du bois de chauffage. [...] Somme toute, ils vivent confortablement, et ne demandent pas beaucoup d'aide quand les récoltes sont bonnes²⁷. »

En 1905 par contre, l'inspecteur W.M. Graham dresse un portrait négatif des Indiens de l'agence, y compris de ceux de la bande de Cowessess :

Généralement parlant les sauvages de cette agence ne réussissent pas aussi bien qu'ils le devraient. Il y a un grand nombre d'hommes robustes sur les réserves qui vivent au jour le jour en vendant du bois et du foin et qui pourraient, s'ils le voulaient, avoir

²⁴ A. McGibbon, inspecteur des agences indiennes, au SGAI, 21 septembre 1896, Canada, *Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'exercice terminé le 30 juin 1896*, p. 231-232 (pièce 5 de la CRI, p. 204).

²⁵ Soulignons que les calculs de McGibbon sont inexacts : les recettes annuelles totalisent 6786,40 \$. Il est impossible d'expliquer cette erreur; les calculs portant sur les recettes totales des autres bandes de l'agence du lac Crooked sont exacts.

²⁶ A. McGibbon, inspecteur des agences indiennes, au SGAI, 21 septembre 1896, Canada, *Rapport annuel du département des affaires indiennes pour l'exercice terminé le 30 juin 1896*, p. 229 (pièce 5 de la CRI, p. 205).

²⁷ Magnus Begg, agent des Indiens, Agence du lac Crooked, au SGAI, 17 août 1903, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1903*, p. 159 (pièce 5 de la CRI, p. 396).

les meilleures fermes des territoires. Le sol reste improductif. La bande Cowessess a l'une des meilleures réserves agricoles du pays. Les sauvages ne font pas usage des chevaux et des machines qu'ils ont en leur possession²⁸.

L'année suivante, l'agent des Indiens Matthew Millar mentionne pour sa part, dans son rapport : « Plusieurs de ces Sauvages possèdent de bons chevaux, et de petits troupeaux de bêtes à cornes. Cette bande [Cowessess] n'a besoin que de très peu d'aide pour les plus pauvres²⁹. » La discordance de ces rapports s'explique peut-être simplement par le fait que l'agent et l'inspecteur évaluent la situation sous des angles différents, le premier voulant mettre en valeur le progrès des Indiens sous sa charge, le second voulant souligner les points pouvant être améliorés.

PRESSION EN VUE D'OBTENIR LA CESSION DES RÉSERVES DU LAC CROOKED

Réponse du Ministère, 1885 à 1903

En mars 1885, avant que n'éclate la violence liée au soulèvement des Métis, le commissaire des Indiens Edgar Dewdney reçoit un télégramme de la part de deux magistrats de Broadview qui affirment que les Indiens du lac Crooked, dont les réserves bordent 25 milles de la voie ferrée du Canadien Pacifique, menacent d'attaquer leur village. Dewdney dépêche 100 hommes de Winnipeg pour s'assurer qu'aucun incident n'éclate à une telle proximité de la voie ferrée; la rumeur d'attaque se révèle toutefois sans fondement³⁰.

À peu près au même moment, ou peut-être même plus tôt, des colons installés près des réserves du lac Crooked commencent à faire pression sur le gouvernement pour que les réserves du lac Crooked, ou du moins leur partie la plus au sud, soient cédées en vue d'une vente³¹. Si ces

²⁸ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Pedley, surintendant général adjoint des Affaires indiennes (ci-après SGAAI), 3 octobre 1905, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1905*, p. 188 (pièce 5 de la CRI, p. 439-440).

²⁹ M. Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 30 juin 1906, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1906*, p. 127 (pièce 6 de la CRI, p. 502).

³⁰ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 36-37 (pièce 4 de la CRI, p. 36-37).

³¹ Thomas Evans à David Macpherson, ministre de l'Intérieur, 26 mai 1885, BAC, RG 10, vol. 7542, dossier 29108-1 (pièce 6 de la CRI, p. 28).

demandes sont motivées par des questions de sécurité, les colons n'en parlent aucunement dans leur correspondance récente. Le principal objectif mentionné est de rendre disponibles les terres de réserve, en vue de leur mise en valeur par des colons non indiens.

Le 26 mai 1885, Thomas Evans, de Broadview, en Saskatchewan, écrit au premier ministre, John A. Macdonald, et au ministre de l'Intérieur, David Macpherson : [T] « le sujet qui préoccupe tous les habitants est l'idée que le gouvernement doit faire disparaître la réserve indienne le plus rapidement possible [...] et ainsi ouvrir pour la colonisation un beau grand morceau de terre qui, en ce moment, ne sert absolument à rien³² ». Evans mentionne dans sa lettre que [T] « le gouvernement a reçu une pétition à ce sujet il y a quelque temps, et [...] il a été promis [...] que la question serait officiellement examinée³³ », sauf que dans la réponse du gouvernement, le commissaire des Indiens, Edgar Dewdney, affirme n'avoir trouvé aucune trace d'une telle pétition, mais que néanmoins, [T] « la question ferait l'objet d'une enquête³⁴ ».

Au printemps de 1886, des colons des environs de Moosomin, en Saskatchewan, présentent au ministre de l'Intérieur une demande similaire à celle d'Evans, soit d'éloigner les réserves de la voie ferrée, suggestion à laquelle le ministre semble se rallier :

[Traduction]

Au cours de sa récente visite dans le Nord-Ouest, les colons des environs de Moosomin ont porté à l'attention du ministre [de l'Intérieur] le fait que la réserve indienne en question [les réserves de l'agence du lac Crooked] se trouve immédiatement le long du chemin de fer du Canadien Pacifique, qu'il serait souhaitable dans l'intérêt public et dans l'intérêt des Indiens eux-mêmes qu'ils soient déménagés à six milles de la voie ferrée [...]

Les Indiens, a-t-on indiqué au ministre, seraient parfaitement disposés à consentir à cette proposition, et il [est] confiant que l'intérêt du public et l'avantage des Indiens seraient également servis par une entente de ce genre.

³² Thomas Evans à John A. Macdonald, premier ministre, 26 mai 1885, et Evans à David Macpherson, ministre de l'Intérieur, 26 mai 1885, BAC, RG 10, vol. 7542, dossier 29108-1 (pièce 6 de la CRI, p. 26-29).

³³ Thomas Evans à David Macpherson, ministre de l'Intérieur, 26 mai 1885, BAC, RG 10, vol. 7542, dossier 29108-1 (pièce 6 de la CRI, p. 28).

³⁴ Ébauche, Edgar Dewdney, commissaire des Indiens, à Thomas Evans, 5 juin 1885, BAC, RG 10, vol. 7542, dossier 29108-1 (pièce 6 de la CRI, p. 30-31).

Je vous demande s'il ne serait pas opportun, si vous êtes de son avis, d'entreprendre des négociations avec les Indiens afin d'obtenir leur avis sur la question³⁵.

On demande à l'agent des Indiens responsable de l'agence du lac Crooked, Alan McDonald, de faire connaître son avis sur le projet. Il répond que la cession proposée n'est pas avantageuse pour les Indiens et que, si elle se réalise, il faudra avoir soin d'acquérir suffisamment de terres à foin près de la réserve :

[Traduction]

Le foin de la réserve de Little Child [Cowessess] se trouve dans les six milles demandés, je ne crois pas qu'on en ait coupé quarante tonnes l'an dernier et, à moins que ces Indiens reçoivent la même superficie de terres à foin qu'ils céderaient et qu'elle se trouve à proximité de leur réserve, il serait injuste d'envisager la proposition.

Les bandes de Loud Voice [Ochapowace] et de Kah-Ke-wis-ta-haw renonceraient elles aussi à leurs meilleures terres à foin, mais pas autant que « Little Childs ». [*sic*]

Ces bandes devraient d'ici quelques années posséder un grand nombre de têtes de bétail, et avoir besoin de plusieurs milliers de tonnes de foin chacune, et nous devrions par tous les moyens possibles les protéger pour eux.

Si le terrain se trouvant immédiatement au nord des réserves et allant de celle de Sakemays (nord de Long Lake) jusqu'à la limite est de celle de Loud Voice sur six milles vers le nord était donné en échange, je pense que l'on pourrait obtenir les terres à foin, les Indiens seraient traités avec justice et les parties qui regardent avec envie les terres que détiennent présentement les Indiens seraient satisfaites. [...]

Nous ne devrions pas oublier le fait que si la proposition est menée à bien, les Indiens donneront des terres d'une beaucoup plus grande valeur que celles qu'ils recevront³⁶.

³⁵ A.M. Burgess, sous-ministre de l'Intérieur, à L. Vankoughnet, SGAAI, 4 mars 1886, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 34-36).

³⁶ Agent des Indiens McDonald, au commissaire des Indiens, 22 mars 1886, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 40-42).

À la suite de ce rapport, les Affaires indiennes informent le ministère de l'Intérieur qu'il [T] « ne serait pas prudent ou avisé de déranger les Indiens qui sont en possession de ces terres³⁷ ». L'affaire est ensuite demeurée en suspens pendant des années.

Le 26 février 1891, un résidant de Broadview, M. Thorburn, présente au ministre de l'Intérieur³⁸ une résolution adoptée par les colons des environs du lac Crooked, où l'on peut lire : [T] « Maintenant que les Indiens, par suite du traitement bienveillant, généreux, sagace et constant que leur sert le gouvernement, sont parfaitement convaincus que chaque mesure qui les touche, de la part du gouvernement, s'inscrit dans une sincère recherche de leur mieux-être, le moment serait idéal pour mener à bien ce projet tant attendu³⁹ » (la cession de la partie sud des réserves du lac Crooked, y compris de la RI 73 de Cowessess). Lorsqu'on lui demande de faire rapport à ce sujet, l'agent McDonald dit regretter que la question n'ait pas été réglée comme il le suggérait en 1886 et fait valoir que sa première responsabilité est de protéger les intérêts des Indiens, qui ont besoin des terres à foin visées par le projet de cession :

[Traduction]

[...] [B]ien que les intérêts des gens de Broadview me tiennent fort à cœur, à titre d'agent des Indiens, j'ai le devoir de défendre les intérêts des Indiens et de présenter les difficultés telles qu'elles sont. Laissez-moi donc vous dresser un portrait rapide de la situation.

Si les Indiens cèdent ces terres, aucune somme d'argent raisonnable ne peut les récompenser, car ils auront complètement perdu leurs terres à foin, et cela exigerait qu'ils n'augmentent pas leur troupeau, ce qui bien entendu serait fatal à leur progression, et ce qui serait déplorable; la seule autre solution que j'entrevois consisterait à leur donner des terres à foin d'égale superficie et d'égale valeur immédiatement adjacentes à la réserve en question, ce qui, à mon avis, n'est pas possible maintenant.

Cette partie du township 17 [la région dont la cession est demandée] se trouvant immédiatement au nord de Broadview a très peu d'utilité au plan agricole,

³⁷ Ébauche [SGAAI], à A.M. Burgess, sous-ministre de l'Intérieur, 7 avril 1886, et Ébauche [SGAAI], à A.M. Burgess, sous-ministre de l'Intérieur, 6 mai 1886, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 43, 47-51).

³⁸ [Auteur inconnu], Ministère des Affaires indiennes (MAI) à [G.] Thorburn, [14] avril 1891, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 56-59).

³⁹ Résolution présentée au ministre de l'Intérieur, 1891, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 728-729).

une grande partie étant sous l'eau pendant la saison des pluies, et le reste est graveleux, et, pendant la saison sèche, elle est plus ou moins imprégnée d'alcalis, et si elle était ouverte à la colonisation demain, je ne pense pas qu'il y aurait six colons qui s'y installeraient d'ici cinq ou six ans. Sa seule valeur réside dans ce que les Indiens y font, soit cultiver du foin.

[...] l'unique conséquence que peut avoir un appel aux Indiens est une perturbation de leur état d'esprit pour une période indéfinie [...] ou encore, il est fort possible que nous essayions un refus net d'envisager le projet, maintenant et dans le futur, ce qui, tout compte fait, serait peut-être la meilleure façon de clore le débat⁴⁰.

Comme en 1886, le Ministère refuse le projet en raison des préoccupations exprimées par l'agent des Indiens McDonald.

Lorsque la question refait surface en janvier 1899, c'est un politicien local qui fait la proposition à Clifford Sifton, ministre de l'Intérieur et surintendant général des Affaires indiennes d'office :

[Traduction]

M. R.S. Lake, député à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, m'a rendu visite dans le but de faire ouvrir à la colonisation une certaine partie de la réserve indienne au nord de la voie ferrée à Broadview et Grenfell. Un croquis et un mémoire sont annexés. Veuillez en prendre connaissance et me faire savoir s'il y a des chances de pouvoir accéder à sa demande. J'ai expliqué à M. Lake que la question dépendait du consentement des Indiens⁴¹.

Avant de discuter de cette affaire avec le commissaire des Indiens ou l'agent des Indiens local, le secrétaire particulier de Sifton, J.A.J. McKenna, demande d'abord à l'arpenteur A.W. Ponton de faire rapport à cet égard. Contrairement à l'agent des Indiens McDonald, qui avait reconnu les besoins des colons, mais qui avait accordé la priorité à la « progression » des Indiens vivant dans les réserves du lac Crooked, Ponton dit [T] « douter que les Indiens subissent quelque perte que ce soit advenant l'ouverture de la totalité du township 17, dans les rangs susmentionnés, pour la colonisation ». Tout en reconnaissant que « des difficultés considérables sont à craindre » pour

⁴⁰ A. McDonald, agent des Indiens, lac Crooked, au SGAI, 10 mars 1891, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 53-55).

⁴¹ Clifford Sifton, ministre de l'Intérieur, à J.A.J. McKenna, 19 janvier 1899, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 62).

obtenir le consentement requis des Indiens concernés, Ponton accorde son appui total à la proposition :

[Traduction]

Je recommande fortement que l'on adopte la suggestion de M. Lake, parce que les Indiens ne profitent pas de ce terrain, et que, pendant qu'il demeure bloqué, la colonisation du vaste district agricole se trouvant au sud de la voie ferrée ne peut se faire en l'absence de ville marché entre Whitewood et Grenfell [...]

Je propose que l'on donne à l'agent pour directive d'obtenir la cession du terrain auprès des bandes intéressées⁴².

Après avoir obtenu l'appui de Ponton, le surintendant général Sifton demande des renseignements additionnels au commissaire David Laird et à l'agent des Indiens local⁴³. Laird convoque une réunion avec le lieutenant-gouverneur A.E. Forget et J.P. Wright, le nouvel agent des Indiens au lac Crooked; plus tard, il consulte également Allan McDonald, l'ancien agent⁴⁴. Le nouvel agent et l'ancien s'opposent tous deux à la proposition parce que [T] « les Indiens des trois bandes coupent la plupart de leur foin dans la partie sud de ces réserves⁴⁵ ». Le commissaire Laird communique cet avis à Sifton et se dit d'accord qu'il ne serait pas sage de solliciter une cession des terres en question, du moins pour le moment, avant d'avoir le résultat d'une expérience sur la culture du brome comme substitut du foin sauvage⁴⁶. En effet, constatant que les terres humides de la réserve de Cowessess

⁴² A.W. Ponton, arpenteur, à J.A.J. McKenna, 17 février 1899, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 64-66).

⁴³ Clifford Sifton, SGAI, à D. Laird, commissaire des Indiens, 23 février 1899, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 67).

⁴⁴ D. Laird, commissaire des Indiens, Winnipeg, à Clifford Sifton, SGAI, 22 avril 1899, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 69).

⁴⁵ D. Laird, commissaire des Indiens, Winnipeg, à Clifford Sifton, SGAI, 22 avril 1899, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 69).

⁴⁶ D. Laird, commissaire des Indiens, Winnipeg, à Clifford Sifton, SGAI, 22 avril 1899, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 69).

s'assèchent lentement, l'agent des Indiens précédent, McDonald, a entrepris l'expérience de faire pousser d'autres plantes fourragères comme le brome⁴⁷.

À son tour, le surintendant général Sifton transmet l'information à M. Lake et lui explique que le Ministère envisagera d'approcher les Indiens en vue d'obtenir la cession des parties sud de leurs réserves seulement si les expériences avec le brome donnent des résultats satisfaisants :

[Traduction]

Le commissaire, cependant, dit que l'agent fait l'expérience cette année de semer du brome sur les terres cultivées de ces Indiens, et que si l'expérience est concluante, cela éliminerait la nécessité actuelle de conserver la portion sud de la réserve en terres à foin et il serait alors facile, croit-on, d'obtenir la cession désirée.

Je suis disposé à partager le point de vue du commissaire, selon qui il vaut mieux ne rien faire pour le moment; mais je me souviendrai des représentations que vous avez faites car je souhaite accueillir favorablement les demandes des colons, dans la mesure du possible, tout en protégeant les droits des Indiens⁴⁸.

Pour la troisième fois en moins de 15 ans, les Affaires indiennes rejettent les demandes de la communauté locale, qui souhaite que la bande de Cowessess cède la partie sud de sa réserve.

Vers la fin des années 1880, selon le nouvel agent des Indiens au lac Crooked, J.P. Wright, la composition de la bande de Cowessess ne se compare à celle d'aucune autre bande de l'agence du lac Crooked. En 1898, Wright estime que la bande de Cowessess est composée majoritairement de « Métis français mêlés de quelques Sautaux et de quelques Cris ». À titre de comparaison, il décrit les bandes d'Ochapowace et de Kahkewistahaw comme étant composées de Cris et celle de Sakimay comme étant composée majoritairement de « Sautaux avec quelques Cris⁴⁹ ». Toutefois, dix ans plus tard, le prêtre catholique romain de la mission du lac Crooked, le père Siméon Perrault, ne parle pas de « Métis français » lorsqu'il écrit : « Le nombre des familles catholiques de la mission du

⁴⁷ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 76 (pièce 4 de la CRI, p. 76).

⁴⁸ Clifford Sifton, SGAI, à M. Lake, député territorial, Regina, 29 avril 1899, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 71-72).

⁴⁹ John P. Wright, agent des Indiens, au surintendant général des Affaires indiennes (ci-après SGAI), 25 août 1898, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1898*, 136 (pièce 5 de la CRI, p. 239-240).

lac Crooked en 1908 est 65 dont 6 Canadiennes françaises et les autres sauvages. Total des catholiques 355 dont 42 Canadiens français et les autres sauvages⁵⁰. » L'identité des familles canadiennes-françaises en question n'est pas mentionnée. La mission était située dans la réserve de Cowessess, car un grand nombre des membres de la bande étaient de confession catholique romaine, mais elle desservait des catholiques installés hors des limites de l'agence du lac Crooked⁵¹.

En septembre 1900, Magnus Begg devient l'agent des Indiens pour l'agence du lac Crooked⁵². Seize mois plus tard, en janvier 1902, il présente au Ministère une « proposition » qui, selon lui, est très avantageuse pour les Indiens de son agence. Begg affirme que les Indiens de l'agence du lac Crooked ont de la difficulté à payer les dettes contractées pour l'achat d'articles comme des charrettes, des instruments aratoires et des harnais pour leurs exploitations agricoles, sans toutefois préciser la ou les bandes ni les membres éprouvant ces difficultés. Il ajoute que pour payer ces dettes, les Indiens étaient continuellement forcés de vendre du bétail, ce qui réduisait leur investissement. Tout en reconnaissant que les Indiens avaient besoin de machinerie et d'outils pour produire suffisamment de fourrage pour leurs troupeaux, Begg fait valoir que la cession d'une partie de leurs terres de réserve leur offrirait le moyen d'éliminer leurs dettes :

[Traduction]

Ces Indiens ont actuellement environ 50 000 acres de terres dont ils n'ont pas besoin, disons une bande de trois milles de profondeur au nord de la voie du C.P.R., à la limite sud de la réserve, ainsi que la réserve de Leech Lake (toute en terres à foin) dans le district de Yorkton, et la majorité pourrait être vendue.

Le produit, selon l'estimation approximative ci-jointe, devrait leur donner environ 12 \$ chacun par année en intérêts, montant qui devrait leur permettre de payer leurs dettes, d'acheter davantage de jeunes animaux, du bois de construction, etc.

⁵⁰ « Journal du révérend père Siméon Perrault, OMI, 1907-1908 », Archives Deschâtelets, Ottawa, L 1021, m27C, 1 (pièce 2 de la CRI, p. 10).

⁵¹ « Journal du révérend père Siméon Perrault, OMI, 1907-1908 », Archives Deschâtelets, Ottawa, L 1021, m27C, 1 (pièce 2 de la CRI, p. 3, 9 et 10).

⁵² Alex McGibbon, inspecteur des agences indiennes, au SGAI, 16 septembre 1901, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1901*, 193-194 (pièce 5 de la CRI, p. 345).

Si le Ministère approuve cette mesure, je ferai tout en mon pouvoir pour obtenir une cession des Indiens, car, de cette manière, j'entrevois qu'ils auront des activités rentables et prospéreront en conséquence⁵³.

Fait à souligner, l'inspecteur McGibbon rapporte en 1899 (un an avant l'arrivée de Begg), que les membres de la bande de Cowessess « n'ont presque pas de dettes⁵⁴ ». Plus récemment encore, l'inspecteur des agences indiennes T.P. Wadsworth note, dans son rapport daté du 31 juillet 1901, que les membres de la bande de Cowessess « ont bien peu de dettes⁵⁵ ».

Le commissaire des Indiens, David Laird, se fonde sur ses enquêtes antérieures concernant les projets de cession pour informer Begg que les terres de réserve des bandes du lac Crooked dont il propose la vente sont nécessaires pour faire pousser du foin, et qu'il faut attendre un examen approfondi avant d'envisager un projet de ce genre :

[Traduction]

Je me permets de dire que, selon les renseignements dont je dispose concernant les terres en question, elles sont requises pour les besoins en foin. Puisqu'il y a beaucoup de bétail (et que leur nombre devrait augmenter) il ne faudrait pas que les Indiens soient à court de foin. Il se peut qu'en raison de la saison des pluies l'an dernier, suffisamment de foin a été coupé en dehors de ces terres, mais les conditions dans l'avenir ne seront peut-être pas aussi favorables et on aurait alors besoin de ces terres pour y cultiver du foin.

Cette question ne peut être tranchée à la légère, mais doit plutôt être examinée longuement, et je crois qu'il est préférable de la laisser en suspens pour le moment⁵⁶.

⁵³ Magnus Begg, agent des Indiens, à David Laird, commissaire des Indiens, 13 janvier 1902, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 73-74). La réserve du lac Leech, dont il est fait mention, appartenait aux membres de la bande de Little Bone, dont la plupart habitaient dans la réserve de Sakimay. Lorsque fut conclue une entente permettant à ceux qui le désiraient de passer à la bande de Sakimay, 75 p. 100 de la réserve du lac Leech fut cédée en 1907 (voir pièce 6 de la CRI, p. 513-520). À noter que l'estimation du montant annuel d'intérêts est bien de 12 \$ et non de 17 \$, comme il a été publié dans le rapport de la phase I.

⁵⁴ Alex McGibbon, inspecteur des agences indiennes, au SGAI, 18 août 1899, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1899*, 194 (pièce 5 de la CRI, p. 274).

⁵⁵ T.P. Wadsworth, inspecteur des agences indiennes, au SGAI, 31 juillet 1901, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1901*, 144 (pièce 5 de la CRI, p. 342).

⁵⁶ David Laird, commissaire des Indiens, à l'agent des Indiens, Agence du lac Crooked, 22 janvier 1902, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 76).

Deux mois plus tard, un groupe de fermiers et d'habitants de Broadview, de Whitewood et des districts environnants font parvenir une pétition au ministre de l'Intérieur, demandant, encore une fois, que la bande de terre se trouvant à la limite sud des réserves du lac Crooked soit ouverte à la colonisation. Ayant recueilli la signature de plus de 190 résidents locaux, dont celle de l'agriculteur et député territorial R.S. Lake, les auteurs de la pétition demandent [T] « que l'honorable ministre de l'Intérieur utilise son influence pour obtenir le consentement des Indiens à la vente de ces terres aux colons signataires [...]»⁵⁷. Le cabinet du ministre demande à J.K. McLean, le secrétaire des Affaires indiennes⁵⁸, de faire la réponse suivante :

[Traduction]

On me demande d'accuser réception de la pétition dans laquelle vous et d'autres résidents du village de Broadview, de la ville de Whitewood et des districts environnants, dans la circonscription d'Assiniboia-Est, demandez que l'on obtienne le consentement des Indiens en vue de la vente des réserves du lac Crooked aux colons signataires, et de dire que le ministre apprécie qu'il est souhaitable d'accéder aux demandes des pétitionnaires, mais que, bien entendu, comme ils le savent, nulle réserve indienne ne peut être vendue sans le consentement des Indiens.

Je peux dire toutefois que le Ministère fera de son mieux pour obtenir ce consentement et qu'un agent sera affecté à cette tâche⁵⁹.

La pétition est ensuite envoyée au commissaire des Indiens David Laird, à Winnipeg, avec instruction d'envoyer [T] « un inspecteur, ou un fonctionnaire du Ministère, ou celui qui selon vous est le mieux qualifié pour discuter de la question d'une cession avec les Indiens⁶⁰ ». Le commissaire Laird choisit de s'occuper de l'affaire lui-même, mais ne présente la proposition qu'à Kahkewistahaw et Ochapowace, pas à Cowessess :

⁵⁷ Résidents du village de Broadview et de la ville de Whitewood et des districts environnants, au ministre de l'Intérieur, vers mars 1902, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 77-83).

⁵⁸ Bureau du ministre de l'Intérieur à J.D. McLean, secrétaire, MAI, 31 mars 1902, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 84).

⁵⁹ J.D. McLean, secrétaire, MAI, au père J.G. Stephens, Broadview, 2 avril 1902, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 85).

⁶⁰ J.D. McLean, secrétaire, MAI, à David Laird, commissaire des Indiens, Winnipeg, 2 avril 1902, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 86).

[Traduction]

Je dois signaler qu'en revenant de Varley le mois dernier [avril 1902], je me suis rendu à l'agence, et, après avoir pris rendez-vous, j'ai rencontré les Indiens en conseil le 16. J'ai expliqué aux bandes des réserves 71 et 72 [Ochapowace et Kahkewistahaw respectivement], qui sont les plus proches du lieu de résidence des pétitionnaires, l'objet du conseil, et je leur ai demandé s'ils étaient disposés à céder une bande de deux ou trois milles dans la partie de leurs réserves se trouvant le plus près de la voie ferrée du C.P. Je n'ai pas fait la même proposition à la bande n° 73 de Coweses [sic], car, selon une conversation avec l'agent Begg, j'ai déterminé que leurs terres à foin se trouvent presque toutes dans la partie sud de la réserve. De plus, la réserve 73 n'est pas aussi près que les réserves 71 et 72 de Whitewood et Broadview où habitent les principaux pétitionnaires.

J'ai constaté que les Indiens s'opposaient fermement à l'idée de céder une partie de leurs réserves. [...]

Lorsque j'ai demandé aux Indiens présents, membres des bandes, s'il y en avait, parmi eux, qui étaient favorables à une cession, je n'ai pas eu de réponse⁶¹.

Comme par le passé, le rapport détaillé du commissaire Laird clôt le dossier. Près de deux ans s'écoulaient avant que l'affaire ne refasse surface.

Réponse du Ministère, 1904 à 1907

En mars 1904, le surintendant général des Affaires indiennes Clifford Sifton présente encore une fois le désir des colons de Broadview d'obtenir une cession des réserves du lac Crooked. Écrivant à son sous-ministre, Frank Pedley, Sifton fait remarquer :

[Traduction]

Les gens de Broadview et des environs attendent avec impatience que la moitié sud de la réserve indienne soit cédée et vendue de manière à l'ouvrir à la colonisation. J'aimerais que vous adressiez la question au bureau du commissaire pour que M. McKenna puisse l'examiner et voir si elle serait souhaitable du point de vue des Indiens et si les Indiens sont susceptibles d'être d'accord⁶².

⁶¹ David Laird, commissaire des Indiens, Winnipeg, au secrétaire, MAI, 6 mai 1902, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 87-89).

⁶² Clifford Sifton, ministre de l'Intérieur, à Frank Pedley, SGAAI, 8 mars 1904, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 96). Il est intéressant de souligner que Sifton demande que M. McKenna soit autorisé à faire enquête sur la question. L'association personnelle de McKenna avec le ministre remontait au 1^{er} février 1897, lorsqu'il a été nommé secrétaire particulier du ministre de l'Intérieur. Voir D.H. Hall, « Clifford Sifton and Canadian Indian Administration, 1896-1905 », (1977) 2, 2 *Prairie Forum* 127, p. 130.

Pedley demande au commissaire adjoint des Indiens, J.A.J. McKenna (l'ex-secrétaire particulier de Sifton) de répondre. Celui-ci rappelle au ministre Sifton que le commissaire Laird avait personnellement fait enquête sur cette même question en avril 1902, et qu'il avait signalé que les Indiens des RI 71 (Ochapowace) et 72 (Kahkewistahaw) s'opposaient à céder quelque portion de leurs terres. D'après ces renseignements, McKenna prend la décision suivante :

[Traduction]

Étant donné l'objection ferme des Indiens à céder une portion quelconque des réserves, il me semble qu'il ne serait pas avisé que je convoque les Indiens afin de discuter de nouveau d'un projet de cession, car cela pourrait donner l'impression que le Ministère agit au nom des colons dans cette affaire. Il serait, selon moi, si des renseignements plus récents étaient nécessaires, davantage à conseiller de demander à l'agent en place de s'informer discrètement de l'état d'esprit des Indiens et de faire rapport.

[...]

Je remarque, d'après ce que dit la lettre du surintendant adjoint, que l'objectif visé par le projet de cession est d'« ouvrir les terres à la colonisation ». Si je fais le lien avec la pétition que vous m'avez présentée le 2 avril 1902, je déduis qu'il est en fait question de la vente des terres aux colons signataires. Je ne vois pas comment on peut demander aux Indiens de laisser aller quelque terre de réserve à cette fin. Cela reviendrait à utiliser les terres dans l'intérêt des villages et des établissements avoisinants, alors que l'intérêt de ceux pour qui les réserves sont mises de côté exige que toute terre qu'ils cèdent pour fins de vente soit vendue au meilleur prix possible [...]⁶³

Les fonctionnaires de l'administration centrale sont d'accord avec la proposition de McKenna, à savoir que l'agent en place détermine la disposition des Indiens, puis fasse rapport. Le 28 mars 1904, le commissaire des Indiens Laird reçoit comme directive que [T] « l'agent présente l'affaire aux Indiens pour voir s'il y a possibilité d'obtenir la cession⁶⁴ ». L'agent Begg écrit au commissaire Laird le 11 avril 1904, lui disant qu'il tiendrait « dès à présent [...] un conseil avec les Indiens » de l'agence, sauf les membres de la bande de Sakimay, dont la réserve est [T] « trop loin de la voie

⁶³ J.A.J. McKenna, commissaire adjoint des Indiens, au secrétaire, MAI, 19 mars 1904, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 100-2).

⁶⁴ J.D. McLean, secrétaire, MAI, à David Laird, commissaire des Indiens, Winnipeg, 28 mars 1904, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 104).

ferrée du C.P. pour être de quelque intérêt pour les colons blancs⁶⁵ ». Begg meurt cependant neuf jours plus tard, le 20 avril 1904⁶⁶. J.A. Sutherland, le meunier et forgeron résidant prend en charge la réserve jusqu'à ce que le nouvel agent, Matthew Millar, soit nommé, en mars de l'année suivante⁶⁷.

Les documents historiques laissent cependant croire que quelqu'un a peut-être abordé la question avec les bandes avant la mi-juin 1904, car, le 14 juin de cette année, l'agent par intérim Sutherland fait parvenir au bureau du commissaire, à Winnipeg, une lettre de Kanas-way-we-tung, le n° 7 de la bande de Cowessess, qui [T] « s'oppose catégoriquement à vendre une partie des réserves et croit pouvoir bloquer le projet en s'installant à l'extrémité sud-ouest de la réserve⁶⁸ ».

Lors du paiement des annuités en juillet 1904, le commissaire Laird propose aux bandes du lac Crooked de céder la partie sud de leurs réserves pour avoir assez d'argent pour clôturer la réserve, et l'idée est laissée aux membres de la bande pour qu'ils y réfléchissent :

[Traduction]

Lors du paiement des annuités en juillet [1904], la question est soulevée, étant donné qu'une occasion favorable s'était produite concernant une plainte que des animaux des colons s'étaient introduits dans la réserve et que leurs propriétaires les avaient laissés paître là. M. Lash, de nos bureaux, qui était responsable des paiements, expliqua en détail aux Indiens les avantages qu'ils auraient de céder une bande de la réserve et d'utiliser une partie du produit de la vente pour clôturer la réserve. Les Indiens ont semblé apprécier la suggestion, mais voulaient prendre le temps d'y penser. Bien entendu, M. Lash n'était pas autorisé à faire d'offre définitive, mais il a expliqué aux Indiens que ce plan avait été adopté dans d'autres réserves et que les Indiens en étaient très satisfaits. La bande de Cowesses [*sic*], dirigée par son chef,

⁶⁵ Magnus Begg, agent des Indiens, Agence du lac Crooked, à David Laird, commissaire des Indiens, 11 avril 1904, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 105).

⁶⁶ J.A. Sutherland, agent des Indiens par intérim, T.N.-O., au SGAI, 1^{er} août 1904, Canada, Département des affaires des Sauvages, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1904*, 152 (pièce 5 de la CRI, p. 407).

⁶⁷ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Pedley, SGAAI, 3 octobre 1905, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1905*, p. 188 (pièce 5 de la CRI, p. 439).

⁶⁸ J.A. Sutherland, responsable, Agence du lac Crooked, à J.A.J. McKenna, commissaire adjoint, Winnipeg, 14 juin 1904, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 106-107).

Joe LeRat, voulait que le produit de la vente des terres cédées soit remis en entier aux Indiens pour qu'ils en fassent ce qu'ils voulaient. M. Lash leur a dit qu'on ne pouvait accéder à cette suggestion. Joe LeRat est un Métis conservateur et un bon orateur, les Indiens l'écoutent donc. Je propose donc, peu après que le nouvel agent aura été nommé et que l'inspecteur aura fait rapport détaillé sur les affaires de l'agence, que la question de la cession soit présentée aux Indiens soit par moi-même ou par le commissaire adjoint, avec plein pouvoir de faire une proposition définitive aux Indiens, disons que 10 % du produit de la vente soient dépensés à leur profit pour du matériel agricole et en paiements individuels en espèces ou pour liquider les dettes⁶⁹.

Le commissaire Laird insiste sur le fait que [T] « pour le moment, il ne conviendrait pas de mettre trop d'insistance sur cette affaire, car elle exige d'être traitée avec beaucoup de délicatesse⁷⁰ ». Le secrétaire des Affaires indiennes informe le commissaire qu'il approuve sa [T] « suggestion de laisser la question en suspens jusqu'à ce qu'un nouvel agent soit nommé⁷¹ ». L'affaire tombe en oubli pendant encore deux ans.

CESSION DE TERRES DANS LA RI 73 EN 1907

Prélude à la cession

En mars 1906, les Affaires indiennes reçoivent une lettre d'un résidant de Grayson, en Saskatchewan, par l'entremise du député fédéral local, J.G. Turiff, demandant si un Indien pouvait vendre des terres de réserve à un non-Indien. Le secrétaire des Affaires indiennes, J.D. McLean, répond qu'une entente de ce genre contreviendrait à la *Loi des sauvages*, mais ajoute que le Ministère s'occupera bientôt [T] « de proposer aux Indiens la cession d'une partie de leur réserve du lac Crooked et, si cette proposition est acceptée, les terres seront vendues au profit des Indiens, après en avoir dûment donné préavis à toutes les parties⁷² ».

⁶⁹ David Laird, commissaire des Indiens, au secrétaire, MAI, 30 septembre 1904, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 110-111).

⁷⁰ David Laird, commissaire des Indiens, au secrétaire, MAI, 30 septembre 1904, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 111).

⁷¹ J.D. McLean, secrétaire, MAI, à David Laird, commissaire des Indiens, 4 octobre 1904, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 112).

⁷² J.D. McLean, secrétaire, MAI, à A. Lowes, Grayson, Saskatchewan, 16 mars 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 113).

En juin 1906, William Morris Graham, inspecteur des agences indiennes pour le bureau de Qu'Appelle, écrit au surintendant général des Affaires indiennes, Frank Oliver, pour l'informer de son retour d'un séjour de trois jours à l'agence du lac Crooked où il a [T] « sondé les Indiens concernant la cession de leurs terres (environ 95 000 acres)⁷³ ». Selon Graham, les bandes sont au fait [T] « de l'intéressant acompte en espèces » reçu par la bande de Pasqua lors de sa récente cession et, pense-t-il, elles pourraient être disposées à céder des terres à des conditions similaires :

[Traduction]

Je suis convaincu que si la question était traitée rapidement et à peu près de la même façon qu'à Pasqua, où l'on a obtenu une cession, ces Indiens accepteraient la vente. En fait, je suis convaincu que si j'avais eu en main le document et l'argent nécessaires j'aurais pu obtenir la cession au moment de ma visite.

La plupart des membres de la bande de Coweses [*sic*] – je dirais environ 95 p. 100 – sont Métis et catholiques romains et le curé de la réserve a une grande influence sur eux. J'ai abordé la question avec ce gentilhomme et selon lui, il serait possible d'obtenir une cession si le dossier est bien mené. Les difficultés que nous avons éprouvées par le passé sont attribuables au fait qu'il y avait trop de personnes qui intervenaient dans ce dossier. Les habitants des villes voisines sont très favorables à la cession. Le conseil municipal, la Chambre de commerce et la population ont donc discuté avec les Indiens les plus influents et ces derniers ont maintenant toutes sortes d'idées en tête. À mon avis, le dossier doit être mené par nos propres fonctionnaires, sans alerter la population, comme nous l'avons fait à Pasqua, les gens de Fort Qu'Appelle ne savaient rien de la question avant qu'elle soit réglée.

J'ai traversé la réserve et j'ai encore vu les terres, et je crois qu'il conviendrait de partir d'un prix de 3 \$ pour la réserve d'Ochapowace et de 5 \$ pour les réserves de Ka-ka-wistahaw et Cowesses [*sic*]. La différence pourrait être comblée lorsque le deuxième vingtième sera payé. Étant donné qu'il s'agit d'une transaction importante, il faudra bien maîtriser le dossier et définir avec précision ce que nous voulons avant de présenter une proposition aux Indiens, car notre position serait affaiblie si le Ministère devait présenter une deuxième proposition. Des tiers risqueraient de se mêler de la question entre-temps, comme par le passé. Si l'agent qui acceptera la cession avait une certaine marge de manœuvre, il pourrait peut-être satisfaire sur-le-champ à des demandes modestes qui lui seraient présentées par les Indiens à l'assemblée.

⁷³ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Oliver, SGAI, 19 juin 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 114-116).

Je crois que les Indiens accepteraient les chiffres que je viens de mentionner comme base pour le paiement; le reste, jusqu'à hauteur du dixième du produit de la vente, sera payé après la vente⁷⁴.

Le 6 juillet 1906, l'administration centrale demande à l'inspecteur Graham d'indiquer les superficies précises de terres devant être cédées dans chaque réserve⁷⁵. Graham répond à la fin de septembre avec le rapport suivant, donnant les superficies, leur valeur estimative et son avis quant à la façon dont les Indiens devraient être approchés dans cette affaire :

[Traduction]

Selon moi, on devrait demander aux Indiens de céder la totalité des terres se trouvant dans le township 17, rangs 3, 4, 5 et 6, – en tout environ 90 240 acres. La répartition des terres dans chaque réserve serait la suivante : Coweses [*sic*], 36 480 acres, Ochapowace, 21 120, Ka Ka wis ta haw, 32 640. Le Département sait qu'on a vainement tenté à plusieurs reprises d'obtenir cette cession. Je suis toutefois d'avis que l'on peut y parvenir si l'on agit judicieusement. Il faudrait avoir sur place l'argent du premier paiement quand on demandera la cession, et la question devrait être rapidement et totalement réglée. Je suis presque certain que les Indiens de Ka Ka wistahaw et d'Ochapowace consentiront à la cession et j'espère que ceux de Coweses [*sic*] rentreront dans le rang quand ils verront les autres Indiens accepter la cession⁷⁶.

À la fin de sa lettre, Graham ajoute : [T] « Le Ministère sera surpris d'apprendre que si les Indiens vendent ces quelque quatre-vingt-dix mille acres de terres, pas plus de quatre ou cinq familles seront touchées, alors vous constaterez la faible mesure dans laquelle les Indiens exploitent les terres⁷⁷. »

W.A. Orr, l'agent responsable de la Direction générale des terres et du bois de coupe, donne à J.D. McLean, le sous-ministre par intérim, les détails du projet de cession dans une note de service

⁷⁴ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Oliver, SGAI, 19 juin 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 114-116).

⁷⁵ W.A. Orr, responsable, Direction générale des terres et du bois de coupe, à J.D. McLean, secrétaire, MAI, 3 juillet 1906, et J.D. McLean à W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, 6 juillet 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 118-120).

⁷⁶ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 24 septembre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 122-123).

⁷⁷ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 24 septembre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 122-123).

datée du 28 septembre 1906, à la fin de laquelle il demande [T] « si des formulaires de cession devraient être envoyés à l'inspecteur Graham pour qu'il les présente aux Indiens, aux conditions qu'il propose telles que ci-dessus⁷⁸ ». Trois remarques sont ajoutées sur cette note de service, l'une de McLean au ministre, datée du 28 septembre : « Demandé si l'inspecteur Graham devrait être autorisé à présenter une cession aux Indiens dans les lignes de la présente »; une réponse datée du 29 septembre : « Approuvé, allez-y, P.O.M. [Par ordre du ministre] » et portant les initiales FHP (fort probablement Frederick H. Paget, commis en chef); et, enfin, une note datée du 1^{er} octobre, par laquelle McLean transmet le dossier : [T] « À M. Orr, pour suite à donner⁷⁹ ».

Le 2 octobre 1906, l'arpenteur en chef prépare une description en vue de la cession d'environ 20 704 acres dans la réserve de Cowessess⁸⁰. Le lendemain, McLean envoie à Graham les formulaires de cession pour les trois bandes du lac Crooked, [T] « lesquelles cessions vous êtes par les présentes autorisé à présenter aux Indiens conformément aux dispositions de la *Loi des sauvages* », ainsi qu'un chèque de 22 046 \$ « représentant la moitié des 10 % du prix des terres des différentes réserves, estimé selon ce qui est mentionné dans votre communication⁸¹ ».

Graham répond que d'autres travaux l'empêchent de se rendre immédiatement au lac Crooked pour présenter les cessions, mais qu'il ne considère pas [T] « qu'un retard ait d'effet préjudiciable sur la proposition, en fait, [qu'il pense] que cela aura l'effet contraire⁸² ». Graham suggère aussi qu'il soit [T] « autorisé à inclure les mêmes conditions que celles de la cession de Pasqua » et demande de quelle façon les propriétaires indiens seront indemnisés pour les

⁷⁸ W.A. Orr, responsable, Direction générale des terres et du bois de coupe, au SGAAI par intérim, 29 septembre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 126).

⁷⁹ Voir note de service de W.A. Orr, responsable, Direction générale des terres et du bois de coupe, au SGAAI par intérim, 29 septembre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 126).

⁸⁰ S. Bray, arpenteur en chef, description de cession, 2 octobre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 129).

⁸¹ J.D. McLean, SGAI par intérim, à l'inspecteur W.M. Graham, 3 octobre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 130).

⁸² W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 9 octobre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 131).

aménagements faits sur les terres visées par la cession⁸³. Le 16 octobre, le secrétaire J.D. McLean lui fait parvenir une modification aux instructions originales :

[Traduction]

Je me permets d'inclure, tel que demandé, une copie des conditions de la cession des terres de Pasqua, lesquelles peuvent être insérées dans la cession des réserves du lac Crooked, en apportant les modifications nécessaires selon la situation propre à chaque cas.

Nous serions satisfaits que vous fassiez une estimation de la valeur des aménagements, mais vous devriez fournir au Département tous les renseignements à cet égard, dont la nature des aménagements et leur valeur, ainsi que le nom du propriétaire, afin que l'on puisse donner à l'arpenteur un état complet de la situation⁸⁴.

Au début de décembre 1906, Graham écrit à l'administration centrale et demande de l'argent afin de compléter le paiement d'acompte à la bande de Pasqua pour leur cession avant de se rendre à l'agence du lac Crooked, [T] « car je crois que cela aura un effet sur ces Indiens s'ils voient comment les Indiens de Pasqua ont été traités⁸⁵ ».

Expériences antérieures en matière de cession

À l'époque, la bande de Cowessess avait déjà eu des expériences directes en matière de cession. Certains éléments de preuve indiquent qu'avant 1907, la bande avait consenti à au moins une cession aux fins d'emprise routière⁸⁶. En 1889, la bande se dit prête à envisager de nouveau la cession de

⁸³ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 9 octobre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 131).

⁸⁴ J.D. McLean, secrétaire, MAI, à W.M. Graham, 16 octobre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 133).

⁸⁵ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 7 décembre 1906, BAC, RG 10, vol. 2389, dossier 79921 (pièce 6 de la CRI, p. 134).

⁸⁶ J.D. McLean, secrétaire, MAI, à F.J. Robinson, sous-commissaire des Travaux publics de la Saskatchewan, 19 mars 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623, (pièce 6 de la CRI, p. 180); MAI au sous-commissaire des Travaux publics de la Saskatchewan, 23 juillet 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 198).

terres de réserve aux fins d'une emprise routière⁸⁷. Toutefois, lorsqu'une proposition de cession lui est enfin présentée par écrit, à cet effet, en juin 1906, le chef Joe LeRat la rejette au nom de la bande parce que le tracé indiqué dans la proposition n'est pas celui dont il avait été convenu dans les discussions préliminaires. Quoi qu'il en soit, la bande confirme sa disposition à céder une emprise routière, à condition que l'arpentage soit conforme à l'exigence exprimée initialement, soit que la route suive un tracé servant les intérêts de la bande⁸⁸. Il semble qu'un compromis a été trouvé en janvier 1908⁸⁹ car en mai de cette année-là, après avoir obtenu les garanties d'indemnisation pour le bois de construction et les dommages aux terres agricoles, la bande consent à céder des droits de passage pour deux routes qui traverseront la réserve, l'une en provenance de Grenfell, l'autre en provenance de Broadview⁹⁰.

Le dossier indique également qu'en avril 1903, le père Siméon Perrault, prêtre oblat en poste à Cowessess et ayant de l'influence sur un grand nombre de membres de la bande, demande à la bande de lui céder 40 acres pour l'usage de la mission et de l'école catholiques romaines. Les membres de la bande [T] « acceptent à l'unanimité de céder à la Couronne, pour l'usage de la mission catholique romaine, 40 acres de terres, soit la partie allant d'environ cent verges au sud du bâtiment servant d'école jusqu'à la rivière, en autant que ces terres servent exclusivement les besoins de l'école et de la mission. Si l'école et la mission devaient disparaître [...] les terres seront rendues à la bande⁹¹ ». Bien qu'un consentement verbal avait été donné, la cession ne s'est concrétisée que

⁸⁷ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 29 mars 1889 (pièce 1 de la CRI, p. 5). *Nota* : le conseiller juridique de la Première Nation a présenté une copie du registre de la région de Broadview au conseiller juridique de la CRI en mars 1998. Selon M. Brabant, l'actuel conseiller juridique de la Première Nation, cette copie est tirée d'une copie obtenue par le sénateur Edwin Pelletier alors qu'il était chef de la bande de Cowessess. L'original n'a pu être retracé et a probablement été détruit dans un incendie au bureau de district du MAINC, à Yorkton dans les années 1970. La pièce 1 de la CRI ne contient que les parties de ce registre où il est question de la Première Nation de Cowessess.

⁸⁸ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 6 juin 1906 (pièce 1 de la CRI, p. 52-53).

⁸⁹ « Journal du révérend père Siméon Perrault, OMI, 1907-1908 », Archives Deschâtelets, Ottawa, L 1021, m27C, 1 (pièce 2 de la CRI, p. 9).

⁹⁰ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 13 mai 1908 (pièce 1 de la CRI, p. 71-72).

⁹¹ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 3 avril 1903 (pièce 1 de la CRI, p. 47).

plusieurs années plus tard – principalement à cause de retards bureaucratiques, semble-t-il⁹² – délai au terme duquel le père Perrault a exprimé le besoin d’avoir plus de terres. Le 25 février 1907, après la messe du dimanche, Perrault tient une assemblée à laquelle assistent 19 membres de la bande de Cowessess, dont 13 acceptent de vendre environ 350 acres de terres à 15 \$ l’acre⁹³. Le projet est pourtant rejeté à l’unanimité le 28 mai 1907, quand il est officiellement présenté aux membres de la bande, car les modalités proposées par le Ministère prévoient le versement de 50 p. 100 du produit de la vente à la bande, qui exige, elle, la totalité du produit de la vente⁹⁴. Les membres revoient finalement leur position et lorsqu’ils consentent à la cession, le 13 novembre 1908, ils acceptent de céder 350 acres pour la vente à 15 \$ l’acre et se contentent de 50 p. 100 du produit de la vente, moins les frais de gestion⁹⁵.

Première assemblée de cession, le 21 janvier 1907

« L’hiver de 1907 a été extraordinaire pour son froid intense et continu et par la grande quantité de neige. Tous les anciens sont unanimes à dire qu’ils n’ont jamais vu d’hiver si rigoureux⁹⁶. » Graham arrive au lac Crooked vers la fin de janvier, et entreprend de rencontrer séparément les bandes de Cowessess, d’Ochapowace et de Kahkewistahaw. Sa première rencontre a lieu le lundi 21 janvier 1907 avec la bande de Cowessess, dans la réserve de laquelle se trouve le bureau de l’agence. L’agent des Indiens Millar accompagne Graham, ainsi que Peter Hourie, en tant

⁹² « Journal du révérend père Siméon Perrault, OMI, 1907-1908 », Archives Deschâtelets, Ottawa, L 1021, m27C, 1 (pièce 2 de la CRI, p. 12).

⁹³ « Journal du révérend père Siméon Perrault, OMI, 1907-1908 », Archives Deschâtelets, Ottawa, L 1021, m27C, 1 (pièce 2 de la CRI, p. 3).

⁹⁴ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 28 mai 1907 (pièce 1 de la CRI, p. 68).

⁹⁵ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 13 novembre 1908 (pièce 1 de la CRI, p. 74-76).

⁹⁶ « Journal du révérend père Siméon Perrault, OMI, 1907-1908 », Archives Deschâtelets, Ottawa, L 1021, m27C, 1 (pièce 2 de la CRI, p. 6).

qu'interprète. Ce dernier a travaillé 20 ans comme interprète au bureau du commissaire des Indiens à Regina avant d'être affecté à la réserve de Sakimay comme instructeur agricole en février 1898⁹⁷.

Selon le registre de l'agence, cette première assemblée du 21 janvier a été [T] « convoquée pour examiner une proposition relative à la cession d'une partie de leurs terres de réserve se trouvant du côté sud de la réserve » et un préavis de la tenue de l'assemblée [T] « a été donné par l'entremise du chef Joe LeRat et du conseiller Ambrose Delorme⁹⁸ ». Au début de l'assemblée, on procède à l'appel des noms, mais contrairement aux assemblées subséquentes dans les réserves d'Ochapowace et de Kahkewistahaw, on n'a pas consigné le nombre de membres de la bande en présence ni leurs noms.

Voici un extrait du registre de cette première assemblée :

[Traduction]

L'inspecteur Graham explique ensuite en détail aux personnes présentes les modalités de l'entente qui a été rédigée par le Département et qui leur a été présentée pour qu'ils décident et qu'ils votent quant à l'acceptation de la proposition ou son rejet, selon le résultat de leur vote⁹⁹.

Au début du paragraphe suivant dans le registre, il semble qu'un mot a été écrit. L'inscription n'est pas claire, mais il est possible qu'à l'origine, on ait pu lire le mot « Refusé ». Le paragraphe qui suit décrit la conclusion de l'assemblée, sans faire mention du fait qu'un vote ait été pris :

[Traduction]

Le chef Joe LeRat a alors pris la parole et dit qu'il pensait que les modalités de la proposition avaient été bien expliquées et qu'ils les comprenaient. M. Graham leur a dit qu'il serait heureux de répondre aux questions ou de donner toute autre explication qu'ils pourraient demander, et qu'il voulait qu'ils prennent tout leur

⁹⁷ Rien n'indique dans le registre de l'agence, ni dans les autres éléments de correspondance au dossier, que Hourie a agi comme interprète en quelque autre occasion à l'agence du lac Crooked.

⁹⁸ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 21 janvier 1907 (pièce 1 de la CRI, p. 54).

⁹⁹ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 21 janvier 1907 (pièce 1 de la CRI, p. 54).

temps avant de prendre une décision – assemblée levée jusqu’au mardi 29 janvier au même endroit¹⁰⁰.

Le rapport subséquent de l’inspecteur Graham montre qu’il n’y a pas eu de vote à la première assemblée :

[Traduction]

Le 21 janvier, j’ai réuni les Indiens de la bande de Cowesses [*sic*], réserve 73, afin de leur expliquer les conditions de cession que je souhaitais leur soumettre en vue d’un vote à une date ultérieure. À cette assemblée, j’ai organisé une assemblée de toute la bande une semaine plus tard, soit le mardi 29¹⁰¹.

Le 22 janvier, Graham, Millar et Hourie rencontrent la bande d’Ochapowace. Assistent aussi à cette réunion les représentants du gouvernement E.D. Sworder, commis au bureau de Graham à Regina, H. Nichol, le commis de l’agence du lac Crooked, H. Cameron, l’interprète officiel du Ministère et J.A. Sutherland, ancien instructeur agricole à la réserve de Cowessess et maintenant meunier et forgeron de l’agence. Un vote est tenu à cette assemblée, quatre personnes votent pour et 20 contre la proposition¹⁰². Dans son rapport subséquent, Graham dit avoir été [T] « incapable d’obtenir la cession de la bande d’Ochapowace en dépit du fait que les incitatifs offerts aux Indiens de cette réserve étaient près de trois fois supérieurs à ceux offerts à la bande de Cowessess [...]»¹⁰³. Le lendemain, le 23 janvier, les sept mêmes représentants du gouvernement rencontrent la bande de Kahkewistahaw. Un vote est à nouveau tenu et la cession est là aussi refusée, avec cinq votes pour

¹⁰⁰ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 21 et 29 janvier 1907 (pièce 1 de la CRI, p. 54-56).

¹⁰¹ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 12 février 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 802-803).

¹⁰² Registre de la région de Broadview, Réserve n° 71 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 22 janvier 1907 (pièce 1 de la CRI, p. 58). Le document fait allusion à un « George Sutherland », mais cela semble être une erreur; J.A. Sutherland était connu comme représentant de l’agence et on parle de lui ailleurs dans le document. Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 29 janvier 1907 (pièce 1 de la CRI, p. 55). D’autres renseignements sur les employés du Ministère sont tirés des rapports annuels du ministère des Affaires indiennes. Le rapport d’enquête de la phase I parle de 16 votes contre la proposition, mais c’est plutôt 20 personnes qui se sont prononcées contre la proposition.

¹⁰³ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 12 février 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 801).

et quatorze contre¹⁰⁴. L'inspecteur Graham n'explique pas pourquoi il a tenu des votes aux premières assemblées avec les bandes d'Ochapowace et de Kahkewistahaw et non avec Cowessess, mais, dans des correspondances antérieures, il s'était dit [T] « presque certain que les Indiens de Ka Ka wistahaw et d'Ochapowace consentiront à la cession et [espérait] que ceux de Coweses [sic] rentreront dans le rang quand ils verront les autres Indiens accepter la cession¹⁰⁵ ».

Deuxième assemblée de cession, le 29 janvier 1907

Cinq jours plus tard, le 28 janvier, Graham rencontre à nouveau la bande de Kahkewistahaw – il indiquera plus tard que cette rencontre a eu lieu à la demande d'une délégation de membres de la bande – et soumet encore une fois le projet de cession au vote. À cette occasion, la cession est acceptée dans une proportion de onze à six. Après la cession, l'inspecteur Graham [T] « commence sur-le-champ à payer environ le vingtième du prix, soit 94 \$ par personne. Le paiement s'est poursuivi une partie de la nuit et le jour suivant¹⁰⁶ ».

Le lendemain, le 29 janvier, Graham, Millar, Sworder, Nichol, Sutherland et Cameron se rendent à la réserve de Cowessess pour rencontrer la bande, tel que proposé à la première assemblée. Il semble que Hourie, qui a agi comme interprète lors de la première assemblée, n'assiste pas à la deuxième assemblée et, malgré la présence de l'interprète payé par le Ministère, Harry Cameron, c'est un membre de la bande, Alex Gaddie, qui sert d'interprète. M. Gaddie, souvent cité dans les rapports annuels des Affaires indiennes comme l'un des agriculteurs les plus productifs de la bande

¹⁰⁴ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 12 février 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 802-803). Pour un examen approfondi de la cession de Kahkewistahaw, voir Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998), 8 ACRI 3.

¹⁰⁵ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 24 septembre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 122).

¹⁰⁶ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 12 février 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 802).

de Cowessess¹⁰⁷, avait agi comme interprète à d'autres assemblées, selon les inscriptions du registre¹⁰⁸.

Voici ce qu'on peut lire au procès-verbal de l'assemblée :

[Traduction]

Suite de l'assemblée ajournée de la bande indienne de Cowessess – Tenue ce 29 janvier 1907 pour examen approfondi d'une entente relative à la cession d'une partie de leurs terres. M. l'inspecteur Graham présidait la réunion. M. M. Millar, agent des Indiens, ainsi que M. Swarder, M. H. Nichol, M. J.A. Sutherland et M. H. Cameron étaient aussi présents; un membre de la bande, Alex Gaddie, sert d'interprète. L'appel des noms étant fait, 29 [il semble que le chiffre « 30 » a d'abord été écrit, puis rayé et remplacé par « 29 »] Indiens habilités à voter répondent à l'appel de leur nom. M. Graham donne à nouveau des explications détaillées sur la question à l'étude, après quoi un vote est tenu [...] ¹⁰⁹

Le registre indique que 15 membres de la bande de Cowessess ont voté en faveur de la cession, dont Alex Gaddie, et 14 contre, dont le chef Joe LeRat. Au nombre de ceux ayant voté en faveur figure un certain Nap Delorme, dont l'identité n'a pas été confirmée. Par la suite, 22 membres de la bande signent l'acte de cession avec, à titre de témoins, E.D. Swarder, H. Nichol et l'agent des Indiens Millar. Une comparaison de la liste des votants et du document de cession révèle que 14 personnes inscrites dans les « oui » sont aussi inscrites sur le document de cession (le nom « Nap Delorme » n'est pas sur l'acte de cession); que six des noms inscrits parmi les opposants à la cession sont sur l'acte (Napahpeness, Wapamoose, Ambrose Delorme, William Aisaican, Joseph Peltier et Ambrose LeRat) et que deux noms apparaissant sur le document de cession ne sont pas dans la liste des votants (Norbert Delorme et Francis Delorme). La liste des bénéficiaires d'annuités de 1906 indique que 37 adultes de sexe masculin de la bande de Cowessess ont reçu des annuités cette année-

¹⁰⁷ John P. Wright, agent des Indiens, au SGAI, 25 juillet 1899, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1899*, 139 (pièce 5 de la CRI, p. 271).

¹⁰⁸ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73 – Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 28 mars 1898, 9 avril 1900 et 4 juillet 1900 (pièce 1 de la CRI, p. 32, 39 et 41).

¹⁰⁹ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73, Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 29 janvier 1907 (pièce 1 de la CRI, p. 55-56).

là¹¹⁰. De ces personnes, deux seulement (le n° 142, Alex Payasis/Tanner, et le n° 169, Emmanuel LeRat) n'ont pas touché l'argent de l'avance lors de la cession, à savoir 33 \$ par personne. Un autre membre de la bande, Isadore Sparvier (le n° 190), étant trop malade pour se présenter au paiement, sa part de l'avance a été remise à un parent¹¹¹. Ces trois noms n'apparaissent ni sur la liste des votants, ni sur l'acte de cession. La preuve indique qu'au moins 30 membres de la bande étaient présents à l'assemblée et – selon l'identité de Nap Delorme – peut-être une personne de plus.

Graham avait reçu l'approbation de verser à la bande un acompte en espèces équivalant à un dixième (10 p. 100) du produit de la vente, dont environ la moitié serait payée lors de la cession et le reste après la vente des terres. Le premier versement fut donc calculé de manière à représenter 5 p. 100 du prix de vente estimatif, puis le deuxième versement fut établi en faisant la différence entre ce qui avait déjà été payé et la totalité des 10 p. 100 du produit réel généré par la vente des terres. Cela dit, Graham avait été autorisé à [T] « apport[er] les modifications nécessaires selon la situation propre à chaque cas¹¹² ».

Le jour où l'entente de cession est signée, le 29 janvier 1907, Graham envoie un télégramme à Ottawa, demandant la permission de doubler le montant d'acompte versé suite à un vote de cession favorable, de façon à pouvoir verser aux Indiens la totalité des 10 p. 100 du prix de vente estimatif, soit 66 \$ chacun. L'origine de cette demande n'est pas claire, mais Graham affirme qu'il en a fortement recommandé l'approbation¹¹³. Le 1^{er} février, après avoir obtenu d'autres renseignements de la part de Graham (comme quoi le paiement de 10 p. 100 était fondé sur une estimation très prudente de valeur des terres et la différence, jusqu'à un dixième, serait payé après la vente), le

¹¹⁰ MAINC, listes de paiement des annuités, Agence du lac Crooked, bande de Cowessess, 13 juillet 1906 (pièce 6 de la CRI, p. 641-653).

¹¹¹ Registre du paiement des avances, Cowessess, 29 janvier 1907 et 4 février 1907, BAC, RG 10, vol. 9849 (pièce 6 de la CRI, p. 147-67). Emmanuel LeRat et Alex Tanner, « qui étaient absents lorsque la distribution a été faite à la bande », ont été payés en avril 1908. Voir J.D. McLean, secrétaire, MAI, à M. Millar, agent des Indiens, 6 avril 1908, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 215).

¹¹² J.D. McLean, secrétaire, MAI, à W.M. Graham, 16 octobre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 133); D.C. Scott, comptable, MAI, note de service au SGAAI par intérim, 28 septembre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 125).

¹¹³ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 29 janvier 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 872).

surintendant général adjoint Frank Pedley approuve cet arrangement¹¹⁴. Il semble toutefois que les membres de la bande de Cowessess ont déjà signé l'entente de cession selon laquelle ils recevront [T] « dès l'acceptation de la cession [...] un dixième du prix de vente, estimé à six dollars l'acre », mais il est également possible que les « modalités additionnelles », dont ce paiement en espèces de 10 p. 100 et d'autres questions, aient été ajoutées après que la cession a été signée¹¹⁵. Une fois le document de cession prêt, l'inspecteur Graham s'est rendu à Moosomin avec Alexander Gaddie pour signer, devant le juge E.L. Wetmore, la déclaration sous serment exigée par la *Loi des sauvages*. Cette procédure a pris fin le 2 février 1907¹¹⁶.

On peut lire dans l'affidavit : « Celui-ci [le document] a d'abord été lu et expliqué à Alexander Gaddie qui a semblé le comprendre parfaitement et qui y a apposé sa marque en ma présence. » Dans l'affidavit, Graham et Gaddie attestent tous deux que la cession a été approuvée par la majorité des hommes de la bande ayant atteint l'âge de 21 ans, et [T] « que nul Indien n'a assisté ni voté au conseil ou à l'assemblée sans être membre de la bande ou posséder un intérêt dans les terres mentionnées dans l'abandon ou la cession¹¹⁷ ». Le jour où l'affidavit est signé, Graham envoie un télégramme à Pedley pour l'informer que les bandes de Kahkewistahaw et de Cowessess ont cédé approximativement 53 000 acres de terres¹¹⁸.

Dans un rapport plus détaillé sur les cessions, daté du 12 février 1907, l'inspecteur Graham parle de la deuxième assemblée tenue à Cowessess dans les termes suivants :

¹¹⁴ Frank Pedley, SGA AI, à W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, 30 janvier 1907, Graham à Pedley, 31 janvier 1907 et Pedley à Graham, 1^{er} février 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 873-875). À noter que le texte de la phase I sous-entend, à tort, que la demande a été acceptée le même jour qu'elle a été présentée, ce qui n'est pas le cas.

¹¹⁵ Bande de Cowessess, Entente de cession, 29 janvier 1907, Registre des terres du MAINC, instrument n° 1127-5 (pièce 6 de la CRI, p. 139).

¹¹⁶ Affidavit de cession, 2 février 1907, Registre des terres du MAINC, instrument n° 1127-5 (pièce 6 de la CRI, p. 145).

¹¹⁷ Affidavit de cession, 2 février 1907, Registre des terres du MAINC, instrument n° 1127-5 (pièce 6 de la CRI, p. 145).

¹¹⁸ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au SGA AI, 2 février 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 876).

[Traduction]

Mardi 29 [janvier]. La bande s'est assemblée à cette date et, après de longues discussions, un vote a été tenu à l'issue duquel quinze étaient en faveur de la vente et quatorze, contre. Le chef Joe LeRat et le conseiller A. Delorme sont des Indiens conservateurs qui ont voté contre la cession. Même si le vote a été aussi serré, il est intéressant de remarquer que vingt-deux des vingt-neuf Indiens présents à l'assemblée ont signé. J'ai commencé à payer à ces Indiens leur dixième approximatif du prix, savoir 66 \$. Le paiement s'est poursuivi tard dans la nuit et pendant plusieurs jours après¹¹⁹.

Cinq mois plus tard, à la fin de juin, le secrétaire du Ministère demande à Graham de lui envoyer les listes de bénéficiaires, ce qu'il n'avait pas encore fait¹²⁰. Ces listes révèlent que le paiement en espèces a en fait été donné en deux versements de 33 \$, en personne, le 29 janvier et le 4 février 1907¹²¹.

Le rapport rédigé par Graham en février se termine sur les mots suivants :

[Traduction]

[...] les gens de Broadview, de Grenfel [*sic*] et des environs se réjouissent à l'idée que ces terres seront bientôt sur le marché. Comme vous le savez, le fait que ces étendues n'étaient pas exploitées a beaucoup nui aux villages des alentours, ce pour quoi les résidents tentaient depuis des années d'obtenir une cession¹²².

Sept jours plus tard, le 19 février 1907, les membres de la chambre de commerce de Broadview écrivent à Frank Oliver, ministre de l'Intérieur (et, d'office, également surintendant général des Affaires indiennes), pour le remercier de son

¹¹⁹ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 12 février 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 803).

¹²⁰ Secrétaire, MAI, à W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, 24 juin 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 187).

¹²¹ Registre du paiement des avances, Cowessess, 29 janvier 1907 et 4 février 1907, BAC, RG 10, vol. 9849 (pièce 6 de la CRI, p. 147-167).

¹²² W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 12 février 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 804).

[Traduction]

[...] concours en ce qui concerne l'ouverture d'une partie de la réserve du lac Crooked, adjacente à cette ville. Nous sommes heureux que la cession de cette partie de la réserve se soit concrétisée grâce aux efforts soutenus du ministère des Affaires indiennes, sous votre sage gouverne.

[...] nous voulons en outre vous dire à quel point nous apprécions les services rendus par M. M. Miller [*sic*], l'agent des Indiens pour cette réserve, de même que le travail inestimable de l'inspecteur Graham, du ministère des Affaires indiennes¹²³.

Le 26 février 1907, Oliver présente l'entente de cession de Cowessess au gouverneur général en conseil pour obtenir son approbation, soulignant en bonne et due forme : [T] « ladite cession [de 20 704 acres] ayant été faite afin que les terres visées soient vendues au profit de la bande¹²⁴ ». En moins d'une semaine, la cession est acceptée par le décret C.P. 409, daté du 4 mars 1907¹²⁵.

Un peu plus d'un an plus tard, dans un autre mémoire présenté au gouverneur général en conseil, Oliver se fait, au sujet de Graham, aussi élogieux que la chambre de commerce de Broadview :

[Traduction]

il a en général géré les affaires de l'inspectorat avec un tel succès, et il a réalisé de manière si satisfaisante les souhaits du Ministère, pour tout ce qui concerne les terres de l'inspectorat – particulièrement en ce qu'il a négocié avec succès des cessions à Pasquah, à Cote, à Fishing Lake, à Kakewistahaw, entre autres – qu'une augmentation de salaire semble fort méritée dans son cas¹²⁶.

Dans son rapport annuel de 1908, le surintendant adjoint Frank Pedley précise ce qu'Oliver entend quand il écrit « les souhaits du Ministère, pour tout ce qui concerne les terres ». Il écrit :

¹²³ Chambre de commerce de la ville de Broadview à Frank Oliver, ministre de l'Intérieur, 19 février 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 172).

¹²⁴ Frank Oliver, SGAI, présentation au gouverneur général en conseil, 25 février 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 174).

¹²⁵ Décret CP 409, 4 mars 1907 (pièce 6 de la CRI, p. 176).

¹²⁶ SGAI au gouverneur général en conseil, 8 avril 1908, BAC, RG 10, vol. 1122, p. 639 (pièce 6 de la CRI, p. 216).

[Traduction]

La grande affluence depuis quelques années de la colonisation dans les jeunes provinces a imposé à la ligne de conduite du département certaines modifications relativement à la vente des terres des sauvages.

Tant qu'il n'est pas résulté de préjudice particulier ni d'inconvénient du fait que les sauvages possédaient des terres vacantes au delà de leurs besoins, et qu'il n'était pas possible d'en faire une disposition profitable, le département s'est fermement opposé à toutes tentatives de les induire à se départir d'une partie quelconque de leurs réserves.

Les circonstances ont cependant changé, et il est maintenant reconnu que lorsque les sauvages possèdent des étendues de terre à culture ou à bois en outre de leurs besoins possibles, et par là entravent la croissance de la colonisation et que la demande des terres est telle que l'on est sûr d'en obtenir une vente profitable, dont le produit peut être placé pour le bénéfice des sauvages et peut soulager d'autant le pays du fardeau de leur entretien, il est de l'intérêt de tous les intéressés d'encourager ces ventes¹²⁷.

Les jeunes provinces dont parle Oliver sont la Saskatchewan et l'Alberta, toutes deux découpées à même les Territoires du Nord-Ouest en 1905. Par suite de leur réduction, en 1905, les Territoires du Nord-Ouest perdent leurs quatre sénateurs et dix députés, mais la Saskatchewan et l'Alberta reçoivent chacune quatre sénateurs et se partagent les dix sièges, au Parlement fédéral, qui appartenaient auparavant aux Territoires du Nord-Ouest. En 1907, en conséquence d'un recensement spécial réalisé en 1906, les circonscriptions électorales des provinces des Prairies sont redivisées et leur nombre passe à dix en Saskatchewan et à sept en Alberta. En clair, entre les élections de 1904 et de 1908, la région des Prairies gagne deux provinces, quatre sénateurs et sept sièges à la Chambre des communes, de sorte que son poids politique augmente considérablement. Au cours de la même période, la représentation du Manitoba demeure la même, tandis que les Territoires du Nord-Ouest, réduits, se retrouvent à nouveau sans représentation dans ni l'une ni l'autre des chambres du Parlement et gouvernés à distance par Ottawa, comme c'était le cas dans les années 1870 et au début des années 1880¹²⁸.

¹²⁷ Frank Pedley, SGAAI, à Frank Oliver, SGAI, 1^{er} septembre 1908, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1908*, xxxv (pièce 5 de la CRI, p. 538).

¹²⁸ *Loi sur la Saskatchewan*, SC 1905, chap. 42, art. 4-5; *Loi sur l'Alberta*, SC 1905, chap. 3, art. 4-5; Peter Kulchyski, *Like the Sound of a Drum: Aboriginal Cultural Politics in Denendeh and Nunavut* (Winnipeg: University of Manitoba Press, 2005), 57.

EXÉCUTION ET RÉSULTATS DE L'ENTENTE DE CESSION**Vente et aliénation des terres cédées**

Dans son rapport du 12 février 1907, Graham propose que les terres cédées soient arpentées au début du printemps, puis vendues en juin¹²⁹. Donc avant le mois de juin, l'arpenteur J.L. Reid lotit les terres cédées et en détermine la valeur¹³⁰. Certaines questions en suspens relatives aux emprises routières¹³¹ retardent l'annonce de la mise en vente. Les terres cédées par la bande de Cowesses seront finalement offertes aux enchères en novembre 1908, en même temps que celles cédées par la bande de Kahkewistahaw. On découvre de plus que certains quarts de section de la partie cédée de la réserve de Cowessess avaient déjà été octroyés par lettres patentes à la Compagnie de la Baie d'Hudson, ce que le Ministère ignorait. Avant de vendre les parcelles en question, il a donc fallu attendre qu'un accord soit conclu entre le Ministère et la CBH, dans les années 1920¹³².

Lors des enchères tenues le 25 novembre 1908, sous la supervision de Graham, 97 des 125 quarts de section offerts provenant de la réserve de Cowessess sont vendus : 21 pour plus que leur prix de départ, aucun pour moins¹³³. L'agent des Indiens Millar est l'un des acheteurs. Cinq mois plus tard, Millar demande que le Ministère annule son achat et lui permette d'appliquer son paiement à l'achat d'autres terres non vendues, alléguant qu'il a été induit en erreur par le rapport de l'arpenteur, en ce qui concerne la qualité des terres qu'il a achetées; il les trouve [T] « très

¹²⁹ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 12 février 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 803-804).

¹³⁰ Secrétaire, MAI, à Mathew Millar, agent des Indiens, 2 avril 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 183); Évaluation des terres, par J. Lestock Reid, arpenteur fédéral, juin 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 191).

¹³¹ MAI au sous-commissaire des Travaux publics de la Saskatchewan, 23 juillet 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 198).

¹³² S. Bray au sous-ministre, MAI, 12 février 1908, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 211). Public History Inc., « Cowessess First Nation Land Sales Claim, 1907 Surrender, Draft Historical Report », préparé pour la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, 14 octobre 2000, p. 9 (pièce 7 de la CRI, p. 9).

¹³³ Public History Inc., « Cowessess First Nation Land Sales Claim, 1907 Surrender, Draft Historical Report », préparé pour la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, 14 octobre 2000, p. 4-5 (pièce 7 de la CRI, p. 4-5).

accidentées, de qualité inférieure et carrément inadéquates pour en faire des terres agricoles¹³⁴ ». Le Ministère refuse d'appliquer le dépôt à un autre achat et annule la vente. Il est également précisé que, bien que la *Loi des sauvages* soit plutôt vague à ce sujet, il est peu probable qu'un agent des Indiens [T] « ait quelque droit que ce soit d'effectuer un tel achat sans avoir obtenu au préalable la permission du Ministère¹³⁵ ».

Graham propose, vu la piètre qualité des terres restantes, que leur prix de départ soit réduit en vue de la prochaine vente, mais le Ministère décide de maintenir le prix et d'attendre plutôt qu'il y ait [T] « amélioration du marché » avant de remettre les terres en vente¹³⁶.

Le 17 décembre 1909, l'agent des Indiens Millar écrit au secrétaire du Ministère :
[Traduction]

Joe LeRat, chef de la bande de Cowessess n° 73, affirme que les membres de la bande se sont réunis de façon informelle et qu'à ce moment, ils ont discuté de la question de la cession à laquelle ils ont consenti en janvier 1907; ils m'ont demandé de vous écrire ce qui suit.

Les Indiens prétendent ne pas avoir reçu, de la part du Ministère, de rapport indiquant la proportion de leurs terres ayant été vendue, la somme obtenue de la vente, la proportion de leurs terres qui reste à vendre, le moment auquel le Ministère a l'intention de mettre en vente les terres restantes, le solde de leur compte d'intérêt, le moment auquel ils peuvent s'attendre à une distribution des intérêts; ils croient savoir que les intérêts seront distribués annuellement¹³⁷.

Le Ministère répond par une lettre dans laquelle il fait savoir que 15 497,57 acres de terres ont été vendues pour une somme totale de 109 289,88 \$ et que 4 960 acres restent à vendre lors de la

¹³⁴ M. Millar, agent des Indiens, au secrétaire, MAI, 4 juin 1909, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623-1 (pièce 6 de la CRI, p. 273).

¹³⁵ J.K. McLean au sous-ministre, 20 octobre 1909, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 25523-1 (pièce 6, p. 283-84). Secrétaire adjoint, MAI, à M. Millar, agent des Indiens, 25 janvier 1910, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623-1 (pièce 6, p. 286).

¹³⁶ W.A. Orr, responsable, Direction générale des terres et du bois de coupe, au sous-ministre, MAI, 29 mars 1909, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623-1 (pièce 6 de la CRI, p. 267).

¹³⁷ M. Millar, agent des Indiens, au secrétaire, MAI, 17 décembre 1909, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623-1 (pièce 6 de la CRI, p. 285).

prochaine vente aux enchères, dont la date n'est pas encore arrêtée¹³⁸. Le Ministère envoie également l'argent nécessaire pour la distribution des intérêts, soit 5 \$ par personne¹³⁹.

Lors de la deuxième vente aux enchères, dûment annoncée et tenue le 15 juin 1910, toutes les terres restantes sont vendues¹⁴⁰. Les terres octroyées par lettres patentes à la Compagnie de la Baie d'Hudson ont également été vendues dans les années 1920, après avoir été remplacées par d'autres terres fédérales¹⁴¹. Le Ministère ayant parfois du mal à se faire payer les terres vendues, dans les années suivant les deux premières ventes aux enchères, certaines ventes ont été annulées. À l'exception de 160 acres auxquelles on a redonné le statut de réserve en 1977, toutes les terres reprises seront finalement revendues¹⁴².

En règle générale, les acheteurs de terres devaient finir de payer la somme due au plus tard au neuvième anniversaire de l'achat initial. Or, seulement 56 des 128 achats initiaux ont été payés dans ce délai; 60 ont été payés entre 10 et 15 ans après l'achat initial, six entre 15 et 20 ans et les six derniers entre 21 et 25 ans après la vente¹⁴³.

Plusieurs années après la cession, certains semblent croire qu'il aurait été préférable de laisser davantage de terres à la bande en 1907. Le 5 septembre 1931, W. Murison, inspecteur des agences indiennes, écrit à W.M. Graham, maintenant commissaire des Indiens, que selon lui, il serait avisé

¹³⁸ Secrétaire, MAI, à M. Millar, agent des Indiens, 10 février 1910, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623-1 (pièce 6 de la CRI, p. 288-89).

¹³⁹ M. Millar, agent des Indiens, au secrétaire, MAI, 15 février 1910, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623-1 (pièce 6 de la CRI, p. 290).

¹⁴⁰ Transcription, W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, MAI, 18 juin 1910, BAC, RG 10, vol. 6660, dossier 108B-1-1 (pièce 6 de la CRI, p. 293).

¹⁴¹ Public History Inc., « Cowessess First Nation Land Sales Claim, 1907 Surrender, Draft Historical Report », préparé pour la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, 14 octobre 2000, p. 9 (pièce 7 de la CRI, p. 9).

¹⁴² Public History Inc., « Cowessess First Nation Land Sales Claim, 1907 Surrender, Draft Historical Report », préparé pour la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, 14 octobre 2000, p. 8-13 (pièce 7 de la CRI, p. 8-13). Ce rapport donne plus de détails sur la vente et la revente des terres et sur la perception des paiements. Aucune de ces questions n'a été traitée en détail dans la présente enquête car elles n'étaient pas l'objet de la revendication examinée.

¹⁴³ Public History Inc., « Cowessess First Nation Land Sales Claim, 1907 Surrender, Draft Historical Report », préparé pour la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, 14 octobre 2000, p. 22 (pièce 7 de la CRI, p. 22).

de conserver une partie des terres reprises par le Ministère après avoir été mises sur le marché, puisque les membres de la bande en ont maintenant besoin pour faire pousser du foin¹⁴⁴.

L'agriculture dans la réserve après la cession : les terres à foin

Lorsque Murison fait état, dans une lettre écrite en 1931, d'une pénurie de foin dans la réserve de Cowessess, le problème n'est pas nouveau. Les effets d'une telle pénurie sur le développement agricole de la réserve sont difficiles à évaluer avec précision, étant donné que [T] « les renseignements sur la bande sont extrêmement rares après 1907¹⁴⁵ », sauf que le manque de foin est signalé presque immédiatement après la cession.

À peine deux mois après le vote de cession, soit le 31 mars 1907, l'agent des Indiens Millar fait allusion aux terres cédées par les bandes de Cowessess et de Kahkewistahaw, « pour lesquelles ils avaient peu d'usage et qui ne leur rapportaient qu'un très mince revenu¹⁴⁶ ». Il mentionne également que les membres des bandes en question font bon usage de l'argent reçu en retour des terres : « les sauvages achetèrent un nombre considérable de bons chevaux, de traîneaux, charrettes, charrues et autres articles qui seront d'un usage permanent pour leurs travaux [...] des provisions de bouche, de couvertures de laine, de la literie et quelques meubles, ainsi que des habits d'hiver chauds et utiles¹⁴⁷ ». Pourtant, plus haut dans le même rapport, Millar écrit aussi, précisément au sujet de la bande de Cowessess : « Passé cette année, le foin sauvage ne sera pas aussi abondant, et les sauvages devront garder moins de bétail¹⁴⁸. »

¹⁴⁴ Transcription d'un extrait, W. Murison, inspecteur des agences indiennes, à W.M. Graham, commissaire des Indiens, 5 septembre 1931, BAC, RG 10, vol. 6660, dossier 108B-1-1 (pièce 6 de la CRI, p. 321).

¹⁴⁵ Public History Inc., « Cowessess First Nation Specific Claim Concerning the 1907 Surrender of a Portion of IR No. 73, Historical Report », préparé pour AINC, Direction générale des revendications particulières, 31 mai 2004, p. iii (pièce 10a de la CRI, p. iii).

¹⁴⁶ M. Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 31 mars 1907, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1907*, 127 (pièce 5 de la CRI, p. 503).

¹⁴⁷ M. Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 31 mars 1907, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1907*, 123 (pièce 5 de la CRI, p. 505).

¹⁴⁸ M. Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 31 mars 1907, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1907*, 126 (pièce 5 de la CRI, p. 504).

Moins de deux semaines plus tard, W.M. Graham dépose un rapport d'inspection dans lequel, bien qu'il ne traite pas de la situation de Cowessess en particulier, mais plutôt de l'ensemble des bandes de l'agence du lac Crooked, il fait une évaluation générale plutôt positive de la récolte de foin et des troupeaux de bétail de l'agence :

Depuis ma dernière inspection de cette agence, les Sauvages ont, sans aucun doute, fait beaucoup de progrès. Ils ont eu une récolte extraordinaire ainsi qu'on pourra le constater par les rapports. Le bétail a considérablement augmenté en nombre; les Sauvages ont, en général, amélioré leur condition et ont bien vécu durant l'hiver qui vient de s'écouler.

Bien que l'hiver ait été rigoureux, j'ai été surpris de voir en quel excellent état se trouvait le bétail de cette agence. Les deux tiers de l'hiver étaient écoulés au moment de mon inspection, et j'ai été réellement surpris de constater l'apparence exceptionnellement robuste des animaux. J'ai trouvé du foin en abondance sur la plupart des réserves. Le nombre de veaux élevés sur les quatre réserves était très satisfaisant¹⁴⁹.

Dans son rapport du 27 mai 1908, l'agent des Indiens Millar indique qu'à Cowessess, « il n'y a pas tant de foin que sur les autres réserves¹⁵⁰ ». L'année suivante, le 4 juin, Millar mentionne : « Dans cette bande [Cowessess] il y a plus de personnes qui se livrent à la culture et à l'élevage que dans les autres réserves; mais il sera peut-être nécessaire de diminuer le nombre de bêtes à cornes à cause de la rareté du foin¹⁵¹. » Le 18 mai 1910, Millar parle davantage de la culture que de l'élevage du bétail :

Bande de Cowessess, N° 73. [...] La terre est d'excellente qualité pour la production du grain, et il y a aussi une abondante réserve de bois de construction et de bois de chauffage. Le foin sauvage n'est pas en aussi grande abondance que sur les autres réserves.

[...]

¹⁴⁹ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Pedley, SGAAI, 11 avril 1907, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1907*, 162 (pièce 5 de la CRI, p. 508).

¹⁵⁰ M. Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 27 mai 1908, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1908*, 121 (pièce 5 de la CRI, p. 542).

¹⁵¹ M. Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 4 juin 1909, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1909*, 138-139 (pièce 5 de la CRI, p. 577).

Dans cette bande, il y a plus de personnes qui se livrent à la culture que dans les autres réserves; encore ont-elles de beaux troupeaux d'animaux. Vu la pénurie de foin, il est quelquefois nécessaire de réduire les troupeaux, en certains cas¹⁵².

Dans ses commentaires généraux sur l'agence, Millar remarque de plus : « Le rendement de l'avoine a été supérieur à l'ordinaire, et en conséquence, les chevaux de ceux qui cultivent, tenus en meilleure condition, en plus, plusieurs avaient de l'avoine à vendre¹⁵³. » Par ailleurs, la bande continue d'utiliser les parcelles de terres cédées qui ne sont pas encore vendues.

Dans les rapports qu'il produit en 1911 et 1912, Millar répète : « Le foin sauvage n'est pas aussi abondant que sur les autres réserves¹⁵⁴. » En 1913 cependant, aucune mention n'est faite d'un manque de terres à foin. La même année, le 28 avril, Graham mentionne : « Sur ces quatre réserves, les sauvages vendent beaucoup de foin et de bois aux villes du voisinage et la demande est toujours très grande¹⁵⁵ ».

Dans les rapports annuels au dossier, aucune autre mention d'un manque de foin dans la réserve de Cowessess n'est faite avant 1931, année pour laquelle on déplore à nouveau des récoltes insuffisantes. Le 5 septembre, l'inspecteur des agences indiennes W. Murison dépose un rapport au commissaire des Indiens W.M. Graham au sujet de l'apparente pénurie de foin dans les réserves du lac Crooked, particulièrement dans la réserve de Cowessess :

¹⁵² M. Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 18 mai 1910, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1910*, 130 (pièce 5 de la CRI, p. 610).

¹⁵³ M. Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 18 mai 1910, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1910*, 131 (pièce 5 de la CRI, p. 611).

¹⁵⁴ M. Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 18 mai 1911, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1911*, 137 (pièce 5 de la CRI, p. 633); M. Millar, agent des Indiens, à Frank Pedley, SGAAI, 26 mai 1912, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice clos le 31 mars 1912*, 144 (pièce 5 de la CRI, p. 653).

¹⁵⁵ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à Frank Pedley, SGAAI, 28 avril 1913, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice clos le 31 mars 1913*, 174 (pièce 5 de la CRI, p. 675).

[Traduction]

Je me permets de vous informer que je me suis rendu à l'agence du lac Crooked le soir du 31 du mois dernier, afin de prendre connaissance de la situation en ce qui a trait à la quantité de foin disponible dans les réserves de cette agence.

[...]

Réserve de Cowessess : Comme vous le savez, dans cette réserve, [mots illisibles] la plus grande partie du foin est récolté dans les zones sèches. Comme nous avons eu très peu de pluie cette année, [...] seulement 50 tonnes de foin ont été récoltées environ dans la réserve principale. Le foin convoité par les colons se trouve sur des terres reprises par le Ministère. Les Indiens dépendent de l'approvisionnement en foin que leur fournissent ces terres, et je crois qu'il serait avisé de retirer carrément ces terres du marché, pour un moment du moins, étant donné que pour les Indiens, le foin qu'ils y récoltent a plus de valeur que l'argent que rapporteraient les intérêts sur le produit de la vente. [...] Environ 15 Indiens de cette réserve ont fauché du foin dans la réserve d'Ochapowace. Le foin récolté là ne suffisait pas, j'étais présent à l'agence quand quelques-uns d'entre eux ont obtenu la permission des Indiens de Sakimay pour faucher toutes les petites parcelles de terrain qu'ils trouveront et qui auraient été oubliées, dans [les zones sèches de] la réserve. La bande de Cowessess aura près de 200 têtes de bétail [mots illisibles] plus de 100 chevaux de trait¹⁵⁶.

Il n'y a pas de trace de réponse à cette lettre. Si la bande possédait près de 200 têtes de bétail en 1931, en 1900, c'est plutôt 248 têtes que son troupeau comptait¹⁵⁷. Bien qu'il n'existe pas de statistiques portant exclusivement sur la situation de la bande de Cowessess en 1906, nous savons que le nombre de têtes de bétail au sein de l'agence est demeuré à peu près le même de 1900 à 1906¹⁵⁸. Il est impossible d'établir avec précision dans quelle mesure la variation de la taille du cheptel, entre 1906 et 1931, est attribuable au début de la Grande Crise qui a éclaté deux ans auparavant, ni dans quelle mesure la situation a été aggravée par la grave sécheresse qui a commencé en 1931. Dans les 30 années suivant la cession, le dossier ne fait état d'aucune plainte, de la part de membres de la bande, au sujet de la perte des terres à foin; le dossier indique toutefois que d'autres

¹⁵⁶ Transcription d'un extrait, W. Murison, inspecteur des agences indiennes, à W.M. Graham, commissaire des Indiens, 5 septembre 1931, BAC, RG 10, vol. 6660, dossier 108B-1-1 (pièce 6 de la CRI, p. 321).

¹⁵⁷ Alex McGibbon, inspecteur des agences indiennes, au SGAI, 18 août 1900, Canada, *Rapport annuel du département des affaires des Sauvages pour l'exercice terminé le 30 juin 1900*, 211 (pièce 5 de la CRI, p. 312).

¹⁵⁸ Public History Inc., « Cowessess First Nation Specific Claim Concerning the 1907 Surrender of a Portion of IR No. 73, Historical Report », préparé pour AINC, Direction générale des revendications particulières, 31 mai 2004, p. 61-63 (pièce 10a de la CRI, p. 61-63).

doléances ou préoccupations ont été exprimées au cours de la même période. Cela dit, Alex Gaddie a pour sa part présenté une demande d'indemnisation pour les aménagements effectués sur une partie des terres à foin cédées. Selon un témoin, [T] « la perte de ces terres à foin situées dans la zone humide était la chose que Gaddie n'aimait pas, et la seule raison qu'il a donnée pour expliquer pourquoi il ne souhaitait pas vendre les terres¹⁵⁹ ».

Indemnisation pour des aménagements et rétribution pour les terres cédées

Demande d'Alex Gaddie

Seuls deux membres de la bande de Cowessess ont présenté une demande d'indemnisation pour des aménagements réalisés sur les terres cédées. Alex Gaddie fut le premier à le faire. Ce n'est cependant qu'après de nombreux échanges et correspondances entre Gaddie et le Ministère, et au sein même du Ministère, que sa demande, présentée en novembre 1907, est acceptée.

Deux des « modalités additionnelles » de l'entente de cession intervenue en janvier 1907 portent sur les indemnités à verser pour l'aménagement des terres cédées ou pour les améliorations y ayant été apportées :

[Traduction]

2. Les propriétaires dont les terres comportent des aménagements seront indemnisés en conséquence à raison de cinq dollars par acre sur les superficies estimées; paiement sera effectué lors de la cession et le solde, s'il en est, sera versé une fois que l'arpenteur aura mesuré les superficies exactes.
3. Les propriétaires de bâtiments seront indemnisés en conséquence lors de la cession; le montant de l'indemnité sera alors établi par un fonctionnaire du Ministère. Il est entendu que tout Indien qui le désire peut enlever ses bâtiments¹⁶⁰.

Aucun élément du dossier n'indique que Graham a versé quelque indemnité que ce soit lors de la cession de Cowessess. Il n'existe pas non plus de document attestant que les directives données par le secrétaire à Graham, le 16 octobre 1906, ont été suivies, à savoir : [T] « que vous fassiez une

¹⁵⁹ W.C. Thorburn à David Laird, commissaire des Indiens, 24 juin 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 221-222).

¹⁶⁰ Bande de Cowessess, Entente de cession, 29 janvier 1907, Registre des terres du MAINC, instrument n° 1127-5 (pièce 6 de la CRI, p. 139).

estimation de la valeur des aménagements [...] [et] fournissiez au Département tous les renseignements à cet égard, dont la nature des aménagements et leur valeur, ainsi que le nom du propriétaire, afin que l'on puisse donner à l'arpenteur un état complet de la situation¹⁶¹ ». Par ailleurs, quand Graham, le 24 juin 1907, répond au secrétaire qui lui demande les listes des bénéficiaires pour les deux cessions intervenues dans l'agence du lac Crooked, il mentionne et fournit un [T] « Reçu d'argent versé pour aménagements, Kahkewistahaws », mais ne fait aucune allusion à des indemnités pour aménagements versées aux membres de la bande de Cowessess¹⁶².

Le 9 novembre 1907, Alex Gaddie présente au commissaire Laird une demande d'indemnisation de 700 \$ pour la perte d'aménagements effectués dans la zone humide comprise dans les terres de réserve cédées¹⁶³. L'inspecteur Graham, dans son rapport du 20 novembre à Laird, s'oppose cependant avec fermeté au versement d'une indemnité à Gaddie¹⁶⁴. Compte tenu de la réponse de Graham, Laird informe Gaddie, le 22 novembre, que sa demande ne pourra être acceptée :

[Traduction]

Je dois vous dire que j'ai fait des recherches concernant votre demande; j'ai appris que vous avez fait la même demande lors de la cession et qu'on vous a alors répondu qu'il était injuste de demander aux Indiens de payer, à même leurs deniers, pour le travail que vous avez effectué dans les terres humides pour votre profit personnel. Vous avez pendant plusieurs années récolté le foin de ces terres et il est considéré que vous avez été amplement rétribué pour votre travail. Monsieur l'inspecteur Graham m'informe qu'il vous a fait savoir, en présence des Indiens, au moment de la cession, qu'aucune indemnité ne serait versée, et que malgré tout, vous avez voté en faveur de la cession¹⁶⁵.

¹⁶¹ J.D. McLean, secrétaire, MAI, à W.M. Graham, 16 octobre 1906, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 133).

¹⁶² W.M. Graham, à J.D. McLean, secrétaire, MAI, 24 juin 1907, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 188).

¹⁶³ Alex Gaddie à David Laird, commissaire des Indiens, 9 novembre 1907, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 202).

¹⁶⁴ W.M. Graham, à David Laird, commissaire des Indiens, 20 novembre 1907, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 204).

¹⁶⁵ David Laird, commissaire des Indiens, à Alex Gaddie, 22 novembre 1907, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 205).

L'année suivante, le 24 juin 1908, W.C. Thorburn, commerçant de bois de construction, de céréales et de bétail de Broadview écrit à Laird au sujet du [T] « travail considérable » accompli par Gaddie « pour faire en sorte qu'on puisse utiliser un râteau-ramasseur dans les terres humides ». Thorburn conteste de plus l'authenticité de la version donnée à Gaddie par Laird (mais provenant initialement de Graham) :

[Traduction]

Je dois également dire que, de tous les membres de la bande, M. Gaddie est celui qui aurait pu empêcher la vente. S'il avait dit « ne vendez pas », les terres n'auraient pas été cédées. Nous avons été informés, peu après la cession, que c'est le vote de M. Gaddie qui a tranché en faveur de la cession. S'il avait dit « pas de vente », je me demande si un membre aurait voté en faveur de la proposition, et à mon avis si Gaddie n'avait pas été convaincu d'être payé pour le travail qu'il avait fait dans les terres humides, il aurait refusé de se séparer de son morceau de terre. J'ai parlé à maintes reprises avec M. Gaddie durant la période où les Indiens réfléchissaient à l'opportunité d'une cession, et la perte de ces terres à foin situées dans la zone humide était la chose que Gaddie n'aimait pas, et la seule raison qu'il a donnée pour expliquer pourquoi il n'était pas enclin à vendre les terres. Par la suite, mais toujours avant l'assemblée à laquelle le consentement à la cession a été donné, Gaddie m'a dit que tous ceux qui avaient effectué des aménagements sur les terres visées seraient payés en conséquence, puis a ajouté : « Si le gouvernement est prêt à me payer pour le travail que j'ai accompli sur ces terres humides, alors il peut avoir ces terres, mais si je ne peux plus y récolter le foin, au moins je veux être payé pour mon travail. »

C'est M. Gaddie qui a agi comme interprète entre les Indiens et les représentants du Ministère lors de l'assemblée de cession, et je suis sûr qu'il a très bien compris la question, sans compter qu'il a assez de sang écossais qui coule dans ses veines pour le tenir bien aux aguets dès lors qu'il s'agit de déterminer si, oui ou non, ses intérêts sont compromis et si la promesse d'indemnisation pour les aménagements sur les terres cédées s'applique à lui, personnellement¹⁶⁶.

Le lien, s'il en est, n'est pas très clair entre W.C. Thorburn et le monsieur Thorburn, également de Broadview, qui a présenté une résolution des colons au ministre de l'Intérieur en 1891, au sujet de l'ouverture d'une partie des réserves du lac Crooked à la colonisation¹⁶⁷. Il semble toutefois certain

¹⁶⁶ W.C. Thorburn à David Laird, commissaire des Indiens, 24 juin 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 221-222).

¹⁶⁷ [Auteur inconnu] MAI à Thorburn, [14] avril 1891, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 58-61).

qu'il s'agit du même W.C. Thorburn, marchand, qui fut le quatrième sur près de 190 personnes à signer la pétition de 1902 demandant au gouvernement d'obtenir la cession d'une partie des réserves de l'agence du lac Crooked¹⁶⁸.

L'ex-instructeur agricole de la réserve de Kahkewistahaw, James Pollock, écrit lui aussi à Laird, pour lui souligner que [T] « la valeur des terres drainées est considérable comme terres à foin [et que], en l'absence du drain, les terres ne seraient rien de plus qu'un marais sans valeur¹⁶⁹ ».

En juillet, E.D. Swarder, commis des Affaires indiennes, qui a assisté à l'assemblée de cession, informe Gaddie qu'il ne se rappelle aucune déclaration, durant l'assemblée, selon laquelle Gaddie ne recevrait aucune indemnité pour ses aménagements. Selon Swarder, la décision selon laquelle Gaddie ne serait pas indemnisé pour ses aménagements a, en fait, été prise après la cession, en réponse à une demande présentée par Gaddie¹⁷⁰.

Gaddie rencontre par la suite Swarder, de qui il apprend, apparemment avec surprise, d'autres détails sur la version de Graham des événements, détails qu'il réfute d'ailleurs directement dans une lettre adressée à Laird et datée du 13 juillet 1908 :

[Traduction]

Je suis pour le moins surpris d'apprendre que l'inspecteur Graham affirme m'avoir informé, avant le vote de cession, que je ne recevrais aucune indemnité pour mes aménagements; cela est absolument faux. La première indication que j'ai eue comme quoi je ne serais pas indemnisé pour mes aménagements m'est venue trois ou quatre jours après la cession, de la part de M. Nichol, alors commis à l'agence; croyant que ce dernier n'avait pas l'autorité nécessaire pour me donner une telle information, je n'y ai pas porté attention.

J'ai eu, comme M. Graham le sait bien, le vote décisif dans la cession de notre réserve, et si M. Graham m'avait dit avant la cession que je ne recevrais rien pour mes aménagements, je ne lui aurais assurément pas donné mon vote ou mon

¹⁶⁸ Résidents du village de Broadview et de la ville de Whitewood et des districts environnants, au ministre de l'Intérieur, vers mars 1902, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 77-83).

¹⁶⁹ James Pollock, ancien instructeur, Réserve n° 72, à David Laird, commissaire des Indiens, 24 juin 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 223).

¹⁷⁰ E.D. Swarder à Alex Gaddie, 10 juillet 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 225).

aide comme je l'ai fait; d'ailleurs, à ce jour, il ne m'a pas encore informé que je ne recevrais aucune indemnité pour mes aménagements¹⁷¹.

À sa lettre à Laird, Gaddie joint une copie de la lettre de Sworder et une copie de la déclaration suivante, signée par 13 autres membres de la bande de Cowessess et également datée du 13 juillet :

[Traduction]

Nous, soussignés, affirmons que nous étions présents lors de l'assemblée de cession de la réserve de Cowessess tenue le 29 janvier 1907.

Selon les modalités de l'entente intervenue entre les Indiens et l'inspecteur Graham, tous les aménagements effectués sur les terres cédées devaient faire l'objet d'une indemnité. À ce sujet, nous attestons que lors de ladite assemblée, M. Alex Gaddie n'a pas été informé qu'il ne serait pas indemnisé pour ses aménagements¹⁷².

Deux jours plus tard, l'un des signataires de cette déclaration, Zac Le Rat, présente sa propre demande d'indemnisation pour aménagements¹⁷³.

Par la suite, Laird transmet les demandes de Gaddie et LeRat à Graham, avec toutes les lettres d'appui qui s'y rattachent, afin d'obtenir des explications¹⁷⁴. Dans une longue réponse, Graham assure à Laird que [T] « les revendications de Gaddie ne sont pas fondées¹⁷⁵ », ce qui n'empêche pas Laird d'écrire au secrétaire du Ministère, lui suggérant qu'une enquête soit faite, et mentionnant que

¹⁷¹ Alex Gaddie à David Laird, commissaire des Indiens, 13 juillet 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 226).

¹⁷² Déclaration par 13 membres de la bande de Cowessess, 13 juillet 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 227).

¹⁷³ Zac LeRat à David Laird, commissaire des Indiens, 15 juillet 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 228).

¹⁷⁴ David Laird, commissaire des Indiens, à W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, 23 juillet 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 229).

¹⁷⁵ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à David Laird, commissaire des Indiens, 27 juillet 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 230-231).

même si [T] « Gaddie [...] est fauteur de troubles en ce qui concerne les transactions liées à la propriété [...] il est possible que ses revendications aient quelque fondement dans le cas présent¹⁷⁶ ».

Graham écrit de nouveau à Laird et lui assure avoir dit à Gaddie qu'il lui était impossible de lui accorder une indemnité. Graham explique que si Gaddie lui avait demandé une indemnité en présence des Indiens, et que Graham avait acquiescé à cette demande, les Indiens n'auraient jamais consenti la cession, [T] « parce qu'ils savaient bien que cette demande était déraisonnable car [Gaddie] avait déjà été rétribué plus que convenablement pour son travail dans la zone humide¹⁷⁷ ».

Dans une lettre adressée au secrétaire en décembre 1908, Gaddie répète qu'il estime que 700 \$ lui sont dus pour son travail, mais il ajoute qu'il se contenterait de 400 \$ car il reconnaît qu'il a lui-même tiré profit des aménagements en question¹⁷⁸. Sur la recommandation de l'agent des Indiens Millar, au printemps 1909, Gaddie et Zac Le Rat reçoivent finalement respectivement 250 \$ et 30 \$ pour leurs aménagements¹⁷⁹.

Le dossier ne fait état d'aucune autre plainte concernant le non-paiement d'indemnités pour les aménagements. La bande a toutefois présenté des griefs d'autres ordres, particulièrement en ce qui a trait aux versements d'argent attendus par suite de la vente des terres cédées.

Délégation à Ottawa en 1911

En 1911, une délégation d'Indiens se rend à Ottawa pour présenter des griefs au gouvernement. Non seulement les membres de la bande de Cowessess participent-ils au voyage, mais il semble que ce sont eux qui en sont les instigateurs¹⁸⁰. L'un des représentants principaux est Alex Gaddie, qui agit

¹⁷⁶ David Laird, commissaire des Indiens, au secrétaire, MAI, 30 juillet 1908, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623 (pièce 6 de la CRI, p. 232).

¹⁷⁷ W.M. Graham, inspecteur des agences indiennes, à David Laird, commissaire des Indiens, 9 décembre 1908, BAC, RG 10, vol. 3561, dossier 82-4 (pièce 6 de la CRI, p. 252-253).

¹⁷⁸ Alex Gaddie au secrétaire, MAI, 14 décembre 1908, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623-1 (pièce 6 de la CRI, p. 255).

¹⁷⁹ W.A. Orr, responsable, Direction générale des terres et du bois de coupe, au sous-ministre, MAI, 24 mars 1909, BAC, RG 10, vol. 3732, dossier 26623-1 (pièce 6 de la CRI, p. 266).

¹⁸⁰ K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 132-33 (pièce 4 de la CRI, p. 132-133).

comme interprète. En compagnie d'autres représentants, dont O'Soup et Loud Voice, il aborde la question de la cession de Cowessess. Toutefois, les préoccupations exprimées concernent principalement les paiements dus aux Indiens eu égard aux terres cédées, et non la légitimité de la cession. De toute façon, Gaddie avait appuyé la cession et les deux autres représentants n'avaient pas participé au vote (O'Soup était à l'écart de la bande à l'époque et Loud Voice n'a jamais été membre de la bande de Cowessess) :

[Traduction]

Louis O'Soup :

[...]

Il y a une autre information que je veux vous demander. Pour quel montant les terres de Cowessess ont-elles été vendues et combien les ventes ont-elles rapporté?

Gadie [*sic*]. L'une des ventes n'était que mascarade. Notre propre agent, Millar, a obtenu l'une des plus belles terres disponibles. Il a payé environ 8 \$ une terre qui en vaut 16 \$.

[...]

Loud Voice, pour Cowessess. Notre réserve a été cédée, puis vendue aux enchères, bien entendu, et nous voulons connaître le montant obtenu en retour, le montant des dépenses et ce qu'il est resté¹⁸¹.

Les délégués ont également présenté des lettres et des messages de la part d'autres bandes. Les doléances des membres de la bande de Kahkewistahaw et de la bande du lac Leech (qui vit dans la réserve de Sakimay) sont particulièrement intéressantes. Les représentants de la bande de Kahkewistahaw se plaignent qu'ils ont beaucoup de mal à tirer une subsistance des terres de réserve qui leur restent, alors que Graham leur avait dit qu'ils n'auraient pas de telles difficultés. Pour leur part, les membres de la bande du lac Leech prétendent que s'ils ont consenti à céder leur réserve en 1907, c'est uniquement parce que Graham leur avait servi comme avertissement : [T] « Si vous ne vendez pas, le gouvernement la prendra et vous n'aurez rien en retour¹⁸². »

¹⁸¹ « Notes au sujet des représentations faites par la délégation des Indiens de l'Ouest », MAI, 24 janvier 1911, BAC, RG 10, vol. 4053, dossier 379203-2 (pièce 6 de la CRI, p. 298-303).

¹⁸² Membres de la bande du lac Leech, pétition présentée au gouvernement, 18 janvier 1911, BAC, RG 10, vol. 4053, dossier 379203-1 (pièce 6 de la CRI, p. 596-598). Pour le contexte et la transcription de cette citation, voir : K.J. Tyler, « A History of the Cowessess Band, 1874-1907 », document préparé pour la Fédération des Indiens de la Saskatchewan, 1975, p. 134-135 (pièce 4 de la CRI, p. 134-135).

En réponse aux questions concernant la cession de Cowessess, le surintendant général Frank Oliver fournit des explications de même qu'un relevé des comptes relatifs à la cession et à la vente des terres¹⁸³.

Peu après le retour des délégués dans leurs réserves, l'avocat H.W. MacDonald, de Broadview, pose d'autres questions, au nom des membres de la bande de Cowessess, concernant les explications fournies par le Ministère au sujet du produit de la vente des terres¹⁸⁴. Dans une lettre datée du 26 avril 1911, l'agent Millar fait remarquer aux fonctionnaires du Ministère, qu'il y a eu méprise entre les comptes de Kahkewistahaw et ceux de Cowessess. Le 16 mai 1911, le sous-ministre adjoint et secrétaire J.A. McLean remet à Millar un relevé révisé¹⁸⁵, lequel se révèle également erroné¹⁸⁶. Le 19 juin, le Ministère fournit enfin à Millar un relevé exact des renseignements sur la cession de Cowessess, ainsi que sur la vente des terres et les comptes associés. Ce relevé donne les renseignements importants suivants :

[Traduction]

Nombre d'acres vendues	19 977,57	
Montant à recevoir		157 504,78 \$
" payé à l'heure actuelle		41 543,04 \$
" dû		15 961,74 \$
Lorsque le prix d'achat sera payé en entier		
le capital sera d'environ		123 000,00 \$
Ce montant, à un taux de 3 %, produira annuellement		3690,00 \$ ¹⁸⁷

Le 28 septembre 1911, l'agent Millar tient une assemblée à l'agence

¹⁸³ « Notes au sujet des représentations faites par la délégation des Indiens de l'Ouest », MAI, 24 janvier 1911, BAC, RG 10, vol. 4053, dossier 373203-2 (pièce 6 de la CRI, p. 304-305).

¹⁸⁴ M. Millar, agent des Indiens, au secrétaire, MAI, 26 avril 1911, BAC, RG 10, vol. 4053, dossier 379203-1 (pièce 6 de la CRI, p. 306-307).

¹⁸⁵ J.D. McLean, sous-ministre adjoint et secrétaire, MAI, à M. Millar, agent des Indiens, 16 mai 1911, BAC, RG 10, vol. 4053, dossier 379203-1 (pièce 6 de la CRI, p. 310-311).

¹⁸⁶ M. Millar, agent des Indiens, au secrétaire, MAI, 14 juin 1911, BAC, RG 10, vol. 4053, dossier 379203-1 (pièce 6 de la CRI, p. 313-314).

¹⁸⁷ J.D. McLean, sous-ministre adjoint et secrétaire, MAI, à M. Millar, agent des Indiens, 19 juin 1911, avec relevé joint, BAC, RG 10, vol. 4053, dossier 379203-1 (pièce 6 de la CRI, p. 317-319).

[Traduction]

pour expliquer aux Indiens de la bande de Cowessess les chiffres et les relevés portant sur la cession de Cowessess et l'argent de la bande, conformément à la lettre du Ministère datée du 29 mars 1911, n° 379203, et la correspondance subséquente. [...]

Dès l'ouverture de l'assemblée, M. Millar a informé les Indiens que M. McDonald, avocat de Broadview, avait écrit au Ministère pour demander, en leur nom, des renseignements concernant les modalités de la cession de Cowessess, ainsi que des explications concernant le relevé de compte remis par le Ministère aux Indiens ayant fait partie de la délégation qui s'est rendue à Ottawa durant l'hiver 1910-1911.

[...]

À en juger par l'attitude d'Alex Gaddie, on peut déduire que ce dernier n'est pas entièrement satisfait des explications fournies et on peut s'attendre à ce que d'autres renseignements soient demandés¹⁸⁸.

Le pressentiment de Millar, comme quoi d'autres renseignements seraient demandés, se réalise, mais Millar n'est plus agent des Indiens lorsque la question refait surface, en 1921.

D'autres questions concernant les redevances découlant de la cession

Le 12 mai 1915, E. Taylor, successeur de Millar, souligne que [T] « les Indiens savaient que le Ministère ne conclurait, avec qui que ce soit, aucune entente les concernant ou concernant leurs biens qui serait à leur désavantage¹⁸⁹ », mais ces mots reflètent probablement davantage la conscience qu'a Taylor de son devoir que le véritable niveau de confiance des Indiens envers le Ministère. Le 22 avril 1921, G.C. Neff, avocat de Grenfell, en Saskatchewan, écrit au Ministère pour faire vérifier les calculs sur le produit de la vente des terres de la bande de Cowessess :

[Traduction]

Le soussigné a été interrogé pour le compte du conseil indien de la réserve de Cowessess [...] relativement à certaines questions sur les affaires et le bien-être des Indiens.

[...]

¹⁸⁸ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73, Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 28 septembre 1911 (pièce 1 de la CRI, p. 87-88).

¹⁸⁹ Registre de la région de Broadview, Réserve n° 73, Agence du lac Crooked, procès-verbal du conseil, 12 mai 1915 (pièce 1 de la CRI, p. 98).

[...] vous trouverez, ci-joint, un mémoire indiquant les renseignements demandés par ces Indiens [...]¹⁹⁰

Le mémoire mentionné pose notamment la question suivante concernant le produit de la vente des terres :

[Traduction]

III. Quel montant a été porté au compte de capital des Indiens par suite de la vente des terres?

(1) Un relevé indiquant la façon dont tout l'argent reçu par le Ministère par suite de la vente des terres a été dépensé.

NOTA : Ces Indiens sont insatisfaits du montant d'intérêt qu'ils reçoivent pour la vente des terres; ils affirment que quand on les a convaincus de céder les terres, on leur a promis qu'ils recevraient chacun environ cinquante dollars par an¹⁹¹.

Aucun autre élément de preuve au dossier ne fait mention de cette demande, présentée peu après la fin de la période de 10 ans au terme de laquelle tous les paiements relatifs à la vente de terres devaient être effectués (en fait, moins de la moitié ont été payés)¹⁹². Le dossier ne comprend pas non plus d'autres pièces concernant l'impression qu'avaient les membres de la bande qu'ils recevraient chacun 50 \$ par année.

¹⁹⁰ Transcription, 22 avril 1921, G.C. Neff, avocat, au MAI, avec extrait du mémoire (pièce 6 de la CRI, p. 320).

¹⁹¹ Transcription, 22 avril 1921, G.C. Neff, avocat, au MAI, avec extrait du mémoire (pièce 6 de la CRI, p. 320).

¹⁹² Public History Inc., « Cowessess First Nation Land Sales Claim, 1907 Surrender, Draft Historical Report », préparé pour la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, 14 octobre 2000, p. 22 (pièce 7 de la CRI, p. 22).

ANNEXE B
CHRONOLOGIE

PHASE II DE L'ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION DE COWESSESS
RELATIVE À LA CESSION DE TERRES DE RÉSERVE EN 1907

- 1 Séance de planification Regina, 16 janvier 2003

- 2 Mémoires
 - Mémoire de la Première Nation de Cowessess, 30 juin 2004
 - Mémoire du gouvernement du Canada, 6 août 2004
 - Mémoire de réfutation de la Première Nation de Cowessess, 18 août 2004

- 3 Plaidoiries Regina, 21 septembre 2004

- 4 Contenu du dossier officiel
 - Pièces 1 - 11, déposées au cours de l'enquête, y compris le dossier documentaire, avec index annoté
 - Transcriptions des plaidoiries (1 volume)

Le rapport de la Commission et les lettres de transmission aux parties seront les dernières pièces déposées au dossier de la présente enquête.