

CHAPITRE 1

PRÉPARER LE TERRAIN

Ce premier chapitre donne des renseignements de base sur le cadre juridique des cessions, la politique à l'égard des terres du Dominion, l'expansion des chemins de fer et la colonisation de l'Ouest. On y traite aussi des compagnies de colonisation, y compris de celles constituées après 1900, ainsi que de leur fonction à l'époque. On y décrit l'évolution des pratiques des Affaires indiennes dans les Prairies avant l'époque des cessions, de même que l'organisation du ministère des Affaires indiennes de 1897 à 1911.

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES

Politiques de 1871 à 1896

De 1871 à 1896, le ministère des Affaires indiennes arpente des réserves et y applique un ensemble de principes qui découlent de la *Loi sur les Indiens*, des directives générales et de l'interprétation des traités. L'ensemble de ces principes place les Indiens des réserves sous une forme de protectorat impliquant leur dépendance vis-à-vis du gouvernement, et c'est dans ce contexte économique, culturel et politique que les cessions ont été envisagées, négociées et effectuées.

Les dispositions de la *Loi sur les Indiens* définissent les éléments suivants :

- l'appartenance à une bande : qui a le droit de vivre sur une réserve et d'être considéré comme un Indien;
- la propriété, notamment les questions de testament et de succession;
- la compétence territoriale, notamment en matière d'intrusion, d'aliénation et de politique de gestion des terres des réserves;
- la gestion des affaires publiques, notamment l'élection des chefs et le pouvoir de prendre et d'appliquer des règlements, ainsi que le pouvoir de destitution des dirigeants indiens par le gouvernement;
- l'agriculture, y compris le recours aux permis et aux agents en tant qu'administrateurs de la production et des ventes;
- les attributions de terres prévues par la loi servent de moyen d'assimilation et favorisent la tenure en fief simple;
- la loi renforce les pouvoirs de l'agent non seulement en tant qu'administrateur, mais également en tant que magistrat.

Les politiques générales du ministère en matière de cessions s'appliquent à une vaste gamme de questions :

- Le recours aux instructeurs agricoles, aux fermes modèles et plus tard, sous la direction de Hayter Reed, à l'agriculture paysanne est considéré comme une façon d'assurer la transition économique entre un mode de vie reposant sur la chasse et l'agriculture.
- Le système de laissez-passer mis en place à partir de 1885 vise à restreindre les déplacements d'une réserve à une autre et à empêcher les réunions politiques et religieuses; c'est un outil d'intervention strictement politique.
- Les usages comptables prennent une grande importance dans le système et servent à établir des prévisions budgétaires, à affecter les crédits et à contrôler les dépenses. L'argent dépensé dans les réserves provient soit d'un crédit parlementaire (justifié en tant qu'obligation découlant des traités), soit de la vente de produits agricoles, de bois, de produits artisanaux, de fourrures, de racines et de foin, de la vente ou de la location de terres ou de salaires. Une partie de ces revenus est gérée par des membres de la bande, le reste étant confié à l'agent des Indiens. Les matériaux de construction, les rations, le matériel agricole, l'ameublement, le combustible et les semences sont achetés chez les marchands locaux et auprès des fournisseurs du ministère. Les systèmes de gestion des dépenses, de production de revenus et de contrôle des dettes sont à tout le moins mal compris. Une bonne compréhension du contexte des cessions exige la connaissance des conditions économiques de l'époque, en particulier dans la mesure où les revenus provenant des ventes de terres doivent dans la plupart des cas remplacer ou compléter les revenus d'autres sources.

L'interprétation des traités touche des questions comme la responsabilité financière et la mise en oeuvre de programmes et de politiques spécifiques :

- Le gouvernement finance intégralement ou partiellement l'éducation, les annuités, certaines formes particulières d'assistance agricole, les rations pour les démunis (Traité 6), les munitions, l'arpentage ainsi que certaines fournitures.
- La finalité des traités, mise de l'avant dans les négociations, vise à détourner les politiques économiques du ministère de l'aide à une économie de chasse vers une économie agricole dans les réserves.

L'établissement des Indiens sur les réserves se fait de façon progressive et inégale. L'arpentage des terres commence au Manitoba et dans la partie des Territoires du Nord-Ouest attribuée aux provinces du sud peu après la signature du premier traité. En Saskatchewan, quelques

10 / Cessions de terres des Premières Nations des Prairies

réserves du Traité 4 ont été arpentées en 1875 et en 1876, mais elles ne sont pas toutes acceptées par les bandes. La plupart des réserves du sud des Prairies, dans les vallées des rivières Saskatchewan, Bow, Battle et Qu'Appelle, ont été arpentées entre 1880 et 1885. Ce n'est qu'en procédant bande par bande que l'on peut déterminer si les réserves ont été acceptées par les Indiens et s'ils s'y sont établis. Les conditions d'établissement de chaque bande dans les réserves, ainsi que son effectif et la composition du groupe dirigeant, ont été déterminés par l'effondrement de l'économie axée sur la chasse au bison dès 1881, par l'abandon forcé de la région frontalière et des collines du Cyprès entre 1882 et 1884, et par les événements de 1885. La régression du bison et l'effet des maladies contagieuses (lors des rassemblements pour la chasse, les cérémonies ou le commerce), ainsi que les intempéries, ont joué un rôle important au cours de cette période de transition. L'étude des listes des bénéficiaires, utilisées pour le paiement des annuités, indique des changements fréquents et importants dans la structure des bandes, chacun essayant de se placer sous l'autorité d'un chef capable de le protéger. On constate également une diminution de la population due aux maladies, à la famine et au froid, particulièrement entre 1880 et 1885 (voir par exemple Tobias, 1991 et Brizinski, 1993 : chapitre 4).

L'évolution des politiques agricoles au sein du ministère a fait l'objet d'un certain nombre d'études (voir notamment Carter, 1990, Buckley, 1992, Elias, 1990 et Dyck, 1986). Ces politiques étaient généralement expérimentales et empiriques, chaque initiative s'inspirant du succès de la précédente. Elles comportaient des coûts très élevés et les agriculteurs indiens se trouvaient confrontés comme tous les agriculteurs de l'époque aux difficultés dues aux insectes, aux variétés mal adaptées, à la brièveté de la saison de culture et à l'inefficacité du matériel agricole. Les auteurs de ces études signalent que l'échec de la politique agricole qui devait assurer l'autosuffisance des Indiens est dû non pas à une réticence des Indiens des Plaines envers l'agriculture ni à une mauvaise qualité des terres des réserves, mais plutôt aux intempéries et aux problèmes de semences qu'ont connus tous les agriculteurs de cette région, ainsi qu'au manque d'efficacité des politiques et du personnel du ministère.

On accuse parfois les instructeurs agricoles nommés par favoritisme, venus de l'Est à partir de 1879, dont certains se souciaient davantage d'assurer le rendement de « leur » ferme-école que de venir en aide aux Indiens. On fait aussi état de la jalousie des agriculteurs blancs, qui se traduisait

par des interventions publiques demandant la suppression de l'agriculture indienne. L'autorité confiée par la loi à l'agent des Indiens en matière de production et de vente, de même que le coût élevé du matériel, des outils et du défrichage avaient tous un effet dissuasif. La rentabilité de l'agriculture variait d'une réserve à l'autre. Lorsqu'on étudie les quelques historiques disponibles sur les réserves, on constate que chacune d'entre elles a suivi sa propre évolution pour s'adapter au changement d'économie et pour s'établir (voir le chapitre 4). Rares sont les cas où l'on voit les Indiens s'en remettre intégralement à l'agriculture. Le plus souvent, ils se sont dotés d'une économie variée faisant appel à différentes sources de revenus : les annuités, le travail salarié, les fourrures, la vente, l'artisanat, la récolte de bois et de foin, le bétail, le séneca, le poisson et le gibier. Dans certaines réserves, comme celles de l'agence de Pelly en Saskatchewan, la population était divisée entre ceux qui voulaient cultiver la terre et ceux qui voulaient continuer à chasser et à pêcher.

Les mêmes historiques de réserves décrivent aussi la fameuse « politique paysanne » que Hayter Reed, d'abord en tant que commissaire, puis comme surintendant général adjoint des Affaires indiennes (SGAAI), a essayé d'imposer aux réserves entre 1888 et 1896. Il était convaincu que la meilleure chose que les Indiens puissent faire était de devenir de petits exploitants agricoles. Il a donc favorisé la subdivision des réserves en petites exploitations et la répartition de ces parcelles de terrain à des agriculteurs individuels, comme la loi le permettait. Il a aussi essayé de faire en sorte que les agents imposent aux Indiens l'utilisation d'outils manuels et de charrues tirées par des animaux. Il était convaincu que les Indiens n'étaient pas prêts à utiliser de l'outillage moderne et occuperaient mieux leur temps si leurs activités leur demandaient beaucoup de travail. Ils apprendraient à suffire à leurs propres besoins comme n'importe quel paysan d'Europe ou d'Amérique centrale et produiraient la plupart de leurs propres aliments. Ils apprendraient aussi la valeur du travail en tant que tel et en viendraient plus tard à mettre au point leurs propres méthodes agricoles. Qui plus est, les machines agricoles coûtaient cher et le ministère hésitait à imposer de telles dépenses aux contribuables :

On oublie souvent que ces Indiens qui, il y a peine quelques années, étaient des Sauvages nomades, sont entrés soudain en contact avec une civilisation qui évolue depuis des siècles. Ils ont été tentés d'imiter du jour au lendemain des méthodes auxquelles les hommes blancs se sont adaptés graduellement sur une multitude de

génération. En conséquence, quand les Indiens voient les hommes blancs se servir de lieuses ou d'autres inventions coûteuses qui peuvent réduire leur labeur, ce qui est grandement nécessaire à l'homme blanc étant donné sa condition, ils oublient que l'utilisation de tels outils ne peut être justifiée que lorsque les travailleurs manuels sont relativement rares. Ils pensent qu'ils devraient eux aussi posséder de tels outils, même si cela signifie qu'ils n'auront pas grand-chose d'autre à faire que de fumer leurs pipes alors que leur travail se fera pour eux sans effort de leur part. L'une des tâches qui m'occupe le plus consiste à contrer de telles opinions et je fais toujours comprendre à ceux qui s'occupent de former les Indiens qu'il faut leur enseigner à se servir d'outils relativement simples comme des faux à râteau, des faux, des houes, etc., qu'ils pourront facilement obtenir quand ils devront compter sur leurs propres ressources, et qui donneront de l'emploi à chaque travailleur qui sera ainsi occupé à une tâche utile. (Canada, *Rapport annuel du ministère des Affaires indiennes*, 1889, p. 162, rapport de Hayter Reed)

Dans le cadre de cette politique, Reed refusa d'approuver les dépenses pour l'achat de machines et dissuada les bandes d'en acheter elles-mêmes. Cette politique eut des résultats variables; certains agents l'appliquèrent et d'autres, dans les réserves où les bandes achetaient et utilisaient déjà des machines agricoles, essayèrent d'éviter de l'appliquer et protestèrent à maintes reprises contre la nature illogique et improductive des compressions et restrictions budgétaires. Les agriculteurs indiens eux-mêmes y résistèrent et certains, comme ceux de Pasqua et de Muscowpetung, portèrent plainte officiellement (Carter 1990, p. 220-229).

Paradoxalement, cette politique fut instaurée à une époque où d'autres agriculteurs avaient compris que les conditions dans les Prairies exigeaient plutôt de grosses exploitations et la production sur une grande échelle. Là où elle fut appliquée, elle eut pour résultat de décourager les agriculteurs et de les confiner à de petites parcelles de terrain qui devinrent surcultivées. On ne les encouragea pas à produire en trop grande quantité pour vendre leur production excédentaire, ce qu'ils n'auraient d'ailleurs pas pu faire. Faute de pouvoir étendre leurs opérations, on s'est retrouvé, à la fin du siècle dernier, avec un énorme excédent de terres agricoles.

La politique paysanne a pris fin quand Sifton assumait la direction du ministère, vers la fin de 1896, et elle avait été abandonnée lorsque le mouvement de cession a pris son essor. Cette politique laissa dans son sillon beaucoup de terres sous-utilisées, et les théories évolutionnistes et modernistes qui avaient animé Reed continuèrent d'influencer bien des gens, ce qui augmenta la demande de cessions pour déloger les Indiens des régions colonisées.

Quand les cessions commencèrent à la fin du siècle dernier, les réserves venaient d'entrer dans une ère économique nouvelle caractérisée par l'expansion de la production et une diversification accrue. Certaines réserves commencèrent à acheter des machines agricoles, souvent même grâce à leurs propres revenus. Elles commençaient à remonter la pente après les années Reed. L'équipement moderne contribua à la production d'autres sources de revenus en allégeant les tâches des agriculteurs. Certains commencèrent à élever du bétail en plus de cultiver des céréales et des plantes racines. Le ministère avait compris à ce moment-là que certaines terres de réserves convenaient mieux à l'élevage et que le bétail pourrait devenir une source supplémentaire de revenus et servir de garantie en cas de mauvaise récolte. Un programme de prêts pour l'achat de bétail permit aux agriculteurs de se lancer dans l'élevage. Comme l'illustre le chapitre sur la chronologie, bon nombre de circulaires du ministère, à l'époque libérale, portaient sur l'élevage.

En conclusion, le présent rapport offre un bref aperçu d'un ensemble de facteurs complexes dont certains ont fait l'objet de recherches et sont bien compris, alors que d'autres le sont moins. Il faudrait faire des études de cas individuelles des réserves et effectuer des études comparatives pour mieux comprendre le contexte dans lequel, pour le ministère et certains membres contemporains des bandes, l'obtention des cessions semblait être la meilleure façon pour les Indiens de devenir autonomes et de produire des recettes.

Structure : 1897 à 1911

Dans les années 1897-1911, les Affaires indiennes étaient un service beaucoup plus petit que de nos jours, et les décisions prises par quelques personnes clés, tant à l'administration centrale que dans les régions, pouvaient avoir des effets importants.

La division entre l'administration centrale et les bureaux locaux était, comme aujourd'hui, très marquée. La prise de décisions centralisée se faisait par un petit nombre de bureaucrates installés à Ottawa, et dirigés par le SGAAI. Suites aux changements survenus en 1897, détaillés dans la chronologie, toute la correspondance était acheminée via le secrétaire, John D. McLean. Le courrier de la région des Prairies mettait à peine trois jours à se rendre à l'administration centrale. McLean faisait alors parvenir le message à son destinataire.

14 / Cessions de terres des Premières Nations des Prairies

- Les questions de principe pouvaient aller directement au SGAAI. Entre 1896 et 1902, le surintendant adjoint était James A. Smart, aussi sous-ministre de l'Intérieur. Après 1902, Smart demeure à l'Intérieur, mais le poste de SGAAI est confié à Frank Pedley.
- Les questions comptables allaient à la comptabilité, dirigée par Duncan Campbell Scott. Il était secondé par F.H. Paget, déménagé à Ottawa en provenance du bureau du commissaire à Regina dans le cadre de la réorganisation et possédant des contacts en Saskatchewan. Les questions touchant les avances et les comptes concernant les cessions étaient acheminées au bureau de Scott, et il y répondait lui-même ou c'était Paget qui le faisait. James J. Campbell s'occupait aussi parfois de cette correspondance; son frère avait été agent en Saskatchewan. Après 1897, les agents envoyaient leurs prévisions budgétaires et leurs factures directement à l'administration centrale.
- Les questions d'arpentage allaient à l'arpenteur en chef, Samuel Bray, et à son personnel, dont A.W. Ponton, J.K. McLean et J. Lestock Reid, selon l'année.
- Les questions concernant les terres et forêts allaient à W.A. Orr et son personnel, dont Peter J. O'Connor. Orr s'occupait de la majorité des questions relatives aux ventes de terres, et de la correspondance touchant la perception.
- Tous ces services de l'administration centrale étaient dotés de personnel administratif.

Du fait qu'il gérait la correspondance, et y répondait souvent directement lui-même, McLean était en position d'influence considérable.

Dans les bureaux locaux, la majorité du travail était accompli par les agents des Indiens, chacun étant responsable d'une agence qui comprenait une ou plusieurs bandes et réserves. La composition de l'agence étaient largement un facteur de proximité géographique des réserves, mais l'intérêt des Affaires indiennes allait surtout du côté de la gestion. Une réserve pouvait passer d'une agence à l'autre si on estimait qu'un autre agent pouvait avoir un meilleur accès géographique ou pouvait mieux la gérer. De nouvelles agences pouvaient être créées à partir d'agences existantes s'il était établi qu'une série de réserves devaient être gérées à part.

L'agent bénéficiait, dans certains cas, de l'aide d'un greffier, d'un interprète et d'un instructeur agricole. Il pouvait aussi y avoir des manoeuvres, des meuniers ou des forgerons, selon les besoins. L'importance du personnel variait grandement. Lorsque possible, on se passait d'un interprète; il arrivait qu'on demande à la femme de l'agent de s'occuper du travail administratif. Ces nominations faisaient l'objet de beaucoup de favoritisme.

Bien des directives et des circulaires adressées aux agents laissaient une place considérable à la discrétion dans les dépenses, l'attribution des budgets et dans l'utilisation du système de laissez-passer et de permis, ainsi que la distribution de maisons, de vêtements et de rations. Les visites des inspecteurs, selon la plupart des rapports, rares. Souvent, un agent pouvait se livrer à la fraude, ne pas s'acquitter de ses fonctions, ou faire des abus d'alcool pendant des périodes de temps considérables avant d'être réprimandé. L'inconduite était portée à l'attention du ministère par les commerçants locaux, les membres du clergé et par des politiciens plus souvent que par le personnel lui-même du ministère. Même avec la vitesse relativement grande à laquelle le courrier voyageait, il y eut de nombreux cas où des agents pouvaient prendre des décisions sans autorisation, et, en réalité, l'ont fait. Cette division de l'autorité occasionnait un jeu constant de pouvoirs entre les bureaux locaux et l'administration centrale.

Deux paliers d'administration veillaient à la communication entre l'administration centrale et les agents locaux : le bureau du commissaire aux Indiens et les services d'inspection. Le partage des responsabilités entre eux n'était pas clair et entraînait une lutte de pouvoirs constante. Avant 1897, le bureau du commissaire était responsable de la région des Prairies et se trouvait à Regina. On y faisait toute la comptabilité locale de la région, et il possédait un personnel important et des fonctions claires. Lors de la réorganisation de 1897, par ailleurs, le bureau est déménagé à Winnipeg et il perd son rôle financier et une bonne partie de son personnel. Même s'il aurait dû avoir la charge des orientations et du personnel dans la région, et dû superviser les services d'inspection, il avait peu d'influence. Nommé commissaire en 1898, David Laird se livrait à une lutte constante avec l'administration centrale quant à son rôle et à celui de son personnel. Par exemple, son adjoint, J.A.J. McKenna, qui avait été secrétaire du ministre de l'Intérieur, Clifford Sifton, était souvent appelé à l'extérieur par l'administration centrale pour accomplir des tâches sans que Laird le sache. Certains agents et inspecteurs passaient outre le bureau du commissaire et il arrivait fréquemment que Laird ne soit pas au courant de ce qui se passait. Comme pour l'administration centrale, il devait se fier à McLean pour lui faire parvenir sa correspondance. Parfois, des chefs et des adjoints écrivent à Laird parce qu'ils le connaissent davantage, mais la plupart des demandes devaient être envoyées à l'administration centrale.

Pour ce qui est des cessions, on demandait parfois à Laird de consigner des cessions, et parfois, ce n'était qu'après coup qu'il était informé qu'une cession avait été obtenue. On lui demandait souvent, ainsi qu'à son personnel, d'évaluer le potentiel d'obtention de la cession, et Laird se rendait dans le district en question, mais le plus souvent ces questions étaient confiées à l'agent. Au fil des ans, jusqu'à ce que le bureau soit aboli en 1909, Laird se plaint du fait qu'il n'a pas vraiment de pouvoir.

Les services d'inspection supervisaient des groupes d'agences, bien que leur composition ait été mobile et sujette à changement à la convenance des inspecteurs. Les services d'inspection ont aussi été réorganisés en 1897. Le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest comptaient chacun trois services d'inspection. En 1904, ce nombre au Manitoba passe à deux, un service dirigé par Samuel Marlatt et l'autre par Samuel Jackson. La Saskatchewan possédait deux services d'inspection, un dans le nord dirigé par William Chisholm, et un autre dans le sud, par William Graham. John Markle était inspecteur pour toutes les agences d'Alberta.

Le travail de l'inspecteur consistait à superviser les agents locaux, de faire des visites périodiques des agences et des écoles. Il devait aussi s'occuper des questions de ressources humaines et de personnel, tout en veillant à ce que les politiques soient appliquées. L'inspecteur devait faire des visites annuelles des agences et faire rapport sur la situation du logement, du développement économique et de la moralité. Il renseignait les agents sur leurs responsabilités. Certains inspecteurs, comme William Graham, assumaient un plus grand pouvoir sur les questions de politique et passaient outre le bureau du commissaire pour traiter directement avec l'administration centrale. Comme les autres postes d'exécution, le travail d'inspecteur dépendait de l'expérience et de la personnalité du titulaire du poste. De même, le rendement variait. Certaines agences se plaignaient de ce qu'on y voyait rarement l'inspecteur. Et, selon l'intérêt de l'inspecteur, les écoles, les cessions, les enquêtes ou les préoccupations politiques des résidents non-autochtones pouvaient obtenir une plus ou moins grande attention.

En général, le ministère des Affaires indiennes était de petite taille. Les politiques étaient continuellement en voie d'élaboration, et il régnait une incertitude considérable quant aux obligations légales à l'endroit des Indiens. En conséquence, le ministère jouissait d'une beaucoup plus grande latitude en pratique que ce n'est le cas aujourd'hui.

Les *Rapports annuels* du ministère contenaient des listes d'employés, divisées entre le service intérieur et le service extérieur. La majorité des dirigeants et employés des Affaires indiennes à tous les échelons avaient de bons contacts avec les milieux d'affaires et politiques dans l'Ouest. Certains agents – par exemple, Matthew Millar de Moosomin, en Saskatchewan – étaient des hommes d'affaires et des libéraux actifs avant leur nomination par favoritisme. Plus le poste était élevé, plus la sphère de leur influence et leurs contacts étaient grands. L'inspecteur Graham, par exemple, avait de bons contacts avec l'élite sociale et politique de la Saskatchewan tant par son père que par son beau-père, sa femme et sa famille, le club Assiniboia et ses liens avec des hommes d'affaires comme D.H. McDonald de Fort Qu'Appelle. Le commissaire Laird comme son prédécesseur A.E. Forget ont eu de longues carrières politiques; Forget a aussi été acheteur de terres indiennes, comme le furent plusieurs agents et greffiers (voir le chapitre 7).

À l'administration centrale, le surintendant général était un poste élu et celui de surintendant général adjoint, un poste donné par favoritisme. Les quatre personnes qui ont occupé ces fonctions au cours du règne des libéraux étaient tous connus pour les utiliser à des fins de gains personnels : Clifford Sifton, ministre de 1896 à 1905; Frank Oliver, ministre de 1905 à 1911; James Smart, SGAAI de 1897 à 1902; et Frank Pedley, SGAAI de 1902 à 1913. Les trois premiers ont exercé leurs compétences pendant leur mandat à la fois sur le ministère des Affaires indiennes et celui de l'Intérieur, ce qui leur donnait les connaissances et les occasions nécessaires pour contrôler l'alinéation des terres partout dans l'Ouest. Pedley n'était responsable que des Affaires indiennes, mais il avait auparavant travaillé à l'Intérieur dans le secteur de l'immigration.

Ces liens sont décrits dans les diverses parties du rapport, comme les Personnes citées; le chapitre 3, Chronologie; et le chapitre 2, Compagnies de vente de terres et de colonisation. Les investissements de Sifton et ses réseaux sont décrits séparément à l'annexe D. Smart and Pedley ont conspiré pour acheter des terres de plusieurs réserves cédées, comme celles de Pheasant's Rump, Ocean Man, Chacastapaysin, la RI 100 de Cumberland, et celle de Enoch. Le rôle joué par Sifton dans ces transactions demeure obscur, mais probablement qu'il a donné son appui tacite lorsqu'il était ministre, si ce n'est son aide. Ces hommes étaient intéressés non seulement aux terres indiennes mais à d'autres investissements fonciers ainsi qu'à des baux d'exploitation forestière et de pâturage. Sifton était associé à la lucrative Saskatchewan Valley Land Company et à ses filiales, ainsi qu'à

d'autres compagnies de terre et de ressources. Il a été accusé peu de temps après sa démission d'avoir favorisé des amis et des parents en matière de baux forestiers. Nombre de ses relations, comme C.W. Speers, A.J. Adamson, A.E. Philp, Jack Turiff, D.H. McDonald, Walter Scott, Frank Oliver, James Douglas, T.O. Davis, R.M. Matheson et autres, dans la région de Winnipeg/Brandon, étaient des spéculateurs fonciers ainsi que des libéraux, et ils ont utilisé leurs contacts politiques librement pour obtenir des faveurs.

Smart travaillait avec certaines de ces mêmes personnes pour réaliser ses propres investissements fonciers, y compris dans les terres indiennes. Ses contacts aux É.-U., avec en tête Wilbur Bennett et C.W. Speers (par le biais du ministère de l'Intérieur), aident à amasser des capitaux et à attirer des acheteurs des États du centre. Pedley est accusé en 1913 d'avoir conspiré avec Smart en vue d'acheter frauduleusement des terres indiennes, et son nom est plus tard cité dans le rapport Ferguson de 1915 pour avoir profité des baux dans la réserve de Blood en Alberta. De même, Oliver est accusé d'avoir eu recours en secret à des relations pour acquérir des terres indiennes, et de s'être livré à des transactions louches avec les sociétés ferroviaires.

Même si le présent rapport ne constitue qu'un examen superficiel de leur participation (dont seulement une partie est vraiment connue et documentée), il demeure surtout que ces hommes avaient la possibilité de fixer les politiques et les règles au ministère des Affaires indiennes, d'une part, et de régir de manière générale l'aliénation des terres en faveur des sociétés ferroviaires et des sociétés d'investissement, d'autre part, et de combiner ces deux situations à leur profit personnel et à celui de leurs proches relations. Les évidentes manoeuvres en vue d'acquérir des terres indiennes au début de l'époque de Sifton ont fait place à des investissements plus distants et plus prudents avant que le ministère ne tente de ramener à l'ordre ses propres fonctionnaires en 1910-11. Après 1904, il est plus difficile d'établir des liens entre des fonctionnaires du ministère et les achats de terres, à moins de spéculer sur la façon dont l'information relative aux ventes de terre faisait l'objet de fuites volontaires en faveur des investisseurs. Mis à part quelques exceptions évidentes, comme l'agent Millar à Crooked Lakes, l'agent Day à Battleford, l'agent Lewis à St Peter's, et l'agent Blewett à Pelly, les responsables veillaient à ce que leur nom ne soit pas associé aux achats (voir le chapitre 7).

CADRE JURIDIQUE DES CESSIONS

Les règles et les motifs d'aliénation des terres des réserves, du point de vue du Dominion, ont été fixés à l'époque des traités. Les traités étudiés dans le présent document ont été négociés et signés entre 1871 et 1877, et une de leurs caractéristiques concerne l'attribution de terres de réserves :

- Les Traités 1, 2 et 5 attribuent 160 acres à chaque famille de cinq personnes, ou une telle proportion pour des familles plus ou moins nombreuses.
- Les Traités 3, 4, 6 et 7 attribuent 640 acres à chaque famille de cinq personnes, ou une telle proportion pour des familles plus ou moins nombreuses.

Les terres doivent être choisies conjointement par la bande et le gouvernement, et réservées pour être utilisées par les Indiens. Aux termes du Traité 6, elles doivent être « administrées et gérées pour eux par le gouvernement de Sa Majesté pour la Puissance du Canada ». Le gouvernement doit s'entendre de manière juste avec les éventuels colons installés dans les limites des réserves. Les terres ne peuvent être vendues ou autrement aliénées qu'avec le consentement de ceux qui y ont droit.

À la même époque, la législation concernant les Indiens de l'est et du centre du Canada fait l'objet d'une consolidation et s'applique aux Indiens de l'Ouest qui arrivent dans les réserves. La *Loi sur les Indiens*, qui comporte des dispositions consacrées à l'aliénation des terres et à l'obtention du consentement, s'applique à tous les Indiens des réserves. Ses règlements d'application ont été établis de façon empirique dans l'Est, et non pas à partir des traités. Par exemple, les dispositions sur les cessions qui figurent dans la *Loi sur les Indiens* de 1876 remontent à 1868. Alors qu'avant 1868, les cessions devaient recevoir l'assentiment du chef de bande, cet assentiment doit être obtenu, après cette date et pendant toute la durée de l'application de la loi, de la majorité des membres admis à voter, peu importe comment cette disposition était interprétée.

L'historique de la question de consentement prévue dans la loi remonte aux exigences légales antérieures à la Confédération, aux traités et à l'historique de la *Loi sur les Indiens* dans ses différentes versions :

1850 *Acte pour protéger les sauvages dans le Haut Canada*, Statuts provinciaux du Canada 1850, c. 74

Le consentement de la Couronne est requis pour la validité de la vente des terres des sauvages; ces terres sont exemptes de taxe et interdites aux intrus.

1860 *Acte relatif à l'administration des terres et des biens des sauvages*, Statuts provinciaux du Canada 1860-1861, c. 151

4. Nul abandon ou délivrance de terres réservées pour l'usage des sauvages, ou d'aucune tribu ou bande de sauvages, ne sera valable ou obligatoire, si ce n'est aux conditions suivantes :

1) Tel abandon ou délivrance sera consenti par le chef, ou s'il y a plus d'un chef, par la majorité des chefs de la tribu ou bande de sauvages, assemblés en un conseil de la tribu ou bande convoqué à cet effet, conformément à leurs règles et ayant droit en vertu du présent acte d'y donner leurs voix, et tenu en présence d'un officier dûment autorisé à assister à tel conseil par le commissaire des terres de la couronne; pourvu, toujours, qu'aucun chef ou sauvage n'aura droit de voter ou d'être présent à tel conseil, à moins qu'il ne réside habituellement sur ou aux environs des terres en question :

2) Le fait du consentement de tel abandon ou délivrance par le chef de telle tribu, ou s'il y en a plus d'un, par la majorité des chefs ayant droit de voter à tel conseil ou assemblée, sera certifié par le juge de la cour du comté ou le juge ou magistrat stipendaire du district ou du comté dans lequel les terres sont situées, et par l'officier autorisé à y assister par le commissaire des terres de la couronne, et après avoir été certifié comme susdit, sera transmis au commissaire des terres de la couronne par tel juge ou magistrat stipendaire, et sera soumis au gouverneur en conseil pour être approuvé ou rejeté.

1868 *Acte pourvoyant à l'organisation du Département du Secrétaire d'État du Canada, ainsi qu'à l'administration des Terres des Sauvages et de l'Ordonnance*, SC 1868, c.42

Article 8

1) La cession devra être ratifiée par le chef, ou s'il existe plus d'un chef, par la majorité des chefs de la nation, tribu ou peuplade de Sauvages, réunis en conseil de la nation, tribu ou peuplade, convoqués à cette fin, conformément à leurs usages, et

autorisés en vertu du présent acte à y exercer le droit de vote, lequel conseil sera tenu en présence du Secrétaire d'État ou d'un officier dûment autorisé à y assister par le Gouverneur en conseil ou par le Secrétaire d'État; mais nul chef ou Sauvage ne pourra voter ou assister à ce conseil s'il ne réside pas d'ordinaire sur les terres en question ou dans les environs;

2) Le fait que pareille cession a été ratifiée par le chef de la tribu, ou s'il en est plus d'un, par la majorité des chefs autorisés à exercer le droit de vote à ce conseil, sera certifié sous serment par devant un juge d'une cour supérieure, ou d'une cour de comté ou de district, par l'officier chargé par la part du Secrétaire d'État d'assister à ce conseil, et par l'un des chefs ayant droit de vote qui y aura également assisté; et la ratification ainsi certifiée devra être transmise par l'officier en question au Secrétaire d'État qui la soumettra au Gouverneur en conseil pour qu'il l'approuve ou la rejette.

Le Traité 1 de 1871 ne fait pas référence à la cession ou à la vente des terres des Indiens. Le Traité 3, conclu en 1873, y fait référence et donne des instructions concernant les modalités de constitution des réserves :

Pourvu cependant qu'il soit entendu que si, au temps du choix de toute réserve comme susdit, il y a des colons dans les limites des terres réservées pour quelque bande, Sa Majesté conserve le droit de s'entendre avec ces colons comme il lui semblera juste, afin de ne pas diminuer l'étendue des terres accordées aux Sauvages; et pourvu de plus que les réserves susdites de terres ou aucune 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.

Le Traité 4 de 1874 reprend la même formulation, en y ajoutant le membre de phrase suivant :

. . . 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 réserves.

Le Traité 6 de 1876 comporte la disposition suivante :

. . . que les dites réserves de terre ou tout droit en icelles pourront être vendues et adjugées par le gouvernement de Sa Majesté pour le bénéfice et avantage des dits

sauvages, qui y auront droit, après qu'on aura au préalable obtenu leur consentement; . . .

Le Traité 7 de 1877 ne comporte pas de disposition semblable.

Ces dispositions exigent le consentement des Indiens « qui ont droit » aux réserves; elles ne fixent aucune limite quant à l'obtention du consentement ou à son expression par un vote.

La première version de la *Loi sur les Indiens*¹¹ dans les Statuts révisés de 1876 comporte des dispositions concernant spécifiquement l'obtention du consentement, inspirées des lois précédentes, mais elles modifient la composition de l'électorat : on passe des « chefs » aux membres de la bande admis à voter :

Nulla cession d'une réserve ou partie de réserve à l'usage des Sauvages ou d'une bande, ou de tout Sauvage en particulier, ne sera valide ou obligatoire si elle n'est faite aux conditions suivantes :

1. La cession sera ratifiée par la majorité des hommes de la bande qui auront atteint l'âge de vingt et un ans révolus, à une assemblée ou conseil convoqué à cette fin conformément à leurs usages, et tenu en présence du Surintendant-Général, ou d'un officier régulièrement autorisé par le Gouverneur en conseil ou le Surintendant-Général à y assister; mais nul Sauvage ne pourra voter ou assister à ce conseil s'il ne réside pas d'ordinaire sur la réserve en question ou près de cette réserve, et s'il n'y est intéressé;

2. Le fait que la cession a été consentie par la bande à ce conseil ou cette assemblée devra être attesté sous serment devant un juge d'une cour supérieure, de comté ou de district, ou devant un magistrat stipendiaire par le Surintendant-Général ou par l'officier autorisé par lui à assister à ce conseil ou cette assemblée, et par l'un des chefs ou principaux membres ayant droit de vote qui y aura assisté, et lorsque la ratification sera ainsi certifiée, le certificat sera soumis au Gouverneur en conseil, pour qu'il l'accepte ou le refuse;

¹¹ Tel qu'indiqué précédemment, le titre français de la *Indian Act* ayant changé avec le temps, il nous aurait fallu passer de l'*Acte des Sauvages* à la *Loi sur les Indiens*, en passant par toute les autres variantes. Nous avons plutôt choisi de parler de la *Loi sur les Indiens*, quitte au besoin à préciser l'année de la version.

Une version précédente de *la Loi sur les Indiens* refondue comporte une disposition prévoyant l'obtention du consentement de la majorité des membres du conseil, et c'est donc plus tard qu'on a modifié la loi pour qu'il soit question de la majorité des électeurs. Le 30 mars 1876, M. Langevin demande au ministre de l'Intérieur, l'honorable David Laird, si la nouvelle disposition exige bien comme il le croit, l'accord de la majorité des électeurs. Le ministre Laird lui répond que c'est celui de la majorité des personnes présentes à la réunion. M. Langevin rétorque ceci :

Je ne peux empêcher la disposition d'être adoptée, mais je répète que je trouve la protection accordée insuffisante. Lorsque je dirigeais le département, certains de nos officiers ont fait l'objet de plaintes. Ils défendaient jalousement leurs droits, à juste titre. (Archives nationales [AN], RG 10, vol. 6808, dossier 470-2-1)

Bien des années plus tard, en 1910, Laird dit que la loi de 1876 visait à faire en sorte qu'on obtienne le consentement non seulement des chefs, mais de l'ensemble des membres de la bande ayant le droit de vote. Il réitère que la loi exige le consentement des personnes présentes à la réunion. M. MacKenzie ajoute que la présence de la majorité des membres de la bande à la réunion est requise. (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 21 mars 1876 : p. 749-753; AN, RG 10, vol. 7776, dossier 27127-15/1, note de David Laird datée du 24 mars 1910).

Les dispositions portant sur les cessions demeurent à peu près inchangées dans *la Loi sur les Indiens* de 1880, 1884 et 1886. En 1886, on permet cependant qu'une déclaration ou un affidavit soit fait en vertu du paragraphe 39(2) devant un juge de la paix de même que devant un magistrat ou un juge stipendiaire; dans certains cas, cela peut également être fait, dans les Prairies, devant le commissaire aux Indiens.

En réponse à un doute exprimé par H. Martineau, l'agent des Indiens, sur l'affidavit touchant la cession de la bande de Pine Creek, le SGAAl, Hayter Reed, soumet la question du consentement au sous-ministre de la Justice, E. L. Newcombe, en 1894. Reed fait remarquer que l'affidavit attestant le consentement à la cession ne précise pas le degré de consentement exigé, et que la mention indiquant sur le formulaire que la « majorité des personnes présentes » ont donné leur consentement ne signifie pas nécessairement qu'il s'agit de la majorité des membres de la bande. Dans la réponse qu'il lui adresse le 15 janvier 1894, Newcombe dit penser que la disposition exige

l'obtention du consentement de la majorité des personnes ayant le droit de vote. Il propose cependant qu'on précise la loi et qu'on prévoie une disposition dans le nouvel amendement à la *Loi sur les Indiens* pour s'assurer de la légalité de toutes les cessions déjà faites (AN, RG 10, vol. 7776, dossier 27127-15 pt. 1).

Des amendements à la *Loi sur les Indiens* sont proposés et abandonnés à plusieurs reprises. Un projet d'amendement de 1897 prévoit que le consentement doit être obtenu à la majorité des personnes présentes à une réunion convoquée pour discuter de la cession tout comme un autre projet d'amendement de 1901 (AN, RG 10, vol. 6809, dossier 470-2-3). À cette époque, on se demande si tous les Indiens de la Nouvelle-Écosse constituent une seule et même bande et si c'est le cas, s'ils doivent voter au sujet de la cession d'une seule réserve (voir Townshend 1985, p. 12). Lorsque le secrétaire légiste Reginald Rimmer rédige les projets d'amendements de 1900-1901, il s'inspire des suggestions qui lui ont été faites sur le terrain pour résoudre les problèmes qui se posent (AN, RG 10, vol. 1124, note de McLean à Smart, 13 février 1901). Ces amendements ne seront jamais adoptés. Le libellé demeure le même dans la nouvelle *Loi sur les Indiens* de 1906 lorsque l'article portant sur les cessions devient l'article 49.

La question du consentement continuant de poser des difficultés, le dossier est de nouveau renvoyé à Newcombe en 1907. Le 13 mars 1907, celui-ci exprime l'avis que le paragraphe 2, tiré de son contexte, peut être interprété comme signifiant la majorité des électeurs de la bande. Mis en parallèle avec la partie du paragraphe 2 où il est dit que les électeurs doivent résider dans la réserve ou près de celle-ci, il faut alors comprendre que la majorité des électeurs signifie la majorité des électeurs présents à la réunion. Newcombe propose de nouveau qu'on clarifie la loi en la modifiant (AN, RG 10, vol. 2918, dossier 187,086-1).

En 1908, le surintendant général adjoint Pedley propose plusieurs projets d'amendements à la *Loi sur les Indiens*. Il propose de remplacer les mots « âgés de 21 ans révolus, à une réunion ou un conseil de bande » par « âgés de 21 ans révolus et présents à une réunion ou un conseil de bande. » Ces amendements ne seront jamais adoptés (AN, RG 10, vol. 6809, dossier 470-2-3/6).

Dans l'ensemble, les directives données aux agents locaux, se conforment aux dispositions législatives pertinentes qui sont interprétées de façon large et souple comme en témoignent les cas susmentionnés. Certains problèmes se posent cependant à cet égard, problèmes qui attirent

l'attention tant de la Chambre des communes que des médias. En novembre 1909, M. Herron prend à parti le surintendant général, Frank Oliver, à la Chambre au sujet de la cession des terres de la bande de Peigan. Herron fait remarquer qu'il fallut procéder à trois votes et décrit les manoeuvres auxquelles on a dû recourir pour obtenir qu'un troisième vote soit pris; il fait état des protestations des Indiens au sujet de la légalité de la cession. Oliver défend les divers votes pris sur chaque proposition et conclut qu'au moment du troisième vote, la proposition a été clairement adoptée avec une majorité de 12 voix parmi les personnes présentes (Chambre des communes, *Débats*, 16 novembre 1909, p. 119-122).

La Chambre est de nouveau saisie de la question au début de 1910, le député de Selkirk, George Bradbury, ayant demandé qu'un débat ait lieu sur la cession de 1907 des terres de la bande de St Peter's. De nouveau, M. Oliver défend la politique du ministère qui est de faire approuver les cessions par la majorité des personnes présentes à la réunion (Chambre des communes, *Débats*, 24 juin 1910, p. 2296). Par la suite, Pedley demande à Laird le sens qu'il donne aux dispositions relatives aux cessions portant sur le consentement. David Laird lui répond, le 24 mars 1910, qu'il a toujours été entendu que les cessions doivent être approuvées par la majorité des personnes présentes à la réunion et qu'il est malheureux qu'une virgule soit apparue dans la version anglaise entre les mots « years » et « at » dans le membre de phrase « at the full age of twenty-one years, at a meeting or council. » Laird insiste sur l'importance d'une réunion à laquelle les membres de la bande ont été convoqués conformément aux règles fixées par la bande étant donné que ceux qui choisissent de ne pas y assister n'ont aucun droit de contester les décisions prises en leur absence (AN, RG 10, vol. 7776, dossier 27127-15/1).

D'autres semblent avoir repris à leur compte cette mise en garde. Le secrétaire McLean écrit à l'inspecteur Markle, en Alberta, quelques jours plus tard, pour l'inciter, dans le cadre des négociations sur la cession dont il a la charge, de donner un préavis suffisant aux membres de la bande et de consigner par écrit les procédures suivies, y compris les propos tenus à la réunion ainsi que l'issue du vote « de manière à ce qu'on puisse se reporter aux preuves les plus complètes possibles » (AN, RG 10, vol. 7543, dossier 29,120-1).

Le débat portant sur la cession de St Peter's s'intensifie. Un an plus tard, le 22 mars 1911, une longue discussion a lieu à la Chambre des communes, quant à la légalité de la cession et au sens

à donner à un vote majoritaire. Bradbury soutient que l'article 49 prévoit clairement que l'assentiment de la majorité des électeurs s'impose. Le député de Montréal, C. J. Doherty, qui deviendra plus tard ministre de la Justice, invoque la common law pour appuyer son collègue. Oliver défend les mesures qu'il a prises ainsi que les politiques du gouvernement (Chambre des communes, *Débats*, 22 mars 1911, p. 5837-5912).

Lorsque la Commission royale du Manitoba rend son arrêt majoritaire au début de 1912, les deux juges précisent clairement qu'ils pensent comme Bradbury et Doherty, mais qu'ils n'accordent pas le même sens que le ministère à l'expression « vote majoritaire ». Ils expriment l'avis que la loi exige qu'une cession soit approuvée à la majorité des électeurs habilités à voter, ce qui n'a pas été le cas dans la cession de St Peter's (voir chapitre 6, St. Peter's, 1907).

À notre avis, la loi exige clairement le consentement de la majorité des électeurs adultes de sexe masculin de la bande âgés de 21 ans révolus. Nous ne pouvons pas comprendre comment on peut prendre une loi aussi claire et lui faire dire qu'il faut obtenir l'assentiment de la majorité de ceux présents à une réunion où se trouverait la majorité des membres de la bande, ce qui reviendrait à demander l'assentiment de la majorité de la majorité.

Les commissaires soutiennent que la virgule contenue dans la phrase précitée change tout et qu'elle distingue le mandat de consentement et la procédure par laquelle il faut l'obtenir : « à une réunion ou un conseil de bande » :

La loi ne dit pas qu'il faut obtenir le consentement de la majorité des membres de sexe masculin de la bande qui décident d'être présents à la réunion, mais plutôt que la majorité des membres de sexe masculin de la bande assiste à cette réunion et vote en faveur de la proposition. Le consentement de la majorité des membres de la bande ayant qualité d'électeur est clairement exigé et, en outre, le consentement doit être obtenu à une réunion convoquée à cette fin et tenue en présence du chef du département et de son adjoint. (Rapport de la Commission sur la réserve indienne de St Peter's, 5 janvier 1912)

Après la publication du rapport de la Commission, le surintendant général, R. Rogers, soumet la même question au ministre de la Justice, C.J. Doherty :

La question spéciale que je vous soumetts est de savoir si au sujet d'une cession il faut obtenir le consentement de la majorité des membres de la bande de sexe masculin âgés de 21 ans révolus ou la majorité des membres de la bande de sexe masculin âgés de 21 ans révolus qui sont présents lors de la réunion ou du conseil de bande convoquée pour étudier la cession. (AN, RG 13, vol. 79, dossier 199/1912, lettre du 19 janvier 1912)

Doherty lui envoyait en réponse une note interne de trois pages (non signée) à laquelle il joint les avis donnés par Newcombe en 1894 et 1907. Comme l'ensemble est accompagné du jugement portant sur St. Peter's, la question posée est clairement en réponse à la publication du rapport :

Le paragraphe est peut-être mal rédigé, mais son sens semble assez clair. Il est difficile de soutenir, comme on le fait, que la première partie de la phrase constitue une condition indépendante et absolue alors que le reste de la phrase n'a valeur que de conseil au sujet de la procédure à suivre. La réunion ne serait d'aucune utilité si elle ne permettait pas de prendre une décision et, qui plus est, aucun autre mécanisme n'est prévu pour obtenir le consentement à la majorité. . . . Il semblerait tout à fait normal que les personnes participant à une réunion représentative de la bande, dûment convoquée selon les règles de celle-ci, puissent discuter du sujet dont fait l'objet la réunion et puisse prendre des décisions liant la bande. Nous ne voyons pas en quoi ce type de réunion se distingue des réunions de tout autre organisme dûment constitué. (AN, RG 13, vol. 79, dossier 199/1912)

À l'issue de cet avis, T.W. Crothers, surintendant général par intérim, transmet de nouvelles directives à Pedley :

Je suis d'avis que l'article 49 de la *Loi des sauvages* exige, pour qu'une cession soit juridiquement valable, qu'elle soit approuvée à la majorité des membres de la bande de sexe masculin âgés de 21 ans présents à une réunion convoquée dans le but d'étudier la cession. Je ne pense pas qu'il suffit, pour que la cession soit valable, que la majorité des membres présents à la réunion l'approuvent, mais bien que la majorité des membres de la bande âgés de 21 ans révolus devrait assister à la réunion et que la majorité d'entre eux doivent être en faveur de la cession. Nous n'accepterons désormais aucune cession si on ne peut pas fournir la preuve qu'elle a été approuvée à la majorité. (AN, RG 10, vol. 7995, dossier 1/34-1-0)

Ces instructions sont transmises à l'ensemble des agents du ministère. W.A. Orr signale le 11 avril 1913 le problème qui se pose à l'égard du paragraphe 2, lequel fait allusion aux membres de la bande

ne résidant pas dans la réserve et fait remarquer qu'il contredit peut-être le début de l'article. Les questions soulevées expliquent que le ministère ait de nouveau cherché, en 1914, à uniformiser la politique en matière de cessions et à la rendre conforme aux exigences législatives.

Le 15 mai 1914, le surintendant général adjoint Duncan Campbell Scott fait parvenir à tous les agents du ministère des directives intitulées : « Directives à l'intention des agents des Affaires indiennes au sujet des cessions des réserves indiennes. » Voici, en résumé, les huit points traités dans ces directives :

- 1 Le ministère approuvera au préalable toute proposition de cession, ainsi que les motifs sur lesquels elle se fonde.
- 2 L'agent présentant la proposition à la bande doit être dûment autorisé à le faire par le surintendant général ou son adjoint, et il établira un registre de tous les membres de la bande de sexe masculin âgés de 21 révolus qui résident habituellement dans la réserve ou près de celle-ci ou qui ont un lien avec la réserve en question.
- 3 La réunion ou le conseil où la cession doit être étudiée, sera convoqué selon les règles établies par la bande. À moins que ces règles ne prévoient une autre façon de communiquer avec les membres de la bande, on affichera au moins une semaine à l'avance, dans la réserve, un avis annonçant la tenue de la réunion. L'interprète qui assistera à la réunion doit informer de la tenue de la réunion par écrit ou de vive voix toutes les personnes dont le nom figure sur la liste, au moins trois jours avant la réunion.
- 4 Les conditions de la cession seront expliquées aux Indiens et, au besoin, de façon individuelle par l'intermédiaire d'un interprète compétent.
- 5 La cession sera approuvée à la majorité par les Indiens dont le nom figure sur le registre des électeurs, lesquels doivent être présents à la réunion ou au conseil convoqué pour la raison susmentionnée.
- 6 L'agent dûment autorisé tiendra un registre du scrutin dans lequel il inscrira le vote de chacun des Indiens qui étaient présents à la réunion ou au conseil et qui ont participé au vote.
- 7 La cession sera signée par plusieurs Indiens, ce qu'attestera l'agent autorisé et la déclaration sous serment portant exécution de la cession sera faite par l'agent dûment autorisé, par le chef de la bande et par un ou deux dirigeants, devant un juge, magistrat stipendiaire ou un juge de la paix.

8 L'agent attestant la cession prendra note du nombre de membres de la bande inscrits au registre des électeurs, du nombre d'entre eux présents à la réunion, ainsi que du nombre de ceux qui ont voté pour ou contre la cession. (AN, RG 10, vol. 7995, dossier 29, p. 103-1/1)

En pratique, les agents locaux changent ces règles, et le problème continue de se poser. Le 12 avril 1939, le directeur des Affaires indiennes, Harold McGill, envoie une lettre au sous-ministre, dans laquelle il résume la question et recommande de la soumettre de nouveau au ministère de la Justice étant donné les divergences entre les directives de Crothers et celles de Scott et étant donné la façon dont les dispositions de la loi ont été interprétées par le passé, et notamment la façon dont elles l'ont été à l'origine en 1876. Le 2 mai 1939, le sous-ministre suppléant de la Justice transmet au sous-ministre des Affaires indiennes son interprétation de l'ancien article 49 maintenant devenu l'article 51 :

...à mon sens, pour qu'une cession soit valide aux termes de l'article 51 de la *Loi des Indiens*, elle doit avoir été approuvée à la majorité des membres de la bande de sexe masculin âgés de 21 ans révolus qui ont le droit de participer au vote ou d'être présents à ce conseil. (AN, RG 10, vol. 7995, dossier 29,103-1/1)

La question du consentement majoritaire a été soumise aux tribunaux à la fin des années 70 et la Cour suprême s'est prononcée sur la question en 1982 dans l'arrêt *Cardinal et autres c. La Reine*. La question présentée à la Cour était définie de façon très étroite et ne tenait pas suffisamment compte de son contexte historique, soit la cession de la réserve de Enoch en 1908. Dans son arrêt, la Cour suprême examine cinq interprétations possibles du paragraphe 49(1) et conclut que le sens ordinaire du paragraphe veut que la majorité des membres de la bande de sexe masculin habilités à voter soient présents à la réunion convoquée pour mettre aux voix la cession et que ceux-ci se prononcent à la majorité en faveur de la cession. Cette interprétation, la « majorité de la majorité », était latente toute au long de l'histoire de l'interprétation des clauses de cession, mais n'avait jamais connu une telle importance jusque là au point de constituer le point de vue du gouvernement du Canada.

Il y a un point sur lequel il faudrait se pencher en ce qui a trait au consentement par la majorité : La décision de NE PAS assister à la réunion de cession a-t-elle été prise de délibéré

30 / Cessions de terres des Premières Nations des Prairies

et en connaissance de cause? Par la suite, ainsi que dans des affaires plus récentes, c'est ce qu'on a présumé. Voir à cet égard la note du ministère de la Justice de 1912. Peut-on vraiment dire qu'une bande se compare à tout autre organisme dûment constitué? Il faut se pencher sur les circonstances dans lesquelles a eu lieu le vote pour établir si cette décision reflète un choix délibéré et éclairé. C'est parfois le cas, mais dans d'autres cas, les gens n'étaient tout simplement pas au courant de la tenue de la réunion ou ils n'avaient pas compris son importance en ce qui concerne le vote.

POLITIQUES RELATIVES AUX TERRES DU DOMINION

Les politiques gouvernementales de colonisation de l'Ouest trouvent leur origine après la Confédération dans l'arpentage et l'attribution de terres. La situation dans les années 1870 se résume donc en sept grand points.

1/ Le Canada a acquis la Terre de Rupert, ou le bassin de la baie d'Hudson, étendue de terre revendiquée par la Compagnie de la Baie d'Hudson en 1870 lors de l'acceptation de l'acte de cession. L'accord prévoit entre autres modalités l'attribution à la Compagnie de 1/20^e de la zone fertile. L'interprétation en est donnée dans *L'Acte concernant les terres de la Puissance*, comme la section 8 de chaque township de la zone fertile sera réservée à la Compagnie ainsi que les trois quarts de la section 26 de chaque township de la zone fertile et toute la section 26 dans un township sur cinq. Cette terre sera mise en vente lorsque le marché sera favorable. La superficie totale de terres arpentées en vue de cette affectation à la Compagnie de la Baie d'Hudson en 1913 représente 2 722 691 acres dans les trois provinces des Prairies (AN, RG 10, vol. 4046, dossier 252 647; note de Orr du 14 janv. 1914).

2/ Le Manitoba se joint à la Confédération en 1870. Aux termes de l'Acte du Manitoba, 1,4 million d'acres sont réservés aux familles des « Métis ». Mais nous ne traiterons pas dans cette étude des nombreuses transactions effectuées en vertu de la politique des « certificats d'argent », laquelle s'est appliquée dans le Nord-Ouest jusque dans les années 20, l'émission de certificats d'argent et de terre aux Métis était l'une des méthodes les plus fréquemment utilisées pour l'attribution des terres. Bon nombre des spéculateurs qui s'intéressaient aux terres cédées par les Indiens spéculaient également sur les certificats et les compagnies de vente de terres étaient autorisées à utiliser les certificats d'argent pour payer les terres du Dominion.

3/ La Colombie-Britannique entre dans la Confédération en 1871. La terre située entre le Manitoba et la Colombie-Britannique, les Territoires du Nord-Ouest, est divisée en districts de l'Alberta, de l'Athabaska, de la Saskatchewan, d'Assiniboia et de Keewatin. Dès le début de l'ère Laurier, en 1896, le territoire d'Athabasca s'élargit pour inclure la région située au nord de Prince Albert, mais pour le système électoral, le district d'Assiniboia est divisé entre les régions de l'est et de l'ouest. En 1905, la Saskatchewan et l'Alberta deviennent des provinces et absorbent les districts du nord d'Assiniboia; en 1912, la province du Manitoba s'élargit en annexant la partie sud du district de Keewatin (voir la carte dans Martin 1938, p. 224).

4/ Le premier traité, visant à obtenir la collaboration des Indiens dans l'Ouest, est signé en 1871, à Fort Garry. Le nouveau gouvernement fédéral du Canada voit dans ces accords une façon de garantir les droits des Canadiens à l'égard de la terre, y compris celles cédées par la Compagnie de la Baie d'Hudson. Ces terres deviennent ensuite terres du Dominion, appartenant au Dominion du Canada et réglementées par lui, par l'entremise de ses divers ministères. Les traités prévoient que des réserves seront mises de côté pour les Indiens de l'Ouest. En 1913, 2 722 691 acres avaient été réservées aux Indiens; sur ce total, 576 781 acres ont été cédées (AN, RG 10, vol. 4046, dossier 252 647, note de Orr du 14 janv. 1914) (voir ci-dessous).

5/ La *Loi sur les Indiens* refondue est adoptée en 1876, regroupant toutes les lois du Canada s'appliquant aux réserves de l'Ouest (voir ci-dessous).

6/ L'*Acte concernant les terres de la Puissance* est adopté en 1872, regroupant les règlements antérieurs visant les terres. Cette loi énonce les divers règlements s'appliquant aux terres du Dominion, notamment aux lots de colonisation, aux terres des chemins de fer et au système d'arpentage, et s'inspire d'un modèle américain de 1871. Le ministère de l'Intérieur, créé en 1873 pour remplacer l'ancienne Direction des terres du Dominion du Secrétariat d'État, est chargé de l'application de la loi.

Le système d'arpentage des terres se fonde sur une section de 640 acres, ou un mille carré. Il y a 36 sections dans un township, numérotées dans l'ordre à partir de la frontière américaine en allant vers le nord. Chaque bande nord-sud du township est désignée par un numéro de « rang », selon un ordre numérique d'est en ouest pour chaque méridien à l'ouest du premier, ou principal méridien du Manitoba. Pour chaque méridien, le système de rangs recommence au numéro 1, allant

jusqu'au rang n° 30 juste avant le méridien suivant, vers l'ouest. Ainsi, une description légale peut se présenter comme ceci : section 20, township 36, rang 5, à l'ouest du 2^e méridien. Lors des ventes de terres des réserves indiennes, la terre se vend généralement en quarts de section de 160 acres, ou une « partie » d'un quart de section si la ligne de cession traverse un quart de section déjà existant. Un acheteur peut donc acquérir le « quart nord-ouest de la section 20. »

Ce système d'arpentage se déplace vers l'ouest dans les années 1870 et 1880. Il y a successivement trois principaux systèmes d'arpentage : le premier en vigueur à compter de 1871, le deuxième en 1880, qui s'étend vers la Saskatchewan et le troisième, entré en vigueur en 1881, qui s'applique à l'ensemble de l'Alberta. Les limites du township sont parfois établies des années avant que la terre ne soit arpentée et répartie en sections et en quarts de section. L'arpentage se fait en premier dans les régions destinées à la colonisation, par exemple dans la zone des chemins de fer. La terre ne peut être ni vendue ni colonisée avant d'être subdivisée. On prévoit des réserves routières de 90 pieds de large entre les townships et les sections; à compter de 1881, ces réserves routières ne font plus que 66 pieds de large et sont placées non plus dans chaque section, mais dans une sur deux. Lorsque les réserves indiennes ont été arpentées avant la mise en place du système de townships, aucun espace n'est réservé pour la route, mais lorsqu'une réserve indienne est dessinée à partir d'une grille, la question de la propriété des réserves routières pose plus de problèmes. Il en va de même lorsque les réserves sont créées sur des terres devant être arpentées ou déjà arpentées, comme les terres réservées pour les écoles ou celles de la Compagnie de la Baie d'Hudson (voir Lambrecht 1991, p. 11-12; McKercher et Wolfe 1978).

Le système d'arpentage sert également de base aux titres fonciers. Les plans d'arpentage constituent les éléments fondamentaux de la description nécessaire pour enregistrer les actes de concession et les titres de propriété. Le gouvernement peut émettre des concessions aux compagnies ou aux particuliers, lesquelles peuvent être enregistrées pour indiquer qui en est propriétaire. Le système Torrens, adopté en 1887 et qui s'appliquera aux ventes de terres indiennes dans les Prairies, se fonde sur un système à plusieurs paliers. La concession ou la vente par le Dominion donne lieu à l'émission de lettres patentes. Le titulaire des lettres patentes peut se présenter à un bureau des terres muni de ce document et faire établir un titre de propriété en son nom (Lambrecht 1991, p. 13).

L'Acte concernant les terres de la Puissance prévoit que le Dominion conserve des terres pour les écoles, soit les sections 11 et 29 de chaque township, pour les vendre aux enchères en vue de recueillir des fonds aux fins de l'éducation. Ces fonds sont ensuite transférés aux autorités provinciales ou territoriales. Ces terres sont généralement vendues uniquement quand la demande, et donc le prix des terrains dans la région, sont élevés. La superficie totale des terres d'écoles arpentées en 1913 dans les 3 provinces des Prairies représente 8 585 227 acres (AN, RG 10, vol. 4046, dossier 353 647, note de Orr du 14 janvier 1914).

L'Acte concernant les terres de la Puissance codifie également la politique relative aux homesteads, laquelle sera modifiée à plusieurs reprises au fil des ans. Cette politique est là encore une version modifiée du modèle américain. Seules les sections à numéros pairs dans les townships arpentés peuvent être considérées comme des homesteads, dont la superficie de base est le quart de section. En général, le colon doit payer des frais d'inscription pour faire enregistrer sa terre au bureau local des terres du Dominion, et pour occuper et cultiver cette terre pendant une certaine période. La période de résidence initiale de cinq ans est ramenée à trois ans; en 1875, l'âge minimum pour un colon est ramené de 21 à 18 ans. À compter de 1876, les femmes chefs de famille peuvent également s'inscrire. Si le colon ne peut pas prouver qu'il occupait le terrain pendant la période requise, il risque de voir son inscription annulée. S'il réussit, il reçoit les lettres patentes (Lambrecht 1991, p.22-23).

De 1871 à 1890, et ensuite de 1908 à 1918, le colon jouit de droits de préemption. Autrement dit, s'il répond avec succès aux exigences relatives aux homesteads, il peut acheter le quart de section voisin dans les sections paires. Le prix d'achat est stipulé par la loi. En 1871, on utilise ce système pour permettre aux gens qui occupent des terres au Manitoba au moment de son entrée dans la Confédération d'acheter les droits sur cette terre, mais en 1874, cette politique s'applique également aux colons. Le droit de préemption peut être inscrit avec le homestead, et la terre peut être cultivée (même si ce n'est pas nécessaire), mais elle n'est payée et les lettres patentes ne sont accordées qu'une fois la concession du homestead terminée. L'acheteur a trois ans, à partir du moment où il reçoit ces lettres patentes, pour payer son droit de préemption sur le homestead. Le système de préemption permet la spéculation, et lorsque les inspecteurs sont envoyés sur place pour établir si le colon compte vraiment cultiver la terre et payer le droit de préemption, celui-ci est

souvent annulé. Plus de 90 % des préemptions ont été annulées en 1874 pour cette raison. Ces problèmes ont entraîné l'abrogation de la politique de préemption en 1890, mais celle-ci referra surface en 1908 lorsqu'on découvrit que les fermiers des régions arides ont besoin de posséder plus d'un quart de section pour que leur exploitation soit rentable. Cette pratique est autorisée uniquement dans une région bien précise de terres semi-arides (Lambrecht 1991, p. 23-27). Dès 1913, 75 368 544 acres ont été arpentés et distribués dans les provinces des Prairies, en vertu de concessions de droits de préemption et de certificats d'argent (AN, RG 10, vol. 4046, dossier 353 647, note de Orr du 14 janvier 1914).

L'*Acte concernant les terres de la Puissance* réglemente également les ressources forestières destinées à des fins privées et commerciales. Ces dernières sont d'un intérêt particulier, puisque bon nombre de spéculateurs fonciers, et notamment Clifford Sifton, s'occupent également de l'industrie forestière commerciale. Une concession forestière consiste en une zone précise d'au plus 25 milles carrés où la coupe est autorisée pendant une période de 21 ans, ou un an renouvelable, à compter de 1886. L'acheteur de ces concessions forestières peut donc autoriser un exploitant à couper du bois dans certaines conditions, par exemple moyennant le paiement d'un loyer du sol de 5 \$ par mille carré et par an, ainsi que des redevances sur la production. Le titulaire du permis jouit de l'occupation exclusive du secteur pendant la période de validité du permis. Ces concessions forestières sont vendues aux enchères, la mise à prix étant fixée par le ministère de l'Intérieur (Morton 1938, p. 444-445; Lambrecht 1991, p. 34-35).

7/ L'*Acte concernant les terres de la Puissance* prévoit l'autorisation relative aux concessions de terres des chemins de fer. La politique relative à l'utilisation des concessions des chemins de fer pour recueillir des fonds aux fins de construction s'inspire également d'un modèle américain. Pendant toutes les années 1870, on applique au Canada toute une série de règlements relatifs à l'octroi de concessions de terres aux chemins de fer, et c'est en 1871 que l'on commence à réserver des terres de part et d'autre des lignes de l'Inter-Oceanic Railway au Manitoba. L'année 1874 marque le début d'une série de règlements relatifs à la concession de terrains pour le futur chemin de fer du Canadien Pacifique et ces règlements sont modifiés à mesure que les conditions changent. L'*Acte du chemin de fer Canadien Pacifique* de 1881 renferme une liste des concessions de terres devant

régir les intérêts du CPR dans les terres de l'Ouest. Le gouvernement accordera au chemin de fer du Canadien Pacifique une subvention de 25 millions d'acres.

Les terres doivent être choisies parmi les sections à numéros impairs dans une zone située dans un rayon de 24 milles de part et d'autre de la voie. Si l'une de ces terres ne rapporte pas, le chemin de fer peut l'échanger pour d'autres terres situées le long de la zone fertile dans les cinq lots de terres « réservés » à la compagnie. Cette politique est aussi appliquée aux autres concessions de terre des chemins de fer.

Le *Règlement des terres du Dominion* pris en 1881 établit le système selon lequel des sections impaires de la zone seront réservées aux chemins de fer et celles situées en dehors de la zone des chemins de fer pourront être mises en vente. Les sections paires sont, tel qu'indiqué précédemment, disponibles pour les homesteads et la préemption; les terres des écoles et celles de la Compagnie de la Baie d'Hudson ne sont pas assujetties à ces deux politiques.

Le CPR n'est pas la seule compagnie à recevoir des concessions de terres. D'autres chemins de fer ont demandé et obtenu, en vertu de la loi, des concessions de 6 400 acres par mille de ligne construite. La compagnie est responsable des frais d'arpentage avant que les lettres patentes ne puissent être émises. Comme dans le cas du CPR, les terres doivent être choisies dans un lot « réservé » à la compagnie. Les compagnies « choisissent » ensuite les terres dans la concession, sans tenir compte de la province ou du territoire où la construction a lieu. Même si le système d'octroi de concessions de terres prendra fin avec la construction de l'embranchement Pipestone du CPR en 1894, ce n'est pas avant 1908 que toutes les terres auront été choisies par les compagnies, lorsque le CPR, le Chemin de fer canadien du Nord, le Grand Trunk Pacific et d'autres compagnies de chemin de fer mènent activement des travaux de construction de lignes principales et d'embranchements (Lambrecht 1991, p. 15-19). À l'occasion, la sélection des terres est source de litige. Vers la fin de 1913, 31 864 074 acres ont été arpentées pour les compagnies de chemin de fer dans les trois provinces des Prairies (AN, RG 10, vol. 4046, dossier 353 647, note de Orr du 14 janvier 1914).

LES CHEMINS DE FER JUSQU'EN 1896

Le CPR est le premier à offrir une ligne principale vers l'Ouest traversant les Prairies. En 1881, lorsque la compagnie est réorganisée et obtient sa concession de terre, la ligne est installée plus au sud que le plan initial. Cette décision aura pour effet d'installer les colons dans la région plus aride du sud des Prairies et, de ce fait, d'accroître considérablement la valeur de ces terres. Le climat de cette région exige aussi des adaptations spéciales des techniques de culture.

La ligne, construite à travers les Prairies au début des années 1880, s'étend sur 208 milles au Manitoba, 419 milles en Saskatchewan et 336 en Alberta. Une bonne partie des terres choisies se trouve en dehors de la zone de 24 milles et représente l'équivalent de 24 000 acres par mille de voie dans les Prairies. Au Manitoba, près de 2,2 millions d'acres sont choisies; en Saskatchewan, environ 6,2 millions et en Alberta, 9,8 millions d'acres sont réservées et vendues. En 1886, la compagnie abandonne près de 6,8 millions d'acres pour obtenir du gouvernement un prêt à la construction (Martin 1938, p. 270).

La majorité des terres sont choisies dans ces trois provinces plutôt qu'en Ontario ou en Colombie-Britannique, lesquelles, ensemble, comptent pour près de la moitié de la distance. La compagnie jouissant d'une grande marge de manoeuvre quant au moment et à l'endroit où choisir ses terres, elle peut acquérir certaines des meilleures terres des Prairies, sur lesquelles elle ne paiera aucun impôt pendant 20 ans à compter de la date de la sélection (Martin 1938, p. 272-273). D'autres concessions de terres sont accordées en 1890 et 1894 pour les embranchements de Souris et de Pipestone respectivement, et la compagnie obtient d'autres concessions lorsqu'elle reprend certaines petites lignes, outre les embranchements (voir ci-dessous).

Le CPR est partisan de la politique d'établissement des colons, étant donné que plus ces derniers sont nombreux, plus cela représente de clients pour elle et d'acheteurs éventuels pour ses terres.

Le CPR acquiert également un monopole dans l'Ouest lorsqu'il conclut son accord avec le Canada pour garantir le financement, et un moratoire de 20 ans s'applique à la construction des lignes dans un rayon de 15 milles de la frontière, pour empêcher les Américains d'avoir accès à notre pays. Le monopole provoque bien des contestations parmi les habitants du Manitoba. Dans les années 1880, les agriculteurs protestent contre les taux élevés, les monopoles visant la manutention

des grains et l'absence de concurrence. La province essaie d'adopter une loi, rejetée par le Canada, permettant la construction de lignes provinciales concurrentes au sud de Winnipeg jusqu'à la frontière – emplacement de la première ligne du CPR dans la province. La ligne Red River est néanmoins construite et reprise plus tard par le Northern Pacific. La province essaie également de construire une ligne au nord vers la baie d'Hudson (voir ci-dessous), mais elle se heurte au refus du gouvernement fédéral de transférer une concession de terres. Le litige dure pendant toute la décennie avant que la compagnie perde son monopole en 1888-1889, avec la construction du Northern Pacific and Manitoba Railway par la société américaine Northern Pacific, affiliée à plusieurs petites compagnies manitobaines. La ligne, qui s'étend du nord au sud et d'est en ouest en traversant le sud du Manitoba, fait concurrence au chemin du Canadien Pacifique. Le Premier ministre Macdonald, partisan du monopole, permettra qu'on enfreigne cette clause pour procéder à la construction. Toutefois, cela n'entraîne pas de diminution sensible des tarifs (Regehr 1976, p. 1-18).

Deux compagnies obtiennent une charte avant que le monopole du CPR ne prenne effet. La **Manitoba and South Western Colonization Railway Company** obtient une charte en 1879 pour construire une ligne entre Pembina et Rock Lake, laquelle doit traverser la région houillère de Souris. Il se fait peu de travaux de construction et le CPR absorbe cette compagnie en 1882 et prolonge ses lignes vers l'Ouest. Cette compagnie reçoit des concessions de terres en 1885 et en 1891, pour un total de 1,396 million d'acres, gérées par le CPR. La compagnie choisit 530 000 acres au Manitoba, 547 000 en Saskatchewan et 320 000 en Alberta, bien que la ligne ne soit construite qu'au Manitoba, sur une distance plus courte que prévu (Martin 1938, p. 283-284).

La **Manitoba and North-Western Railway** reçoit sa charte du Manitoba en 1879. La compagnie obtient une charte fédérale en 1882 et deux concessions de terres, en 1885 et l'année suivante, pour un total de 1,5 million d'acres. La compagnie ne construit que 255 milles de voies sur les 430 milles prévus au départ, dont 52,59 milles en Saskatchewan (jusqu'à Yorkton). La plupart des terres choisies se trouvent en Saskatchewan. Cette compagnie conclut un accord foncier unique en son genre en vertu duquel elle doit émettre des « garanties de titres » à des particuliers ou à des sociétés. En achetant la garantie, pour aussi peu qu'un quart de section, le particulier peut choisir des terres parmi celles réservées au chemin de fer. La province du Manitoba récupère des garanties représentant un demi-million d'acres en remboursement de prêts. Une partie de ces terres se trouvent

en Saskatchewan et le gouvernement manitobain les vendra entre 1900 et 1929. Comme la sélection dure plusieurs années, les terres réservées ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins (Martin 1938, p. 284-286). Cette compagnie devient affiliée au CPR. En 1887, une entente est conclue avec la Commercial Colonization Company of Manitoba Ltd., qui s'engage à vendre des terres des chemins de fer à 3 \$ l'acre, à faire venir des colons et à leur accorder des avances sur leurs frais d'établissement. Cette compagnie, constituée essentiellement grâce à des investissements britanniques, fait venir des colons d'Angleterre et d'Écosse et les installe dans une colonie près de Saltcoats, en Saskatchewan. L'entreprise est liquidée en 1893 (AN, RG 15, vol. 509, dossier 143842).

En 1898, trois petites lignes du Manitoba sont intégrées au nouveau Chemin de fer canadien du Nord formé par William Mackenzie et Donald Mann, des entrepreneurs expérimentés dans la construction de chemins de fer. Deux cadres de la nouvelle compagnie, l'avocat Zebulon Lash et l'administrateur David B. Hanna, ont eux-mêmes investi dans de nombreuses entreprises et leurs noms apparaissent à maintes reprises parmi les actionnaires des compagnies de vente de terres de l'Ouest.

Après la chute du monopole, deux des composantes du CFCN sont constituées; la première, la Winnipeg Great Northern, prend la suite de la Hudson Bay Railway, qui a suscité bien des litiges.

La **Winnipeg Great Northern** est l'une des premières compagnies de chemins de fer de l'Ouest. Connue au départ sous le nom de Winnipeg and Hudson's Bay Railway and Steamship Company, elle est constituée en 1883 par la fusion de deux autres compagnies, et ses fondateurs ont l'intention d'établir une ligne de chemin de fer de Winnipeg à la baie d'Hudson. C'est la première « compagnie de chemin de fer de la colonisation » à recevoir une concession gratuite en 1884. Avant cela, les différentes composantes du Canadien du Nord ont obtenu en 1882 le droit d'acheter des terres du Dominion. La concession, de 2,6 millions d'acres, est la contrepartie de la demande du Manitoba, qui veut obtenir une expansion de ses limites septentrionales. La concession interdit toute fusion avec le CPR. Les travaux débutent en 1886, mais l'extension jusqu'à la baie d'Hudson ne se réalise qu'en 1908, après que la compagnie se soit jointe au partenariat du Canadien du Nord en 1899 (Martin 1938, p. 290-292).

La **Lake Manitoba Railway and Canal Company** est le deuxième élément constitutif de la nouvelle compagnie du Canadien du Nord formée par William Mackenzie et Donald Mann en 1899. Elle est constituée après la formation du CPR en 1889 et reçoit une première concession au cours de la même année, puis une deuxième en 1890. Elle obtient ainsi 798 400 acres. Son objectif est de construire une ligne de Portage-la-Prairie à Prince Albert. L'un de ses promoteurs est T.O. Davis, de Prince Albert, qui veut établir au plus vite une ligne de chemin de fer dans cette région. William Mackenzie et Donald Mann en font l'acquisition en 1895; il s'agit du premier partenariat de promotion des chemins de fer. La ligne n'est construite que jusqu'au lac Winnipegosis et ne pénètre pas en Saskatchewan. Lorsque l'entreprise finit de choisir ses terres, celles-ci se trouvent pour l'essentiel en Saskatchewan sur des terres réservées par d'autres compagnies (Martin 1938, p. 293-294).

La troisième compagnie à se joindre au Canadien du Nord est la **Manitoba and South Eastern Railway**, fondée elle aussi en 1889. Elle reçoit en 1890 une concession de 680 320 acres. Elle construit en 1899 une ligne de 110 milles, de Winnipeg à Lake of the Woods. Elle ne s'intègre au Chemin de fer canadien du Nord (CFCN) qu'en 1901 et le choix de ses terres n'est terminé que beaucoup plus tard; elles sont situées pour l'essentiel en Saskatchewan (Martin 1938, p. 295-296).

Plus à l'ouest, d'autres lignes déjà construites sont intégrées soit au CPR, soit au réseau du CFCN.

La **Saskatchewan and Western Railway** ne couvre que 16 milles, de Minnedosa à Rapid City, au Manitoba. En 1894, à la fin du régime des concessions, elle obtient une concession de 98 800 acres, qui sont choisis intégralement en Saskatchewan. Sa charte constitutive concerne le Manitoba, et elle est intégrée au réseau du CPR vers 1903 (Martin 1938, p. 286-287).

Les 50 milles de la **Great North-West Central Railway** sont également construits entièrement au Manitoba, alors que cette compagnie prévoyait initialement de rejoindre Brandon à Battleford. Les 320 000 acres qu'elle obtient en concession en 1886 sont situés essentiellement en Saskatchewan (Martin 1938, p. 287-288).

La **Calgary and Edmonton Railway** va devenir l'un des principaux éléments du CPR dans l'Ouest et elle est étroitement associée à cette compagnie dès sa création. Par un raccordement à la ligne du CPR à Calgary, elle doit s'étendre vers le nord jusqu'à Peace River, en passant par

Edmonton. Elle obtient une concession de 1,8 million d'acres en 1890, au moment même où le gouvernement lui adjuge un contrat de transport assorti d'une garantie sur un tiers de la partie de la concession consacrée à la ligne Calgary-Edmonton. Il est stipulé dans la concession que les terres doivent être choisies de façon à former un corridor le long de la ligne, si bien qu'elles sont toutes choisies en Alberta. La ligne atteint Edmonton en 1891 et sert d'argument pour l'obtention de cessions de terres dans le district d'Edmonton. L'un des administrateurs de la compagnie est E.B. Osler, dont le cabinet Osler, Hammond and Nanton, de Winnipeg, intervient dans les ventes de terres de la Calgary and Edmonton Land Company, constituée pour vendre les terres de la compagnie de chemin de fer (Martin 1938, p. 282-290). La concession de cette compagnie comporte une clause unique en son genre : tous les minéraux précieux sont réservés pour la Couronne.

La **Qu'Appelle, Long Lake and Saskatchewan Railway** est l'une des premières compagnies de chemin de fer de colonisation, située entièrement en Saskatchewan. La compagnie est constituée en 1883 et reçoit en 1885 une concession pour la première partie de la ligne reliant Regina à Long Lake sur une distance de 20 milles. En 1887, une deuxième concession lui permet de prolonger la ligne jusqu'à Prince Albert. Comme sur la ligne de Calgary à Edmonton, le gouvernement conserve des « garanties » en contrepartie de la valeur d'un contrat de service de transport que doit lui fournir la compagnie.

Toutes les terres de cette concession sont situées en Saskatchewan et représentent 254 milles de voie ferrée. L'historique de la vente de terres par l'intermédiaire de la Saskatchewan Valley Land Company figure au chapitre 3. La ligne est louée au CPR qui l'exploite de 1889 à 1906 avec des résultats médiocres; mise en vente, elle est alors achetée par Mackenzie et Mann, qui l'intègrent au réseau du CFCN (Regehr 1976, p. 179-181; Martin 1938, p. 296-297).

Parmi les actionnaires initiaux de la Qu'Appelle Valley, Long Lake and Saskatchewan Railway and Steamboat Co. figurent notamment William et Gilbert Pugsley; A.M. Nanton; Robert A. Smith; l'honorable Donald McInnes; Edgar Dewdney - directeur de la compagnie en 1885, alors qu'il est lieutenant-gouverneur des Territoires du Nord-Ouest; il vend ses actions en 1888 lorsqu'il devient ministre de l'Intérieur; E.B. Osler; Gérard Ruel; A.C. Hammond (de Osler, Hammond and Nanton); William Van Horne, T. Shaughnessy et C. Drinkwater, tous trois liés au CPR; Z.A. Lash, avocat du CFCN, qui commence à acheter des actions vers 1902; Lash, McInnes

et Osler (de Hammond and Nanton) acquièrent en 1906 la majorité des actions, qu'ils revendent par la suite à Mackenzie et à Mann; ces actions sont ensuite revendues en 1914 à la National Trust Co. et à la British Empire Trust Co. (voir la partie sur les investissements de Sifton) (AN, RG 30, vol. 1366, registre des actionnaires). Fait intéressant à signaler, Lash fait partie de l'empire du CFCN, tandis que Osler, Hammond et Nanton sont les principaux agents des terres du CPR.

LA COLONISATION DE L'OUEST JUSQU'EN 1896

Au cours des années 1870, la colonisation de l'Ouest par les non-Autochtones est lente. Quelques groupes de colons, comme les Mennonites, arrivent dans les Prairies. Les moyens de transport sont limités, en particulier à l'ouest du Manitoba. En 1880, il y a déjà 10 988 inscriptions d'établissement, mais la moitié d'entre elles sont annulées (Hedges 1939, p.12). L'outillage et les semences utilisés par les colons sont inadaptés à la courte saison de croissance et aux conditions semi-arides de nombreuses régions. Les conditions climatiques sont irrégulières et les agriculteurs qui n'ont pas d'autre moyen de survie sont exposés aux sécheresses, aux inondations, au gel et aux insectes. La variété de céréales Red Fife qui fait son apparition au cours des années 1870 permet aux agriculteurs de mieux profiter de la saison de croissance, car elle arrive plus vite à maturité. Il faut cependant attendre un certain temps avant que les méthodes de culture à sec ne deviennent plus fiables (Voir Morton 1938, p. 69-71).

La chute du prix des terres et des céréales en 1881-1882, suivie par deux années de mauvaises récoltes, puis par la rébellion de Riel en 1885, entraînent une diminution de la population. L'Ouest se rétablit progressivement pendant la deuxième partie de la décennie. En 1881, 47 991 immigrants arrivent au Canada, le deuxième contingent en importance depuis la Confédération. Le nombre d'immigrants commence à augmenter jusqu'en 1884, puis ralentit et demeure à moins de 100 000 immigrants par an jusqu'en 1903. Une autre dépression au milieu des années 1890 ralentit encore l'immigration et fait chuter le prix des terres. Les inscriptions d'établissement connaissent une évolution semblable, c'est-à-dire une période de croissance, puis une stabilisation en 1892, suivie d'un déclin jusqu'après 1896. Il importe de signaler que le taux des annulations est également élevé. Sur les 59 520 inscriptions d'établissement enregistrées de 1881 à 1896, 16 326 sont annulées ensuite (Hedges 1939, p. 89-92; Macdonald 1966, p. 264).

Au cours de la décennie de 1881 à 1891, la population du Manitoba et des Territoires du Nord-Ouest passe de 118 706 à 251 473 habitants (Hedges 1939, p. 92). Le mouvement de population vers l'Ouest suit l'itinéraire du CPR en empruntant la vallée de la Qu'Appelle. De petits groupes de colons venus de Scandinavie, d'Islande, d'Autriche et de Russie sont disséminés à proximité des établissements commerciaux : on trouve des colonies islandaises à Gimli, à Greenboro et à Medecine Hat; des Suédois près de Whitewood, en Saskatchewan; des Roumains près de Balgonie; des Juifs russes à Wapelle; et des Allemands près de Grenfell et de Langenburg. Quant aux Hongrois, ils s'établissent près de Esterhazy, de Neepawa et de Minnedosa. L'immigration des colons est facilitée par le Comte Paul O. D'Esterhazy. Des Français s'établissent dans la région d'Edmonton, de Stony Plain et de Saint Albert, tandis que des Écossais arrivent à Moosomin. Au cours des années 1870, le sud de l'Alberta commence à attirer des éleveurs, parmi lesquels se trouve la famille du missionnaire John McDougall, qui va jouer un rôle important dans les cessions de terres. Des Mormons, arrivés des États-Unis dans le sud de l'Alberta à la fin des années 1880, y sont rejoints par de nombreux éleveurs anglais et écossais. Vers la fin de la décennie, les villes nouvelles de Regina, Moose Jaw et Saskatoon commencent à se développer, attirant notamment des colons de l'Ontario. Les compagnies de colonisation jouent un rôle important dans l'établissement des colons (voir Morton 1938 p. 88-89).

Le CPR a également son propre service d'immigration qui recrute en Europe et en Grande-Bretagne, sous la direction d'Alexander Begg. Ce service organise, à l'échelle de l'Amérique du Nord, des excursions où d'éventuels acheteurs de l'est du Canada ou des États-Unis, et en particulier des États du Midwest, sont invités à visiter les territoires de l'Ouest canadien. Des agents de colonisation se chargent de trouver des recrues en distribuant des affiches et des brochures et en diffusant des articles dans les journaux. Le succès de cette campagne d'immigration dépend pour l'essentiel des relations avec la presse; en collaboration avec les journaux locaux, le CPR fait également venir des autres régions du pays des journalistes invités à vanter les vertus de l'agriculture dans l'Ouest. On fait circuler des wagons d'exposition qui présentent de la publicité sur le Nord-Ouest (Hedges 1939, p. 92-120).

L'agriculture des Prairies reste à la merci des conditions climatiques. En 1889, une grave sécheresse oblige certains agriculteurs à se déplacer vers le nord; le début des années 1890 est

marqué par d'autres sécheresses. De nouvelles techniques, comme la jachère d'été, font leur apparition et le CPR établit le long de ses lignes des fermes expérimentales visant à stimuler la colonisation. Ce n'est qu'en 1896 et 1897, au moment où les Libéraux forment le gouvernement du Canada, que les conditions commencent à s'améliorer sensiblement grâce à la stabilisation des méthodes de culture et des variétés de céréales, à l'augmentation du prix des céréales et à une amélioration fortuite des conditions climatiques. Par la suite, les Libéraux réussiront à s'attribuer le mérite de ces améliorations, qui attirent les immigrants et les investisseurs. Par dessus tout, ce sont les spéculateurs fonciers qui poussent les prix des terrains à la hausse, alors que bon nombre d'entre eux tirent parti du favoritisme des Libéraux.