
**CESSIONS DE TERRES DES PREMIÈRES NATIONS
DANS LES PRAIRIES**

1896-1911

Peggy Martin-McGuire

Rédigé pour la Commission des revendications des Indiens

Ottawa
Septembre 1998

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|------|
| Résumé par Richard Spaulding | xiii |
| INTRODUCTION | 2 |
| Carte des terres cédées dans les provinces des Prairies | 3 |
| 1 PRÉPARER LE TERRAIN | 8 |
| Le ministère des Affaires indiennes | 8 |
| Politiques de 1871 à 1896 | 8 |
| Structure : 1897 à 1911 | 13 |
| Cadre juridique des cessions | 19 |
| Politiques relatives aux terres du Dominion | 30 |
| Les chemins de fer jusqu'en 1896 | 36 |
| La colonisation de l'Ouest jusqu'en 1896 | 41 |
| 2 LES COMPAGNIES DE VENTE DE TERRES ET DE COLONISATION | 45 |
| 1882 à 1887 | 45 |
| 1902 JUSQU'ÀUX ANNÉES 1920 | 53 |
| LES COMPAGNIES DE VENTE DE TERRES | 55 |
| La Saskatchewan Valley Land Co. | 55 |
| La Saskatchewan Valley and Manitoba Land Company | 61 |
| La Canada Saskatchewan Land Company | 63 |
| La Land Corporation of Canada | 66 |
| La Canadian Prairie Land Company | 67 |
| La Saskatchewan Valley and Alberta Land Company | 68 |
| La Quill Plains Land Company | 68 |
| La Canadian Northern Land Company | 69 |
| AGENTS DES VENTES | 70 |
| Osler, Hammond et Nanton | 70 |
| Davidson et McRae | 71 |
| ENTREPRISES DEVANT FAIRE L'OBJET DE RECHERCHES PLUS APPROFONDIES | 71 |
| Northern Trusts Company | 71 |
| Western Trust Company | 71 |
| West Canada Land and Development Company | 71 |
| Western Canada Land and Development Company | 72 |
| La James A. Smart Company | 72 |
| COMPAGNIES AYANT ACHETÉ DES TERRES LORS DE VENTES DE TERRES INDIENNES | 74 |
| Canada National Land and Development Company | 74 |
| Western Canada Colonization Company | 74 |
| Luse Land Company | 75 |
| White Land Company | 75 |
| Kamsack Land Company, Ltd. | 76 |
| Fishing Lake Land and Farm Company | 76 |

| | | |
|----------|---|-----|
| | Fenton Farms Ltd. | 76 |
| | Taber Alberta Land Company | 76 |
| | CONCLUSION | 77 |
| 3 | CHRONOLOGIE | 79 |
| | ANNÉE 1896 | 80 |
| | Développement de l'Ouest | 80 |
| | Chemins de fer | 82 |
| | Organisation et politiques des Affaires indiennes | 82 |
| | Révocations | 85 |
| | Cessions | 85 |
| | Vente de terres cédées | 85 |
| | ANNÉE 1897 | 87 |
| | Développement de l'ouest | 87 |
| | Chemins de fer | 88 |
| | Organisation et politiques des Affaires indiennes | 88 |
| | Circulaires ministérielles | 89 |
| | Liste des fournisseurs officiels | 90 |
| | Révocations | 90 |
| | Demandes de cessions | 91 |
| | Cessions | 91 |
| | Ventes de terres cédées | 93 |
| | ANNÉE 1898 | 93 |
| | Développement de l'ouest | 93 |
| | Chemins de fer | 93 |
| | Organisation et politique des Affaires indiennes | 94 |
| | Circulaires ministérielles | 95 |
| | Liste de fournisseurs officiels | 95 |
| | Révocations | 96 |
| | Demandes de cessions | 96 |
| | Cessions | 97 |
| | ANNÉE 1899 | 97 |
| | Développement de l'ouest | 97 |
| | Chemins de fer | 98 |
| | Organisation et politiques des Affaires indiennes | 99 |
| | Circulaires ministérielles | 99 |
| | Liste des fournisseurs officiels | 99 |
| | Révocations | 100 |
| | Demandes de cessions | 101 |
| | Ventes de terres cédées | 101 |
| | ANNÉE 1900 | 101 |
| | Développement de l'ouest | 101 |
| | Chemins de fer | 102 |

| | |
|---|-----|
| Organisation et politiques des Affaires indiennes | 102 |
| Circulaires ministérielles | 102 |
| Liste des fournisseurs officiels | 103 |
| Révocations | 105 |
| Demandes de cessions | 105 |
| Ventes de terres cédées | 105 |
| ANNÉE 1901 | 106 |
| Développement de l'ouest | 106 |
| Chemins de fer | 107 |
| Organisation et politiques des Affaires indiennes | 108 |
| Circulaires ministérielles | 109 |
| Liste des fournisseurs officiels | 110 |
| Révocations | 110 |
| Demandes de cessions | 110 |
| Cessions | 110 |
| Ventes de terres cédées | 111 |
| ANNÉE 1902 | 112 |
| Développement de l'ouest | 112 |
| Chemins de fer | 113 |
| Organisation et politiques des Affaires indiennes | 114 |
| Circulaires ministérielles | 116 |
| Révocations | 116 |
| Demandes de cessions | 116 |
| Cessions | 117 |
| Ventes de terres cédées | 117 |
| ANNÉE 1903 | 118 |
| Développement de l'ouest | 118 |
| Chemins de fer | 120 |
| Organisation et politiques des Affaires indiennes | 121 |
| Circulaires ministérielles | 121 |
| Révocations | 123 |
| Demandes de cessions | 123 |
| Cessions | 123 |
| Ventes de terres cédées | 125 |
| ANNÉE 1904 | 126 |
| Développement de l'ouest | 126 |
| Chemins de fer | 127 |
| Organisation et politiques des Affaires indiennes | 127 |
| Circulaires ministérielles | 128 |
| Révocations | 129 |
| Demandes de cessions | 129 |
| Cessions | 130 |
| Ventes de terres cédées | 132 |

| | |
|---|-----|
| ANNÉE 1905 | 132 |
| Développement de l'ouest | 132 |
| Chemins de fer | 133 |
| Organisation et politiques des Affaires indiennes | 134 |
| Circulaires ministérielles | 135 |
| Demandes de cessions | 136 |
| Cessions | 137 |
| Ventes de terres cédées | 139 |
| ANNÉE 1906 | 139 |
| Développement de l'ouest | 139 |
| Chemins de fer | 140 |
| Organisation et politiques des Affaires indiennes | 141 |
| Circulaires ministérielles | 141 |
| Liste des fournisseurs officiels | 142 |
| Demandes de cessions | 142 |
| Cessions | 143 |
| Ventes de terres cédées | 148 |
| ANNÉE 1907 | 150 |
| Développement de l'ouest | 150 |
| Chemins de fer | 151 |
| Organisation et politiques des Affaires indiennes | 152 |
| Circulaires ministérielles | 152 |
| Révocations | 152 |
| Demandes de cessions | 152 |
| Cessions | 153 |
| Ventes de terres cédées | 157 |
| Année 1908 | 157 |
| Développement de l'ouest | 157 |
| Chemins de fer | 158 |
| Organisation et politiques des Affaires indiennes | 159 |
| Circulaires ministérielles | 159 |
| Révocations | 160 |
| Demandes de cessions | 160 |
| Cessions | 160 |
| Ventes de terres cédées | 162 |
| ANNÉE 1909 | 166 |
| Développement de l'ouest | 166 |
| Chemins de fer | 166 |
| Organisation et politiques des Affaires indiennes | 167 |
| Circulaires ministérielles | 168 |
| Demandes de cessions | 168 |
| Cessions | 169 |
| Ventes de terres cédées | 173 |

| | |
|---|------------|
| ANNÉE 1910 | 175 |
| Développement de l'ouest | 175 |
| Chemins de fer | 175 |
| Organisation et politique des affaires indiennes | 176 |
| Circulaires ministérielles | 176 |
| Demandes de cessions | 176 |
| Cessions | 176 |
| Ventes de terres cédées | 178 |
| ANNÉE 1911 | 180 |
| Développement de l'ouest | 180 |
| Chemins de fer | 181 |
| Organisation et politiques des Affaires indiennes | 181 |
| Circulaires ministérielles | 181 |
| Cessions | 182 |
| Ventes de terres cédées | 185 |
| 4 DEMANDES MENANT À DES CESSIONS | 187 |
| RI 136 de Passpasschase (1888) | 188 |
| RI 141 de Sharphead (1897) | 191 |
| RI 68 et 69 de Ocean man et Pheasant's Rump (1901) | 195 |
| RI 135 de Enoch et Stony Plain (1902) | 199 |
| RI 2 de Roseau River (1903) | 203 |
| RI 132 de Michel (1903) | 206 |
| RI 64 de Côté (1904) | 209 |
| RI 64 de Côté (1905) | 212 |
| RI 110 et 111 de Mosquito-Grizzly Bear's Head-Lean Man (1905) | 214 |
| RI 76 de Carry the Kettle (1905) | 217 |
| RI 134 d'Alexander (1905) | 220 |
| RI 132 de Michel (1906) | 222 |
| RI 21a de Le Pas (1906) | 225 |
| RI 64 de Côté (1907) | 229 |
| RI 73 de Cowessess (1907) | 231 |
| RI 89 de Fishing Lake (1907) | 236 |
| RI 1 de Peguis-St. Peter's (1907) | 239 |
| RI 7-7a de Swan Lake (1908) | 244 |
| RI 80 de Muscowpetung (1909) | 249 |
| RI 65 de Key (1909) | 253 |
| RI 139 de Bobtail (1909) | 258 |
| RI 112 de Moosomin (1909) | 262 |
| RI 147 de Peigan (1909) | 267 |
| RI 146 de Blackfoot-Siksika (1910) | 270 |
| RI 103 de Mistawasis (1911) | 275 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5 | CONSETEMENT | 279 |
| | RI 136 de Passpasschase (1888) | 279 |
| | RI 141 de Sharphead (1897) | 281 |
| | RI 68 et 69 de Ocean Man et Pheasant's Rump (1901) | 272 |
| | RI 135 de Enoch-Stony Plain (1902) | 289 |
| | RI 2 de Roseau River (1903) | 291 |
| | RI 132 de Michel (1903) | 295 |
| | RI 64 de Côté (1904) | 296 |
| | RI 64 de Côté (1905) | 300 |
| | RI 110 et 111 de Mosquito-Grizzly Bear's Head-Lean Man (1905) | 302 |
| | RI 76 de Carry the Kettle (1905) | 303 |
| | RI 134 d'Alexander (1905) | 304 |
| | RI 132 de Michel (1906) | 306 |
| | RI 21A de Le Pas (1906) | 307 |
| | RI 64 de Côté (1907) | 311 |
| | RI 73 de Cowessess (1907) | 312 |
| | RI 89 de Fishing Lake (1907) | 319 |
| | RI 1 de Peguis-St Peter's (1907) | 324 |
| | RI 7-7A de Swan Lake (1908) | 329 |
| | RI 80 de Muscowpetung (1909) | 333 |
| | RI 65 de Key (1909) | 340 |
| | RI 139 de Bobtail (1909) | 344 |
| | RI 112 de Moosomin (1909) | 348 |
| | RI 147 de Peigan (1909) | 355 |
| | RI 146 de Blackfoot-Siksika (1910) | 364 |
| | RI 103 de Mistawasis (1911) | 367 |
| 6 | MODALITÉS ET MISE EN OEUVRE DES CESSIONS | 371 |
| | RI 136 de Passpasschase (1888) | 371 |
| | RI 141 de Sharphead (1897) | 373 |
| | RI 68 et 69 de Ocean Man et de Pheasant's Rump (1901) | 376 |
| | RI 135 de Enoch/Stony Plain (1902) | 386 |
| | RI 2 de Roseau River (1903) | 389 |
| | RI 132 de Michel (1903) | 393 |
| | RI 64 de Côté (1904) | 395 |
| | RI 64 de Côté (1905) | 396 |
| | RI 110 et 111 de Mosquito-Grizzly Bear's Head-Lean Man (1905) | 399 |
| | RI 76 de Carry the Kettle (1905) | 402 |
| | RI 134 d'Alexander (1905) | 406 |
| | RI 132 de Michel (1906) | 408 |

| | |
|--|------------|
| RI 21A de Le Pas (1906) | 411 |
| RI 64 de Côté (1907) | 415 |
| RI 73 de Cowessess (1907) | 419 |
| RI 89 de Fishing Lake (1907) | 424 |
| RI 1 de Peguis-St. Peter's (1907) | 427 |
| RI 7-7A de Swan Lake (1908) | 437 |
| RI 80 de Muscowpetung (1909) | 442 |
| RI 65 de Key (1909) | 447 |
| RI 139 de Bobtail (1909) | 451 |
| RI 112 de Moosomin (1909) | 456 |
| RI 147 de Peigan (1909) | 459 |
| RI 146 de Blackfoot-Siksika (1910) | 465 |
| RI 103 de Mistawasis (1911) | 476 |
| 7 OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS | 483 |
| LA DEMANDE DE CESSION : LES TENDANCES QUE REFLÈTENT LES DONNÉES | 483 |
| LA QUESTION DU CONSENTEMENT ÉCLAIRÉ | 488 |
| Négociations | 488 |
| Processus suivi pour demander et obtenir le consentement | 494 |
| PREUVES ET TÉMOIGNAGES | 496 |
| Preuve écrite | 496 |
| Preuves ou témoignages oraux | 499 |
| COMPRENDRE LE PROCESSUS : LES SUITES DE LA CESSION | 504 |
| VENTES DE TERRES | 510 |
| Procédures | 510 |
| Profil des achats de terre | 514 |
| RECOMMANDATIONS EN VUE DES RECHERCHES FUTURES | 527 |
| Questions | 5527 |
| Recherches sur les ventes de terres | 530 |
| Sources | 531 |
| PERSONNES CITÉES - DEMANDES DE CESSION, CONSENTEMENT ET ACQUISITIONS | 533 |
| LISTE DES SOURCES | 567 |
| ANNEXES | 577 |
| A Projet de recherche sur les cessions, modalités, 24 juillet 1996 | 578 |
| B Entente de cession, affidavit et décret, Réserve indienne 132 de Michel (1903) | 584 |

x / Table des matières

| | | |
|---|---|-----|
| C | Règlements sur la vente des terres | 587 |
| D | Investissements de Clifford Sifton | 611 |
| E | Les « Rapports Ferguson » et la presse écrite | 615 |

RÉSUMÉ

La seule façon de les inciter à se départir de leurs terres est de les leur acheter...
Le surintendant général Frank Oliver, Chambre des communes, 1906

La Commission des revendications des Indiens examine actuellement plusieurs revendications fondées sur des allégations selon lesquelles des cessions historiques de terres réservées aux Premières Nations en vertu des traités des Prairies étaient illégales. L'intérêt que porte la Commission aux cessions obtenues de 1896 à 1911 et qui portent sur des terres visées par les traités des Prairies, s'explique en premier lieu par le nombre impressionnant et la superficie des cessions obtenues au cours de cette période courte mais honteuse de l'histoire canadienne. En effet, la Couronne a obtenu, de la fin des années 1890 jusqu'aux années 1930, plus de 100 cessions de terres mises de côté en vertu de traités. Pendant la seule période visée par l'étude, soit de 1896 à 1911, 21 % des terres réservées aux Premières Nations des Prairies furent cédées à la Couronne pour faire place à la colonisation de l'Ouest et à l'afflux d'immigrants¹. Ces terres avaient été promises sous le régime de traités signés à peine quelques décennies auparavant, dans les années 1870, et dans bien des cas, les terres avaient été mises de côté tout au plus quelques années avant d'être cédées.

S'il est vrai que l'activité intense déployée pour obtenir des cessions de terres dans les Prairies pendant cette période justifie l'attention que la Commission porte à la question, on peut en dire autant des pratiques qui ressortent peu à peu de l'enquête que les commissaires ont menée sur certaines cessions en particulier dans la région. Les impressions des commissaires ont été renforcées par les rapports consécutifs à deux des plus récentes enquêtes menées sur des cessions dans les Prairies, pendant la même période où l'étude de M^{me} Martin-McGuire était en cours. Dans le rapport sur la cession de Kahkewistahaw de 1907, et dans le rapport sur la cession de Moosomin de 1909² (dans lesquels il était recommandé d'accepter les revendications, ce qu'a fait la ministre des Affaires

¹ Ce pourcentage ne tient pas compte des rares cas où le produit de la vente des terres cédées a servi à acquérir des terres de réserve de remplacement, ni des cas où la cession était conditionnelle à un échange de terres.

² Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahnewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997); Commission des revendications des Indiens, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997).

indiennes³), la Commission a conclu qu'il était primordial de se demander si la Couronne avait manqué à ses obligations légales et fiduciaires envers la Première Nation à l'égard de la cession en question dans l'optique globale des pratiques, des politiques, des attitudes et des objectifs qui semblent avoir présidé aux nombreuses cessions qui ont eu cours dans les Prairies à l'époque.

On trouve la justification de ces travaux dans le mandat de l'étude (reproduit à l'annexe A) :

Bon nombre de ces revendications soulèvent des interrogations semblables sur la validité des cessions effectuées. Souvent, en ce qui a trait à la cession elle-même comme à la gestion des terres et des sommes versées après la cession, les Premières Nations invoquent le non-respect des dispositions de la *Loi sur les Indiens* à cet égard, l'abus d'influence, l'usage de contrainte et de manoeuvres oppressives, des assertions négligentes et inexacts, l'absence de consentement éclairé et le manquement aux obligations de fiduciaire. Certains requérants ont également allégué que des fonctionnaires du gouvernement s'étaient livrés à des pratiques frauduleuses. La jurisprudence concernant les cessions de terres indiennes continue de s'enrichir, mais la décision prise par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Apsassin* laisse entendre que ces questions de fait permettent de conclure qu'il y a eu exploitation, corruption ou manque de consentement éclairé dans les échanges entre la Couronne et les Indiens dans les cas qui nous intéressent ici. [...]

Étant donné l'importance que revêt la documentation touchant le contexte historique des revendications fondées sur la cession de terres indiennes, les commissaires ont décidé de pousser la recherche à cet égard. Ce projet visera donc à passer en revue les facteurs et les politiques qui ont favorisé la multiplication des cessions durant cette période. Malheureusement, le délai prévu pour sa réalisation écarte toute possibilité de mettre en place une base de données sur tous les cas, plus d'une centaine en tout. Le projet portera d'abord sur la collecte de renseignements détaillés sur les cessions qui ont eu lieu entre 1896 et 1911, à l'époque où Laurier était Premier ministre et où le ministre de l'Intérieur avait également la responsabilité des affaires indiennes. Cette première vague de cessions a permis d'établir une procédure qui sera utilisée dans les Prairies pendant deux décennies.

Le projet a pour but de faciliter les délibérations des commissaires et de fixer le contexte général dans lequel se sont déroulées les pratiques alléguées par les Premières Nations requérantes. Il permettra d'identifier le cadre législatif et les politiques qui ont régi la démarche du gouvernement fédéral entre 1896 et 1930, ainsi que de déterminer dans quelle mesure les facteurs sociaux, économiques, politiques et culturels ont influencé la façon dont les fonctionnaires gouvernementaux et les organismes responsables ont obtenu la cession des terres de réserve indiennes. Autant que possible, il fera également ressortir à cet égard les

³ Communiqué de l'hon. Jane Stewart, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 19 décembre 1997

perceptions, les attitudes et les valeurs des Premières Nations.

Des contraintes de temps ont fait en sorte de limiter la période examinée par M^{me} Martin-McGuire aux années antérieures à 1911, la fréquence et le nombre des cessions sous le régime des traités des Prairies ayant diminué dans les années qui ont précédé la Première Guerre mondiale⁴. Le point de départ de l'étude est 1896, année où les libéraux de Laurier ont été portés au pouvoir et où Clifford Sifton est devenu surintendant général des Affaires indiennes (SGAI) et ministre de l'Intérieur. Sauf de rares exceptions notables, comme dans le cas de la cession de Passpasschase de 1888, 1896 marque le début, dans les provinces des Prairies, du processus d'obtention de cessions de terres de réserve visées par des traités.

L'étude a porté sur 25 cessions de terres visées par des traités des Prairies qui furent obtenues pendant la période visée, aux fins de les vendre, et sur les éléments clés de leur contexte historique. L'étude a aussi porté sur les dispositions constitutionnelles et statutaires fixant les obligations de la Couronne, sur les dispositions des traités applicables, sur la jurisprudence pertinente et sur les avis juridiques que le gouvernement fédéral a demandés et dont il s'est inspiré. L'étude passe aussi en revue les politiques des Affaires indiennes et d'autres ministères qui régissaient à l'époque les Indiens et les terres de réserve, sans oublier les principaux fonctionnaires impliqués, les principales directives communiquées au personnel local par les hauts fonctionnaires, les politiques et pratiques administratives pertinentes qui ont été observées en rapport avec les cessions; enfin, l'étude examine les rapports entre les représentants du Ministère et les parties qui, dans les collectivités et les régions concernées, ont pu exercer une influence sur les transactions de cession.

Certains autres facteurs ont aussi été examinés dans l'étude de M^{me} Martin-McGuire, notamment le commerce, la colonisation, l'immigration, la maladie, la disparition des bisons, le développement du chemin de fer, l'agriculture et la spéculation foncière, mais aussi les

⁴La vague suivante de cessions s'est produite après la Guerre, motivée surtout par le fait qu'on octroya des terres aux anciens combattants après le conflit. La Commission espère pourvoir étudier ultérieurement le reste de cette période marquée par un grand nombre de cessions, c'est-à-dire la période de 1911 jusqu'aux années 1930. M^{me} Martin-McGuire s'attend à ce que plusieurs des tendances qu'elle a observées aient servi de précédents aux pratiques et politiques subséquentes.

circonstances, les hypothèses et les attitudes qui déterminaient les besoins fonciers des Indiens et des non-Indiens, l'identité des acheteurs et des bénéficiaires de cessions, les principaux intervenants non gouvernementaux (le cas échéant), le rôle joué par les gouvernements provinciaux, les financiers, les spéculateurs fonciers, les compagnies de vente de terres et de colonisation, les municipalités, les sociétés ferroviaires, le clergé et le grand public (non indien).

Il était important aussi pour la Commission d'examiner de façon aussi complète que possible les interprétations indiennes des traités et des cessions, dans les limites imposées par les paramètres d'une étude comme celle-ci. M^{me} Martin-McGuire s'est efforcée de livrer le point de vue des Indiens sur les transactions de cession et sur leur fondement, et de façon particulière, sur le contexte dans lequel les Indiens ont pu exprimer leur point de vue et enfin, sur la suite qui y a été donnée. L'examen de cet aspect important du contexte entourant les cessions a été limité par la rareté des documents écrits disponibles pour le faire. M^{me} Martin-McGuire a examiné le témoignage verbal d'anciens et d'autres témoins indiens puisés dans des transcriptions d'enquêtes et à d'autres sources. L'auteure s'est montrée hésitante à imposer des interprétations fondées sur les témoignages oraux peu nombreux dont on disposait, et susceptible d'être dépourvu de contexte. Elle précise que l'étude repose avant tout sur des documents écrits et que le point de vue des Premières Nations sur ces questions requiert un examen beaucoup plus approfondi.

Le résumé qui suit ne prétend pas à l'exhaustivité. Il porte, en premier lieu, sur les grands facteurs politiques et économiques qui semblent avoir concouru à ce que le ministère des Affaires indiennes incite les Premières Nations à céder des terres récemment obtenues par elles, et en deuxième lieu, sur trois aspects qui caractérisent généralement une transaction de cession entachée par des allégations d'illégalité, à savoir : la demande de terres à céder, la validité du consentement à la cession et les modalités convenues (y compris leur exécution).

Dans les années 1870, le gouvernement du Canada a négocié différents traités avec les peuples autochtones des Prairies, dans le dessein de protéger les Autochtones et leur mode de vie, devant l'afflux de colons venus de l'Est du pays. L'attribution de terres de réserve aux Indiens constituait l'un des éléments clés que promettaient les traités. Et pourtant, moins d'une dizaine d'années après le début du XX^e siècle, près du quart de ces précieuses terres de réserve, considérées

comme essentielles pour permettre aux Indiens de devenir autonomes grâce à l'agriculture, avaient été rétrocedées au gouvernement. Quelles sont les forces qui ont joué dans la réalisation de ces cessions, et comment les cessions se sont-elles déroulées dans les faits? L'examen d'un échantillon de 25 cessions obtenues pendant la vague de cessions à laquelle nous avons assisté pendant la période de 1896 à 1911 pourra nous apporter des éléments de réponse à ces questions.

LE CONTEXTE POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

Le déséquilibre des forces

Le Canada a négocié les traités 1 à 7 au cours des années 1870 avec les peuples autochtones des Prairies, à une époque où ces derniers voyaient décliner leur économie, basée sur la chasse au bison, et où une vague de colonisation par des non-Autochtones se préparait. Le gouvernement comme les Premières Nations jugeaient essentiel de pourvoir au bien-être économique des Indiens et de les aider à intégrer l'agriculture à leur mode de vie.

Les deux parties reconnurent d'emblée que les terres devant être mises de côté à titre de réserve par voie de traités allaient servir aux peuples indiens des Prairies à s'adapter à un mode de vie nouveau dont l'agriculture allait désormais faire partie intégrante. De façon générale, il était entendu que l'établissement des Indiens dans les réserves se ferait avant la colonisation par les Blancs, et le gouvernement s'attendait à ce que les Indiens choisissent leurs terres de réserve pour leur potentiel agricole.

En outre, le gouvernement fédéral voyait dans les traités des actes qui l'investissaient de la responsabilité de pourvoir au financement de l'éducation, des annuités, du soutien à l'agriculture et d'autres fournitures et même, dans le cas du Traité 6, de fournir des rations aux démunis. Dans le cadre de sa politique sur l'application des traités, le gouvernement apportait son aide à la construction d'écoles dans les réserves, au développement agricole, tout cela dans le dessein de favoriser l'autosuffisance de l'agriculture.

Toutefois, au lendemain de la signature des traités, les rapports avec les Autochtones ont été marqués de mesures unilatérales de la part du gouvernement, dont beaucoup ont mis en péril l'autosuffisance agricole des Indiens vivant dans les réserves. Entre 1871 et 1896, une série de

politiques et de mesures furent adoptées qui ont placé les populations récemment établies dans les réserves dans une situation d'extrême dépendance par rapport au gouvernement et à ses fonctionnaires. Ces mesures trouvent leur origine dans les dispositions de la *Loi sur les Indiens*⁵ de 1876 et ses versions ultérieures, qui régissait pour ainsi dire tous les aspects de la vie des Indiens, y compris des aspects aussi fondamentaux que l'admissibilité au titre d'Indien. La *Loi sur les Indiens* découlait non pas des traités des Prairies, mais de mesures conçues par un gouvernement siégeant dans l'Est du Canada. Et elle s'appliquait aussi bien aux réserves visées par un traité qu'à celles qui ne l'étaient pas.

La « politique d'agriculture paysanne » adoptée en 1888 n'aura fait qu'aggraver les difficultés que les Indiens avaient déjà à s'adapter à un mode de vie basé sur l'agriculture. Cette politique, élaborée par Hayter Reed, le plus haut fonctionnaire du ministère des Affaires indiennes de l'époque, avait pour prémisse que les fermiers indiens n'étaient pas encore mûrs pour se servir de machines modernes et qu'il valait mieux (par conséquent) les cantonner dans des activités à forte intensité de main-d'oeuvre. Reed faisait valoir que les Indiens se trouvaient au bas de l'échelle de l'évolution sociale et qu'ils ne devaient pas brûler d'étape dans leur progression vers l'industrialisation. Aussi, sous le régime de la nouvelle politique, fut-il décidé de ne pas donner d'argent aux Indiens pour l'acquisition de machines agricoles, ce qui réduirait les coûts du Ministère, et forcerait les Indiens à s'en tenir à la pratique d'une agriculture de subsistance. Certains agents des Indiens du gouvernement (les fonctionnaires locaux chargés d'appliquer les programmes du Ministère dans les réserves) s'opposèrent à ce volet de la politique, qui fut abandonnée en 1896. Toutefois, dans les endroits où elle a été appliquée, la politique entraîna une sous-utilisation des terres. Ajoutons à cela qu'une politique complémentaire à la première incitait les bandes à diviser leurs réserves en petits lopins, de façon à permettre à des familles indiennes de devenir propriétaires de leurs terres, situation qui faisait également obstacle à l'expansion de l'agriculture dans les réserves. Ces politiques ont concouru à la constitution d'un stock de terres que les fonctionnaires allaient plus tard considérer comme étant « excédentaires »; les mêmes fonctionnaires jugèrent par

⁵ N.d.t. Le titre français de la loi dite *Indian Act* ayant changé à chaque version de la Loi, nous utiliserons ici le titre actuel, quitte à préciser le cas échéant l'année dont il est question.

conséquent qu'il valait mieux en obtenir la cession, en vue de les vendre à des fermiers non autochtones.

Pendant la période à l'étude, les Affaires indiennes sont dirigées au Cabinet par le ministre de l'Intérieur, aussi investi du titre de surintendant général des Affaires indiennes, et au niveau administratif par le surintendant général adjoint (SGAAI). Ensemble, ces deux hauts dirigeants élaboraient les politiques concernant les Indiens et les appliquait. Cette combinaison d'attributions face aux Affaires indiennes et aux ventes de terres leur apportait les connaissances et les moyens nécessaires pour contrôler le processus d'aliénation des terres dans tout l'Ouest. L'un des deux surintendants adjoints, James Smart, détenait également un poste au sein du ministère de l'Intérieur.

Étant donné que les intérêts respectivement défendus par le ministère de l'Intérieur et par le ministère des Affaires indiennes étaient diamétralement opposés, les politiciens et les fonctionnaires qui oeuvraient en même temps au sein des deux ministères se trouvaient dans une situation où leurs devoirs publics divergeaient, souvent au détriment des Indiens. À titre d'exemple, Frank Oliver, qui fut ministre de 1905 à 1911, fut pendant un temps titulaire des deux portefeuilles. Au cours d'un débat en Chambre tenu en 1910, Oliver se vit demander s'il ne serait pas dans le meilleur intérêt des Indiens de louer leurs terres à des colons plutôt que de les vendre, purement et simplement. Son interlocuteur souligna alors que cette politique permettrait aux Indiens de conserver leurs terres en garantie pour la collecte du loyer auprès des colons locataires. Oliver répondit que la politique du gouvernement était de peupler les terres en leur trouvant des propriétaires, et que toute proposition assortie d'une possibilité de location, aussi « attrayante qu'elle puisse être », ne serait pas dans le « meilleur intérêt du Canada et de l'Ouest ».

En outre, trois des quatre surintendants généraux et surintendants adjoints du ministère des Affaires indiennes en poste pendant la période à l'étude se sont servis de leurs fonctions pour profiter personnellement de l'aliénation de terres de réserve visées par des traités - ce qui constitue un conflit d'intérêts personnels. Selon l'étude, James Smart, SGAAI de 1897 à 1902, et Frank Pedley, SGAAI de 1902 à 1913, ont agi de concert pour acheter, par personnes interposées, des terres situées dans plusieurs réserves cédées. Une Commission royale fédérale a par la suite nommément désigné Pedley comme ayant profité de baux visant la réserve des Blood en Alberta.

La même Commission fit la démonstration qu'Oliver avait acquis des terres indiennes par l'intermédiaire de son gendre. Le quatrième membre de ce groupe, Clifford Sifton, surintendant général de 1896 à 1905, était impliqué dans la lucrative Saskatchewan Valley Land Company et il comptait de nombreux et proches associés mêlés de très près à des activités de spéculation foncière. Un grand nombre de fonctionnaires et d'employés du Ministère moins influents étaient aussi étroitement en cheville avec des élites du monde des affaires et de la politique qui étaient mêlés au processus de développement de l'Ouest.

L'emprise que les agents des Indiens et d'autres fonctionnaires du Ministère exerçaient sur la vie dans les réserves était grande, et a grandement influencé la tournure que prirent les opérations de cession. En vertu du régime des laissez-passer qui fut mis en usage après 1885, les membres des bandes devaient obtenir des laissez-passer auprès des agents pour pouvoir quitter leurs réserves. Ce système servait à restreindre le mouvement entre les réserves et à prévenir les rassemblements politiques et religieux. Les agents supervisaient également les dépenses et distribuaient logements, vêtements et rations. En toutes ces matières, les agents jouissaient d'une grande latitude décisionnelle, puisqu'ils n'étaient que vaguement supervisés par les inspecteurs régionaux.

En vertu de la *Loi sur les Indiens*, les agents des Indiens furent investis du pouvoir de contrôler la production et les ventes de produits agricoles, et de régir non seulement les revenus collectifs des bandes, mais aussi, au moyen d'un système de permis régissant la vente du bétail, du bois et du grain, les revenus des particuliers et des familles. Les agents faisaient office de magistrats dans les différends, exerçant aussi du même coup le rôle de procureur. Les agents exerçaient aussi la prérogative du gouvernement, acquise en 1895, de déposer les chefs et les conseillers qui étaient investis de leur titre selon la coutume. Ainsi, en 1910, un agent déposa-t-il le leader cri Piapot, en dépit des protestations du gouverneur général du Canada, qui déplorait la conduite paternaliste des agents des Affaires indiennes dans l'Ouest. Le rapport fait état de 30 cas de chefs ou de conseillers de réserves des Prairies qui furent déposés au cours de la période à l'étude, et un grand nombre d'entre eux sous prétexte que le chef était réputé « exercer une mauvaise influence ». Des témoignages verbaux d'anciens indiquent que dans les réunions, l'agent était perçu comme étant le « patron », c'est-à-dire comme la personne qui avait le pouvoir de passer outre aux décisions du

conseil de bande. On dénombre plusieurs cas documentés d'agents qui ont acheté des terres cédées, en dépit du fait que des dispositions de la *Loi sur les Indiens* interdisaient cette pratique.

Lorsque les bandes s'adressaient à des conseillers juridiques indépendants pour faire part de leurs récriminations, les fonctionnaires du Ministère avaient coutume de refuser de traiter avec les avocats des bandes. La chose s'est produite deux fois dans le cas de la cession de Cowessess de 1907; le Ministère préféra alors traiter avec l'agent des Indiens, lequel fut par la suite congédié et accusé de négligence. Dans le cas fort controversé de la cession de St. Peter's, une Commission constituée en 1906 nomma le cousin de l'ancien surintendant général Clifford Sifton, libéral notoire et avocat des chemins de fer, pour défendre les intérêts des membres de la bande.

Le développement de l'Ouest

Le processus de colonisation de l'Ouest et les conditions économiques qui régnaient dans cette région du pays ont grandement contribué à rendre les peuples indiens vulnérables face aux politiques et pratiques du gouvernement, dans les décennies qui ont suivi la signature des traités.

À l'époque où les traités furent négociés, dans les années 1870, les non-Autochtones à venir s'établir dans l'Ouest étaient peu nombreux. Les moyens de transport étaient limités, et les instruments aratoires, de même que les variétés de semences, étaient mal adaptés à la courte saison de culture, le climat étant semi-aride à maints endroits dans l'Ouest. Une crise économique et de mauvaises récoltes frappèrent la région au début des années 1880; toutefois, par la suite, l'Ouest connut un regain économique. De 1881 à 1891, la population du Manitoba et des Territoires du Nord-Ouest doubla presque, pour passer à 250 000 habitants. L'afflux de population vers l'Ouest suivait la progression du chemin de fer Canadien Pacifique (CPR), qui s'était vu octroyer par le gouvernement quelque 25 millions d'acres de terres en 1881. Le CPR ayant choisi un tracé s'étirant plus au sud que prévu, la valeur des terres plus arides du sud des Prairies augmenta.

Après une autre dépression au milieu des années 1890, qui faisait suite à plusieurs années de sécheresse, les conditions de la colonisation dans l'Ouest commencèrent à s'améliorer. La mise au point de nouvelles méthodes de culture et variétés de semences, de même que la hausse du prix des céréales et les meilleures conditions météorologiques, contribuèrent à un boom économique en

1896 et 1897, ce qui précipita une période de forte croissance démographique. De 1901 à 1911, la population de l'Alberta et de la Saskatchewan quintupla, et celle du Manitoba doubla. La prospérité économique aidant, la colonisation s'intensifia et fit augmenter la demande de terres.

Pendant la même période, les Indiens en arrachaient. L'établissement d'Indiens dans les réserves se fit avec en toile de fonds le déclin de l'économie basée sur la chasse au bison, la propagation de maladies contagieuses, pendant que sévissaient des conditions climatiques difficiles. L'examen des listes de versement des annuités aux bandes indiennes montre que la structure des bandes connaissait des changements fréquents et profonds, les populations autochtones se cherchant des chefs capables de les protéger. La population indienne diminua, en raison de la maladie, de la sous-alimentation et du froid, en particulier entre 1880 et 1885.

L'apport de l'agriculture aux revenus des bandes variait de réserve en réserve. Les bandes étaient souvent désavantagées par l'imposition de la politique d'agriculture paysanne dont nous avons parlé précédemment. Au début du siècle, toutefois, de nombreuses réserves avaient commencé à se remettre des méfaits causés par la pratique forcée d'une agriculture à petite échelle et parvinrent à augmenter et à diversifier davantage leur production. Certaines se mirent à acheter des machines; d'autres passèrent à l'élevage de bétail. Ce renversement de situation se produisit presque dix ans après que les fermiers non autochtones des Prairies en vinrent à réaliser que la production à grande échelle était la condition préalable à une pratique fructueuse de l'agriculture dans les Prairies; aussi, les mêmes fermiers avaient-ils entrepris d'agrandir leurs fermes en conséquence. Dans le cas de l'agriculture indienne, toutefois, la reprise coïncida non pas avec l'apport ou l'agrandissement de terres de réserves suffisantes, mais plutôt avec le début d'une période intense de cessions de terres visées par les traités.

Les mesures que prit le gouvernement pour promouvoir les cessions

Face à la demande croissante de terres par des non-Autochtones, le gouvernement fédéral réagit en adoptant une série de décrets et de modifications à la *Loi sur les Indiens* qui eurent pour effet d'accroître l'emprise du gouvernement fédéral sur les affaires des réserves et de faciliter la cession de réserves assujetties à des traités. Ces mesures doivent être examinées dans le contexte des

dispositions des traités touchant les réserves. Même si la plupart des traités des Prairies portaient que les cessions de terres de réserves à la Couronne devaient se faire par voie de consensus, les deux parties aux négociations considéraient les réserves visées comme étant les terres à demeure des peuples indiens. Les mesures ultérieures que prit le gouvernement pour l'exécution de cessions de terres de réserve furent les signes avant-coureurs d'un renversement dans la politique autochtone de la Couronne fédérale.

Ce changement se matérialisa en 1895 lorsque furent apportés à la *Loi sur les Indiens* des modifications conférant au Ministère des pouvoirs élargis sur les conseils de bande. Alors qu'auparavant le Cabinet pouvait déposer un chef ou un adjoint d'un conseil élu, le Ministère pouvait dorénavant déposer les chefs de bandes choisis selon la coutume. Les modifications de 1895 permettaient en outre au Ministère de dépenser de l'argent de la bande pour des travaux d'immobilisations sans obtenir le consentement de la bande, y compris de l'argent de son compte en fiducie constitué avec le produit des ventes de terres cédées.

À ces modifications de la loi s'ajoutèrent les politiques mises en oeuvre par Clifford Sifton, qui prit la direction des ministères des Affaires indiennes et de l'Intérieur en 1896. Sifton resserra le contrôle financier et social que le gouvernement exerçait sur les réserves, avec l'objectif d'utiliser l'éducation et le développement social comme moyens d'éliminer les vieilles moeurs tribales. Les religions indiennes furent supprimées, et les enfants indiens continuèrent à être placés dans des pensionnats à l'extérieur des réserves.

En 1906, la *Loi sur les Indiens* fut modifiée pour faire passer de 10 à 50 % la proportion du produit de la vente qui pouvait être distribué aux bandes, après la cession de leurs terres de réserves. L'objectif de la modification, selon les dires de Frank Oliver, le successeur de Clifton au ministère des Affaires indiennes, était de persuader les bandes de céder des terres de réserve. Selon Oliver, cet objectif était justifié par les besoins pressants des colons et des citoyens :

Il y a quelques semaines . . . il a été porté à l'attention de la Chambre. . . qu'un effort considérable et pressant s'impose pour rendre possible l'utilisation d'une vaste superficie de terres détenues par les Indiens, dans leurs réserves, qui n'ont aucune valeur pour eux; la situation actuelle est défavorable aux colons et à la prospérité et au progrès dans la région environnante... L'une des choses qu'il serait possible de

faire consisterait à faire passer le premier paiement aux Indiens, qui est actuellement de 10 %, jusqu'à 50 %, à la discrétion du gouvernement... Bien entendu, le ministère des Affaires indiennes n'a pas le droit ni le pouvoir de se mêler du mode de possession, bien que l'étendue des terres soit supérieure à ce qui était envisagé dans le traité. La seule façon de les inciter à se départir de leurs terres est de les leur acheter, puisqu'ils en sont les propriétaires, à tous égards... La situation actuelle, où la demande de terres est grande, où nous voyons des villes pousser à proximité de ces réserves, en est une qui demande certainement examen, et l'objet du présent projet de loi est précisément de procéder à cet examen.⁶

Les modifications de 1906 eurent pour effet d'amener le Ministère à privilégier les cessions au détriment de sa politique de protection des fonds des bandes destinés au développement communautaire. Dans la pratique, les bandes furent contraintes d'absorber directement le coût des machines agricoles et des rations, auparavant épongé à l'aide de crédits parlementaires. Les assurances données par Oliver, selon lesquelles le pourcentage accru ne serait pas distribué aux Indiens en espèces «qu'ils pourraient dépenser comme bon leur semble», mais qu'il prendrait plutôt la forme d'immeubles, de machines, et d'autres choses «qui amélioreront les conditions de vie des Indiens», furent contredites par les pratiques du Ministère.

Un changement de réglementation afférent se produisit en 1910, lorsqu'un décret du conseil fut pris stipulant que l'intérêt réalisé sur la vente de terres cédées pouvait être distribué aux bandes plutôt que d'être placé dans leur compte de capital. Le décret disait expressément que de cette façon l'intérêt pourrait être utilisé pour des dépenses plus immédiates, par exemple les activités agricoles, et que la nécessité de crédits parlementaires à ces fins deviendrait donc moindre.

En 1905 et en 1906, des décrets furent pris qui autorisaient spécifiquement la distribution d'argent provenant du Fonds de gestion des terres à deux bandes qui avaient cédé leurs terres. Des fonctionnaires des Affaires indiennes dans l'Ouest canadien comprirent que le fonds, dont le

⁶ Ce raisonnement de la part de Oliver s'apparente aux propos qu'il avait tenus au sujet des cessions proposées pour Crooked Lake, et que l'on relève dans le rapport de la Commission des revendications des Indiens sur la cession de Moosomin, (1998) 8 ACRI, p. 139 : « évidemment, les intérêts de la population doivent avoir la préséance et s'il faut choisir entre les Indiens et les Blancs, les intérêts des Blancs seront protégés ».

maintien était assuré par l'imposition de frais de 10 % sur la vente de terres cédées, représentait un supplément au titre des coûts que le Ministère assumait pour le traitement des ventes de terres cédées.

Suite à une modification directement contraire aux traités et apportée en 1911 à la *Loi sur les Indiens*, le Ministère pouvait dorénavant prendre des terres de réserve sans le consentement des bandes, dans les cas où les terres visées se trouvaient dans une ville ou à proximité d'une ville de 8 000 habitants ou plus, ou encore lorsqu'on avait besoin des terres visées à des fins publiques.

Pendant la période à l'étude, on en est venu aussi à adopter pour pratique de soustraire la vente de terres cédées au Règlement sur l'aliénation de terres indiennes cédées (le Règlement sur les terres) adopté en 1888. Ce règlement imposait une limite à la superficie de terres qu'un seul acheteur pouvait acquérir, fixait le nombre de paiements et le montant d'intérêt payable, et imposait l'obligation de résider au moins trois ans sur la terre acquise, de même que l'obligation d'apporter des améliorations à la terre acquise. Un décret pris en 1899, en rapport avec la cession de Sharphead, eut pour effet de réduire l'obligation de résider à une durée d'un an, et de lever toute obligation d'amélioration. En 1903, la vente de terres de Roseau River fut spécifiquement soustraite, par voie de décret, à l'application du Règlement sur les terres, ce qui, apparemment, constitua un précédent. En 1905, de telles exemptions étaient devenues monnaie courante, dans les ventes de terres cédées. En 1906, le Règlement sur les terres proprement dit fut assoupli, afin d'alléger les obligations au titre du paiement et des intérêts pour les acheteurs de terres de la Couronne, dans les provinces des Prairies. Ces conditions assouplies à la vente des terres de réserve eurent pour effet de faciliter la spéculation foncière qui sévissait à l'époque.

LA DEMANDE DE CESSIONS

Spéculateurs ou colons?

La plupart des premières demandes de cessions provenaient de spéculateurs et de politiciens favorables à la spéculation. Rarement les demandes provenaient-elles de fermiers de la région, probablement parce qu'il y avait suffisamment de terres disponibles, aussi bien pour l'achat que pour l'exploitation agricole. L'analyse des acheteurs qui a été faite pour les besoins de l'étude

montre que les terres cédées avant 1906 furent principalement vendues à des spéculateurs. Dans le cas de la première vente examinée, la vente de terres de Passpasschase en 1891, seulement neuf personnes ont acheté des terres, et aucune de ces personnes n'était de la région. Elles étaient probablement toutes des spéculateurs. Le gouvernement a été critiqué en Chambre pour avoir permis que pareille chose se produise. Dans la cession d'Enoch/Stony Plain de 1902, 80 % des terres sont passées aux mains de deux commerçants d'Edmonton, qui étaient des amis de Frank Oliver; seulement 12 quarts de section sont passés à des acheteurs locaux qui paraissaient intéressés à cultiver les terres. Les terres cédées par la bande Carry the Kettle furent intégralement acquises par deux acheteurs de l'extérieur de la région. La cession de Roseau River de 1903 fut une exception à cet égard. En effet, les terres fertiles de cette réserve, située dans un secteur densément peuplé, étaient très recherchées par des colons locaux, qui achetèrent les deux tiers des terres cédées dans cette région.

Dans la dernière partie de la période à l'étude, on peut constater que le demande continua de provenir principalement de spéculateurs, même si, par ailleurs, la demande locale de terres devenait de plus en plus forte. L'année 1909 fut marquée par des sommets pour ce qui est des ventes de terres indiennes. L'économie reprenait son souffle au sortir d'une récession, la valeur des terres était à la hausse, la construction ferroviaire se faisait plus intense et la plupart des bonnes terres agricoles étaient occupées. Malgré tout, ce furent encore des acheteurs de l'extérieur de la région et non des agriculteurs qui parvinrent à acheter la majeure partie des terres cédées.

Le gouvernement faisait également ce qu'il pouvait pour accroître la demande en se faisant le promoteur de l'émigration vers l'Ouest, en provenance du reste du Canada, des États-Unis et de l'Europe. Pendant cette période, le mandat du ministre de l'Intérieur était d'ouvrir l'Ouest du Canada à la colonisation non autochtone. Le ministre de l'Intérieur Sifton ne ménagea aucun effort pour solliciter l'immigration en provenance de l'étranger, à partir de 1897. La politique du ministre de l'Intérieur Oliver consistant à encourager les colons à acquérir des terres suivit dans la foulée; Oliver estimait que sa politique cadrerait parfaitement avec les efforts déployés pour obtenir la cession

de terres visées par des traités.⁷

Les intérêts personnels des fonctionnaires des Affaires indiennes

L'intérêt personnel des fonctionnaires du Ministère a également eu un rôle à jouer dans l'essor que connut la demande de cession de terres indiennes dans la région à l'étude, même si des recherches plus poussées seraient nécessaires pour déterminer dans quelle mesure ce facteur a pu jouer.

Il n'était pas rare pour les employés du Ministère, leurs familles et leurs associés en affaires d'acheter des terres cédées, en dépit du fait que cette pratique était interdite par la *Loi sur les Indiens*. Dans la cession de Cowessess de 1907, pas moins de quatre employés du Ministère achetèrent des terres. Dans certains cas, des hauts fonctionnaires étaient impliqués. Dans la vente des terres d'Enoch/Stony Plain, par exemple, les appels d'offres pour tous les quarts de section furent soumis sous le nom de George Angus par Frank Pedley, James Smart et William White. White était un partenaire d'affaires du ministre Sifton qui était aussi titulaire de postes aux ministères de l'Intérieur et de l'Immigration. Pedley était le SGAAI de l'époque, tandis que Smart venait tout juste de quitter ces mêmes fonctions et était toujours sous-ministre de l'Intérieur. Tous trois avaient formé un consortium pour l'achat de terres provenant des cessions d'Ocean Man/Pheasant's Rump et de Chacastapaysin de 1901-1902. Ils parvinrent à acheter presque toutes les terres cédées, à des prix largement inférieurs aux taux qui s'appliquaient aux terres voisines destinées au chemin de fer. Leur implication dans ces cessions attira l'attention de la Commission royale fédérale connue sous le nom de Commission Ferguson, qui conclut en 1915 que ces trois personnes s'étaient elles-mêmes placées en situation de conflit d'intérêts.

À Enoch/Stony Plain, toutefois, les offres de Pedley, Smart et White furent battues par celles de John A. McDougall et de Richard Secord, des hommes d'affaires libéraux et amis de Frank

⁷ L'étude signale qu'avant de devenir ministre de l'Intérieur, Oliver était éditeur de l'*Edmonton Bulletin* et un ardent promoteur de la cession de réserves dans le dessein de faciliter la colonisation par les Blancs. En sa qualité de ministre de l'Intérieur et de député libéral, Oliver lui-même joua un rôle décisif en pressant le gouvernement d'obtenir les premières cessions dans la région d'Edmonton, notamment celles de Passpasschase, de Sharphead, d'Enoch/Stony Plain, de Michel et d'Alexander. Au lendemain de la vente des terres de Passpasschase, Oliver annonça dans son journal que ces terres allaient dorénavant « rapporter » des impôts, plutôt qu'en « gruger ».

Oliver, à cette époque député fédéral. Les acheteurs retenus, qui avaient acquis 70 % des terres à vendre, soumièrent des offres tout à fait comparables à l'évaluation confidentielle obtenue par des fonctionnaires du Ministère. Dans nombre de cas où une politique de confidentialité s'appliquait, la soit-disant « mise à prix », c'est-à-dire l'offre minimale acceptable, semble avoir été divulguée à des initiés influents, bien avant la vente.

En 1910, le Ministère émit une directive interdisant à tous les fonctionnaires du Ministère, à leurs épouses ou à leurs personnes à charge, d'acheter des terres indiennes, sous peine d'annulation de la vente et de congédiement du fonctionnaire impliqué. Néanmoins, les registres font clairement état de fonctionnaires de niveau inférieur qui ont acheté des terres cédées à cette époque. Exception faite des exemples mentionnés précédemment, toutefois, il est difficile de déterminer, d'après les registres, si des fonctionnaires de plus haut niveau ont pu tirer profit de la demande, pour avoir préalablement orchestré des achats, étant donné que les renseignements au sujet des acheteurs ne sont pas suffisamment détaillés dans les documents de première main. Le rapport recommande, pour déterminer si des hauts fonctionnaires se sont placés en conflit d'intérêt en rapport avec des demandes de cession de terres, qu'on mène des recherches plus poussées pour établir qui, ultimement, a acquis un intérêt dans ces terres.

Déplacement des réserves à l'écart des secteurs colonisés

Devant l'absence relative de demande « réelle », du moins dans les premiers temps, de terres cédées motivée par leur valeur foncière, un autre facteur qui a suscité une demande a été le malaise que ressentait beaucoup de Blancs du fait d'avoir des Indiens près de leurs établissements. Cela était particulièrement vrai des cessions de la région d'Edmonton, où l'*Edmonton Bulletin* de Frank Oliver avait mené une campagne énergique au début des années 1880 pour obtenir que tous les Indiens soient déplacés vers un lieu éloigné de la ville. « Le temps est venu », écrivait le futur surintendant général, « pour le gouvernement de déclarer la réserve ouverte et de montrer si ce pays doit être gouverné dans le sens des intérêts des colons ou dans le sens des intérêts des Indiens ».

On peut en voir un autre exemple dans les événements qui entourèrent la cession de St. Peter's, qui fut obtenue pendant que faisait rage un débat complexe et controversé concernant

le statut de 17 000 acres de lots riverains situés près de la ville de Selkirk, au Manitoba. La tension qui régnait entre les membres de la bande, qui soutenaient que les terres faisaient partie de la réserve, et les occupants des terres faisant l'objet du différend, ces derniers affirmant qu'il s'agissait d'une propriété privée, fit en sorte qu'on en vint à demander que la réserve soit cédée et que l'on déplace ses occupants à l'écart de Selkirk. Hector Howell, qui fut nommé par le ministre Oliver en 1906 pour diriger la Commission constituée pour enquêter sur le différend, partageait la même vision des choses. Howell dira plus tard à propos de son implication dans l'affaire :

J'en suis venu à la conclusion que pour le bien de la tribu indienne, cette dernière devrait, sans l'ombre d'un doute, quitter la réserve et que la communauté voisine en tirerait grand avantage. Je trouvais que la réserve indienne de l'endroit dérangeait.

Limitation des coûts pour le Ministère

L'un des facteurs clés à avoir suscité une recrudescence de la demande de cessions réside dans la volonté qu'avait le Ministère de contenir les coûts d'administration des réserves, une attitude qui coïncidait avec l'inclination de plus en plus évidente du Ministère à considérer ces coûts isolément, par rapport aux engagements contenus dans les traités. Maintes et maintes fois auparavant, des efforts avaient été déployés pour réduire les coûts, par la fermeture de bureaux et des mises à pied d'employés, mais ces efforts s'étaient révélés infructueux.

Dans un débat tenu en 1900 à la Chambre des communes au sujet des Indiens démunis, un député conservateur avait fait valoir que ce qui était fourni ne l'était pas « par charité », mais par obligation découlant des traités. Toutefois - ce qui était d'ailleurs plus représentatif de cette époque - l'Opposition faisait pression sur le gouvernement pour que celui-ci réduise ses dépenses, faisant valoir, par exemple, que le gouvernement devrait profiter de la diminution du nombre d'habitants de plusieurs réserves pour réduire les dépenses. En 1901, le surintendant général Sifton reconnut que les dépenses du Parlement étaient importantes, mais affirma du même souffle qu'il était nécessaire « d'amener les Indiens à un stade de civilisation ou de civilisation relative ». Sifton vantait souvent le travail de l'agent William Graham, en particulier pour l'habitude qu'il avait de retenir les rations, comme moyen d'inciter les Indiens à se mettre à l'agriculture. En 1904, Sifton nomma Graham au poste d'inspecteur, notant au passage de quelle façon le travail de Graham avait concouru à éliminer

la nécessité de distribuer des provisions aux Indiens de la région de Qu'Appelle.

C'est dans cet esprit d'économie budgétaire que le Ministère entreprit de recourir à la vente de terres de réserves visées par les traités pour générer des revenus dont le Ministère pourrait se servir pour éponger des coûts qu'il serait, sans ces revenus, tenu d'assumer, à moins bien sûr d'interpréter au plus étroit ses obligations découlant des traités. En 1902, le commissaire aux Indiens David Laird proposa que les sommes perçues lors de la vente de terres cédées d'Enoch/Stony Plain servent à éliminer le financement des rations et du matériel agricole par le Ministère. En 1906, le secrétaire du Ministère, écrivant au commissaire à propos de ses estimations budgétaires, informait Laird que

les bandes qui ont cédé des terres et qui, conséquemment, disposent d'assez d'argent pour pourvoir à leurs besoins ne devraient pas recevoir d'argent provenant du Budget des dépenses, si ce n'est pour les éléments prévus dans les traités . . . Les Indiens ayant de tels fonds à leur crédit ne devraient plus constituer une charge pour le pays. L'intérêt que génère leur argent devrait servir à répondre à leurs besoins.

Pendant cette période, le libellé des ententes de cessions donnait au Ministère le pouvoir de décider en dernier ressort et lui conférait l'obligation de contrôler la dépense et l'investissement des revenus provenant de la vente de terres.

Les « terres excédentaires », comme justification

Au cours de la période à l'étude, le ministère des Affaires indiennes chercha à faire porter l'odieux des cessions de terres de réserve aux peuples indiens eux-mêmes. La justification qui a fini par remporter l'adhésion fut de dire que les Indiens concernés ne méritaient plus les terres dont les fonctionnaires du Ministère cherchaient à obtenir la cession. De la justification jusque-là donnée par le surintendant adjoint à la cession de Passpasschase, l'une des premières - à savoir que les Indiens n'avaient pas besoin des terres visées et que des cessions importantes avaient déjà été réalisées, sous le régime des traités - on ne tarda pas à passer à l'argument voulant les réserves issues des traités étaient trop grandes au point de départ, et que les Indiens n'avaient plus besoin d'autant de terres, puisque leur population diminuait, en raison de la pauvreté et de la maladie.

La conviction que de nombreuses bandes possédaient plus de terres qu'elles n'auraient dû en avoir semble avoir trouvé son origine dans la politique de Hayter Reed qui consistait à attribuer les terres de réserve prévues aux traités aux membres de la bande sur la base des besoins individuels, ce qui créa ensuite la perception chez les politiciens, les bureaucrates et le grand public que les terres restantes étaient « excédentaires ». C'est ainsi que se répandit rapidement au sein du Ministère le point de vue selon lequel, à mesure que la population des bandes déclinait, toutes les terres excédentaires par rapport à la formule initialement utilisée pour attribuer des terres de réserve sous le régime des traités allaient devoir être rétrocédées à la Couronne.

Le raisonnement du Ministère fut mené à son terme par l'inspecteur J.A. Markle, qui recommanda en 1905 que lorsque des terres de réserves attribuées en vertu des traités deviennent « excédentaires » du fait de la diminution de la population, les terres excédentaires devraient être prises, sans consentement. Toutefois, un avis juridique du ministère de la Justice de 1886 avait déjà écarté cette possibilité, l'avis précisant que la *Loi sur les Indiens* faisait obligation d'obtenir le consentement de la bande à la cession de réserves. Toutefois, pour les besoins de sa politique tout au moins, le Ministère prit le parti – contraire à l'esprit incontestable des traités – d'affirmer qu'au lieu de garantir aux peuples indiens une base économique minimale, les traités fixaient un plafond à la superficie de terres auxquelles les peuples indiens signataires pouvaient être admissibles, la superficie devenant rajustable en cas de diminution de la population. Le Ministère a recouru, dans au moins 10 cas de cessions de terres sur les 25 étudiés, à une justification fondée sur le principe des « terres excédentaires ».

Un arpenteur du Ministère utilisa la formule d'attribution per capita du traité pour finir par obtenir la cession de Crooked Lakes en 1899, faisant valoir que les terres visées étaient réputées « excédentaires » en regard des besoins actuels de la bande. Des hauts fonctionnaires du Ministère ont justifié dans les mêmes termes les cessions de Moose Mountain qu'ils se sont employés à obtenir en 1901. En 1905, la même explication fut donnée par le surintendant général Oliver à la Chambre des communes pour justifier le grand nombre de cessions que le Ministère cherche à obtenir dans des réserves des Prairies. Parlant de la cession obtenue à Carry the Kettle, Oliver déclara :

à d'autres endroits aussi, des efforts sont faits pour amener les Indiens à se défaire de parties de leurs réserves, dont elles n'ont pas besoin, et en échange desquelles elles recevront le plein prix qu'elles seraient en droit de recevoir de la part du gouvernement, ce dernier agissant comme leur mandataire. Il n'est pas possible pour le gouvernement d'imposer une cession, étant donné que les terres sont la propriété absolue des Indiens.

L'année suivante, Oliver déclara froidement que les superficies de terres mises en réserve pour les bandes sous le régime des traités des Prairies « est supérieur aux superficies que prévoyaient les traités ». Il faisait valoir non pas tant que la superficie légalement admissible en vertu des traités avait été dépassée, mais plutôt que les Indiens vivant dans des réserves dont la superficie était supérieure à la part per capita prévue ne pouvaient plus moralement prétendre exercer des droits sur « l'excédent ». Oliver admit que même les terres « excédentaires » sont « la propriété absolue des Indiens » et que même un arpentage initial trop généreux des terres de réserve prévues dans les traités constituerait la base, en vertu des traités, du « droit sacré et absolu des Indiens à ces terres ». Mais il soutint – bien à tort, comme il est dit plus tôt – qu'à l'époque où les traités furent négociés en Alberta et en Saskatchewan, « les terres avaient bien peu d'importance ». D'un point de vue moral et politique, les arpentages surévalués par négligence qui, prétend-il, étaient chose courante, devaient être corrigés, et une diminution subséquente de population, soutint-il, « ne fait que creuser davantage l'écart entre la population et la superficie ». Oliver informa la Chambre des communes que pas moins du tiers des réserves issues des traités dans les trois provinces des Prairies doivent être considérées comme excédentaires, selon ce critère. Les cessions fourniraient au gouvernement le moyen d'apporter remède à ce qu'il décrit comme une injustice imputable à des détails techniques de la *Loi sur les Indiens* et des traités.

Dans un même temps, dans la plupart des cas où le Ministère invoquait l'argument des « terres excédentaires » pour chercher à obtenir la cession de réserves inhabitées, les bandes élargissaient leur production agricole, en ces années d'après-Reed où les agriculteurs des réserves des Prairies connaissaient une embellie économique. De plus, les acheteurs potentiels accordaient beaucoup de valeur à ces terres, aussi bien pour l'agriculture que pour le développement ferroviaire. La cession des réserves de Moosomin/Thunderchild de 1909 est révélatrice à ce chapitre. La réserve

de Moosomin était établie sur d'excellentes terres agricoles, et la bande avait atteint son auto-suffisance dès 1906. L'intérêt envers l'obtention d'une cession grandit à mesure que la colonisation non autochtone dans la région s'accroissait, bientôt suivie de l'aménagement du chemin de fer, qui passait dans la réserve. Les fonctionnaires du Ministère prirent le parti de dire que Moosomin avait un déficit foncier, alors que Thunderchild avait un excédent foncier, si bien que les bandes concernées devraient céder leurs deux réserves pour en acquérir deux de taille plus appropriée. En fin de compte, la bande a acquis une nouvelle réserve de taille à peu près équivalente, mais de qualité très inférieure. Pour reprendre les termes employés par la suite par un commissaire aux Affaires indiennes, la nouvelle réserve était « pratiquement inexploitable à des fins agricoles ». ⁸

Des cas se sont produits où des fonctionnaires du Ministère se sont opposés à des cessions, conscients qu'ils étaient des conséquences défavorables qu'une cession aurait sur la bande visée.⁹ Toutefois, d'après l'étude, il semble s'agir de cas isolés. Pendant le plus fort de la période à l'étude tout au moins, le Ministère semble avoir eu tendance à minimiser les conséquences défavorables des cessions envisagées, pour privilégier plutôt les intérêts des non-Indiens.

Le développement du chemin de fer

Comme le montre le cas de la cession de Moosomin/Thunderchild, le développement ferroviaire contribua grandement à mousser la demande de cessions, dans la mesure où il a fait augmenter la valeur des terres voisines du chemin de fer et accru l'attrait pour les spéculateurs des terres de réserve situées à proximité ou sur le tracé des lignes de chemin de fer envisagées. Dans certains cas, les lignes de chemin de fer ont directement suscité une demande, de la part des compagnies de chemin de fer elles-mêmes, qui souhaitaient obtenir des terrains pour y aménager des gares, ou de

⁸ Voir aussi le rapport de la Commission des revendications des Indiens sur la cession précitée, note 1.

⁹ D'après l'étude, le surintendant adjoint Vankoughnet se prononça initialement contre la cession de Passpasschase, pour les mêmes raisons. Le Ministère s'employa néanmoins à obtenir la cession, peu de temps après. Le commissaire aux Indiens David Laird, bien que disposé à faire pression sur des bandes pour obtenir d'elles des cessions qu'il considérait comme étant dans leur intérêt, estimait que la cession ne serait pas avantageuse pour la bande. L'étude donne à penser que c'est ce qui conduisit à une pratique courante et efficace mise en usage par William Graham, en particulier, et qui consistait à court-circuiter le commissaire aux Indiens, lorsqu'il devait faire approuver par Ottawa les cessions qu'il souhaitait obtenir.

la part de colons et même de politiciens locaux, à la recherche de lieux où établir des villes.

Les bandes étaient-elles à l'origine des demandes de cession?

Parmi les questions importantes posées dans le cadre de l'étude, il a fallu se demander dans quelle mesure les bandes elles-mêmes étaient à l'origine des demandes de cession.

Dans les 25 cessions étudiées, les représentants du ministère ont indiqué neuf cas où les bandes avaient amorcé le processus. Mais il est difficile de retracer les origines des propositions dans plusieurs de ces cas. Si l'on prend la cession de 1905 de la réserve d'Alexander près d'Edmonton, l'inspecteur Markle signale une demande en vue de céder environ un tiers de la réserve en échange d'une clôture, de bétail, d'équipement et d'un bâtiment. Par ailleurs, le chef de la bande avait été destitué par décret du Cabinet pour « intempérance et mauvaise influence » deux ans plus tôt, et n'avait pas été remis en poste malgré les tractations de l'évêque de St Albert. La demande dont il est fait mention est venue de l'inspecteur et non dans les mots d'un représentant de la bande, ce qui ne permet pas de savoir qui a présenté la requête à Markle au nom de la bande. L'ancien chef a retrouvé ses fonctions l'année suivante. Lors des cessions en 1905 des réserves de Mosquito/Grizzly Bear's Head/Lean Man, la demande serait venue des bandes, qui à cette époque ne possédaient pas de chef.

Apparemment, les demandes des bandes sont parfois survenues après que les bandes se soient opposées initialement à la cession. Celle de la réserve de Michel, en 1906, en est un exemple. Après s'être opposés à l'unanimité à la suggestion quelques mois avant, les membres de la bande ont proposé une cession qui (si l'on tient compte d'une autre cession accordée seulement trois ans plus tôt) portait à environ 40 % la partie de la réserve originale que la bande avait cédée. Certains chercheurs ont laissé entendre que ce changement d'opinion démontre peut-être la frustration de la bande face aux restrictions du ministère en matière d'agriculture et au fait qu'il n'avait pas fourni les avantages promis lors de la cession précédente. La demande de terre dans ce cas venait peut-être à la fois des plus jeunes agriculteurs de la bande et d'acheteurs non indiens.

Plusieurs facteurs peuvent avoir poussé les bandes à présenter des demandes de cession au ministère. Citons notamment :

- de l'insatisfaction chez certains membres de la bande face à leurs dirigeants;
- l'influence de gens de l'extérieur proposant la cession à la bande;
- les gestes de certains représentants du ministère, qui ont lancé et négocié les « demandes » de la bande;
- des besoins insatisfaits de la bande au chapitre des fournitures et équipements agricoles.

Ce dernier facteur était la raison fournie le plus souvent dans les demandes de cession des bandes. Malgré cela, on ne sait pas vraiment pourquoi ces bandes, qui pour la plupart entrevoyaient pour la première fois la possibilité d'étendre leurs exploitations agricoles, auraient décidé de renoncer à des terres cultivables. Dans le cas de la cession de 1902 à Enoch/Stony Plain, par exemple, une délégation de membres de la bande, dirigée par un chef adjoint destitué, suggère une cession à Frank Oliver, encore éditeur d'un journal d'Edmonton, après qu'Oliver ait fait campagne en faveur de la cession. La raison expliquant cette demande, transmise par Oliver au ministère, était le besoin de liquidités pour construire une clôture et pour de l'équipement. Cependant, à cette époque, le ministère détenait en fiducie 42 000 \$ pour la bande dans son compte en capital, une somme provenant de la cession de Passpasschase. Il n'était sûrement pas rare au cours de cette période que les fonctionnaires du ministère qui négociaient les cessions de dire aux bandes possédant peu de fonds qu'il fallait consentir à une cession afin d'obtenir de l'argent pour l'équipement agricole, sans faire mention des engagements pris dans le traité.

La cession de Swan Lake en 1908, semble-t-il demandée par la bande, est un exemple d'une demande qui, en réalité, a été négociée par un représentant du ministère, en l'occurrence le révérend John McDougall, qui lançait fréquemment le processus de cession de cette manière. Plus tôt au cours de la même année, la bande avait rejeté la proposition de McDougall concernant la cession en question. McDougall est alors passé par l'entremise de l'instructeur agricole local pour que la bande présente une proposition. Dans d'autres cas, McDougall négociait personnellement les modalités d'une « proposition » au ministère. Cette démarche permettait parfois à McDougall d'excéder les modalités permises s'il avait attendu des directives du Ministère. Cependant, les promesses initiales

de McDougall à la bande n'étaient pas toujours incluses aux « propositions » écrites, ce qui entraînait des différends une fois les terres cédées vendues.

CONSENTEMENT

Le débat sur la signification de « consentement »

Le Traité 1, le premier signé dans les Prairies, ne contenait pas de disposition pour la cession des terres de réserve. Sur les six autres traités dont il est question dans le rapport, cinq contenaient des clauses relatives à la cession de terres de réserve avec le consentement des Indiens ayant droit à ces terres. Cependant, aucune ne spécifiait comment le consentement devait être obtenu, ou les critères avec lesquels il devait être mesuré.

En contrepartie, la première version consolidée de la *Loi sur les Indiens*, en 1876, précisait que le consentement devait être obtenu de 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 », le droit de vote étant limité aux membres résidents ayant un intérêt dans la réserve. En l'absence d'une procédure spécifique ou d'une mesure du consentement aux cessions dans les traités, la *Loi sur les Indiens* était réputée lier les représentants du ministère.

Même s'il était clair dans la *Loi sur les Indiens* qu'il fallait un vote de la majorité, il y avait un débat animé dans les cercles gouvernementaux à savoir si la « majorité », dont il était question dans la *Loi*, était la majorité des membres habilités à voter présents à l'assemblée de cession ou la majorité absolue de tous les membres de la bande habilités à voter. Ce débat a refait surface à plusieurs reprises entre les hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, des Affaires indiennes et de la Justice entre 1876 et au moins 1939. Le surintendant général Oliver défend la cession de Peigan à la Chambre des communes en invoquant l'ancienne interprétation, malgré le fait que cette façon de voir n'était pas justifiée par le texte de la *Loi* et, en réalité, passait outre aux exigences des traités relativement au consentement collectif de la bande. En 1910, au cours d'un débat sur la cession de St Peter's, Oliver déclare que cette interprétation était conforme à la politique de son ministère. Malgré les divergences continues au sein du ministère quant à la validité textuelle de la position d'Oliver, le ministère a proposé à maintes reprises de 1897 à 1909 des projets

d'amendements à la *Loi sur les Indiens*, qui auraient tous enchâssé dans la loi la position d'Oliver. Aucun des projets d'amendement n'est adopté.

L'interprétation du texte soutenue par Oliver a été rejetée par le rapport de la majorité de la Commission royale du Manitoba sur la cession de St Peter's, qui rejetait aussi l'interprétation intermédiaire, avancée pour la première fois en 1876, et finalement confirmée par la Cour suprême du Canada en 1972 dans l'arrêt *Cardinal c. La Reine*. Dans *Cardinal*, la Cour a établi que la disposition, maintenant à l'article 39 de la *Loi sur les Indiens*, signifiait qu'au moins la majorité des membres habilités à voter doivent être présents à l'assemblée, et qu'une majorité des membres présents doivent voter en faveur de la cession.

Ce n'est qu'en 1914 que le ministère a fait parvenir des directives officielles aux fonctionnaires locaux pour leur indiquer une norme claire pour déterminer le consentement. Auparavant, la plupart de ces fonctionnaires avaient simplement reçu une copie de la loi. Il semble qu'il aient souvent interprété librement cette exigence. Adoptant la position de la Commission royale de 1910, la directive de 1914 exigeait que toute cession soit appuyée par une majorité des membres de la bande habilités à voter.

Pour la majorité des cessions examinées dans la présente étude, rien n'indique quelle a été la norme utilisée par le ministère pour mesurer le consentement obtenu.

Obtention du consentement en pratique

Étant donné l'opposition initiale de nombreuses bandes à l'idée de cession, une question surgit, comment a-t-on fini par obtenir le consentement, et sur quels renseignements les consentements présumés reposaient-ils?

Les sources possibles d'opposition antérieure de la bande comprennent notamment :

- l'opposition à l'établissement de non-Indiens à proximité des collectivités des réserves;
- la croyance chez les vieux dirigeants que les traités protégeaient les terres de réserve contre la vente et la perte;
- la méfiance envers le ministère;

- la croyance que la terre était et serait nécessaire au bien-être de la communauté;
- la crainte que l'acceptation d'une cession entraînerait la perte de davantage de terres de réserve dans le futur.

Les chefs indiens et les membres des bandes étaient fortement désavantagés dans leurs transactions foncières avec le ministère. Pour la plupart, ils avaient peu d'expérience en immobilier et en aménagement foncier, et compte tenu de leur isolement, ils n'étaient probablement pas au courant des facteurs affectant la valeur des terres et la spéculation (accès extérieur limité quant aux prix de l'immobilier local). Les fonctionnaires qui menaient les négociations, d'autre part, avaient des liens solides dans les milieux d'affaires et politiques, possédaient une meilleure connaissance des facteurs influant sur la valeur des terres, exerçaient un certain contrôle sur les contacts qu'avaient les chefs avec les gens de l'extérieur, en régissant la mobilité, et utilisaient une gamme d'incitatifs, réels ou perçus, par leur gestion des fonds du ministère.

La mesure du consentement

Dans la plupart des cas, on a peu consigné de détails quant à la mesure du consentement. Lors des cessions de Roseau River, de la réserve de Michel en 1906, et de Le Pas, on n'a pas consigné le vote. Dans d'autres cas, comme celui de Mosquito, on a noté le fait que la majorité des membres présents à l'assemblée avait voté en faveur de la cession, mais on ne connaît pas l'importance de cette majorité. Pas plus qu'il n'est fait mention du nombre de membres présents par rapport au nombre total de membres de la bande habilités à voter.

Il y a un certain nombre de cas où les dossiers indiquent que même si une majorité des électeurs à l'assemblée était en faveur de la cession, c'était moins que la majorité des membres de la bande habilités à voter. Ce fut le cas à Enoch, où seulement 14 membres ont signé le document de cession sur une bande qui comptait au moins 35 membres habilités à voter; à St Peter's, sur 223 électeurs admissibles, seulement 107 ont voté en faveur; à Peigan, 40 des 108 électeurs étaient en faveur; et à Muscowpetung, 10 des 21 électeurs admissibles ont appuyé la cession. Dans le cas de St Peter's, la Commission royale du Manitoba a conclu que seulement la moitié de la bande avait eu l'occasion d'entendre les discussions sur la cession.

À Cowessess, il se peut que moins de la majorité des électeurs admissibles présents à la réunion ait entériné la cession. Le dossier montre que 29 électeurs ont assisté à la réunion de cession et que celle-ci a été adoptée par un vote de 15 à 14. Malgré cela, le nom de l'un des membres ayant voté en faveur n'apparaît sur aucune liste de membres de la bande pour cette période. En outre, il se peut qu'il y ait eu plus de 29 personnes présentes à la réunion. Le compte rendu laisse croire que des paiements anticipés aux membres aient été faits immédiatement après la réunion; bien que le dossier demeure vague, la liste de paye semble indiquer que plus de 29 membres ont reçu un paiement.

Dans certains cas, on ne savait pas avec certitude qui devrait être considéré comme un membre de la bande aux fins du vote sur la cession. Lors de la cession de Sharphead, par exemple, il n'était pas clair si certains membres des bandes des réserves avaient été privés injustement de leur droit de vote. Un fonctionnaire du ministère avait déterminé que quatre membres de la bande qui avaient été transférés de la nouvelle réserve de la bande à White Whale Lake vers deux autres réserves avaient perdu leur droit de vote en raison de ce double transfert. La justification de cette décision n'est pas claire.

Le point de vue populaire au ministère selon lequel une cession n'exigeait que le consentement de la majorité des électeurs présents à la réunion signifiait que les membres de la bande qui n'avaient pas assisté à une réunion de cession avaient donné leur consentement tacite à cette cession. Toutefois, cela soulève la question de savoir si l'absence à la réunion découlait d'une décision éclairée, ou même d'une décision éclairée fondée sur la compréhension du fait que, pour être adopté, le projet de cession nécessiterait une bonne démonstration d'appui. Les absents étaient-ils au courant de la tenue de l'assemblée, ou de son objet? A-t-on donné un avis suffisant de la tenue et de l'objet de la réunion? Puisqu'on connaît très peu les circonstances entourant la plupart des réunions de cession, il y a en général place au doute à cet égard. Dans le cas de la cession de Fishing Lake, on a fait valoir qu'une faction opposée à la cession était partie à la chasse pendant la réunion.

La qualité du consentement

Le consentement obtenu des bandes était-il réel?

On avait recours communément à des incitatifs, habituellement mais pas toujours pécuniaires, pour pousser les membres récalcitrants à consentir à la cession. L'inspecteur S.R. Marlatt signale qu'à la cession de Roseau River en 1903, il n'a pu obtenir le consentement qu'après avoir offert de verser une avance de 500 \$ à la bande dès que le document de cession serait signé. McDougall semble avoir institué la technique des distributions de numéraire comme modalité de la cession à Côté en 1905, où 5 % du prix de vente prévu devait être distribué à la bande dans les 30 jours suivant la cession. Cela obligeait le ministère à obtenir un décret pour avancer les sommes à partir du Fonds de gestion des terres.

Lors de la cession de 1906 à Le Pas, le commissaire David Laird a recommandé que Marlatt soit autorisé à distribuer plus de 10 % du capital de la bande après la cession, malgré le plafond de 10 % fixé par la loi sur ces distributions. En 1908, Laird a consigné la cession de l'ensemble de la réserve de Thunderchild après des réunions répétées tenues en quelques jours, avec les sommes d'argent bien en évidence sur la table. À St Peter's, en 1907, lorsque le vote de cession se déroulait, l'inspecteur Semmens cria aux membres de la bande « ceux qui veulent 90 \$, dirigez vous par là! », montrant du doigt l'endroit où ceux qui étaient en faveur de la cession se regroupaient.

William Graham est le fonctionnaire qui semble avoir utilisé les distributions de numéraire le plus souvent. À Cowessess, Graham signale, « J'ai commencé à payer à ces Indiens environ le dixième qui leur revenait, à savoir 66 \$. Le paiement s'est poursuivi tard le soir et pendant plusieurs jours après. » Les anciens des bandes avec lesquelles il a traité ont indiqué que, comme Laird, Graham plaçait littéralement l'argent sur la table afin de forcer la main des électeurs. À Fishing Lake, Graham a remis des paiements de 100 \$ par personne immédiatement après le vote, et a ensuite repris environ 4 000 \$ pour l'achat d'équipement et de fournitures.

Dans plusieurs cas, il semble que des avances en espèces ou d'autres incitatifs financiers ont été payés à des particuliers ou encore à divers groupes au sein d'une bande. Dans le cas de la cession de St Peter's, le chef William Prince a dit à son conseil de bande qu'en échange de son appui à la cession, on lui avait fait des promesses qui le mettaient « à l'aise pour le reste de ses jours ». Les

modalités réelles de la cession de St Peter's prévoyaient une avance de 5 000 \$ et l'attribution de diverses superficies de terre à certains membres de la bande selon leur statut : le chef recevait 180 acres, les conseillers et les ex-chefs, 120 acres, et les autres 80 acres. (La Commission du Manitoba a statué en 1912 que l'attrait de l'argent à St Peter's avait déformé le vote.) À Le Pas, Marlatt a accepté de verser un paiement spécial en espèces au chef, ainsi qu'un titre absolu sur une demie-acre de terre. Le témoignage des anciens ne présente qu'un cas où on a dit qu'un seul homme soit venu à une réunion de cession et ait brisé l'égalité, parce qu'on lui avait offert de l'argent. Le témoignage des anciens montre aussi que William Graham utilisait l'argent comme « pot-de-vin ».

Les représentants du ministère ont aussi utilisé régulièrement des incitatifs non-pécuniaires, offrant parfois d'exercer certains pouvoirs administratifs du ministère en échange des cessions. Par exemple, le chef de la réserve de Swan Lake, après la cession, a signalé que le révérend McDougall avait promis au cours des négociations que les danses religieuses bannies seraient de nouveau permises. Le rétablissement du chef de la réserve d'Alexander après la cession a poussé certaines personnes à prétendre que l'inspecteur John Markle a peut-être promis qu'il recommanderait le rétablissement du chef si la cession était acceptée. Dans le cas de la cession de Moosomin, les anciens ont témoigné que Josie Moosomin, reconnu comme chef deux mois après la cession, avait su du commissaire Laird qu'il ne serait pas reconnu en titre si la cession n'était pas acceptée.

Il semble aussi qu'on ait eu parfois recours à de l'intimidation. L'interprète présent aux réunions de cession de 1901 de Ocean Man/Pheasant's Rump a prétendu que le commissaire Laird a menacé de faire « expulser la bande par la police » à moins que la cession ne soit acceptée. (Ces menaces n'auraient pu être fondées en droit avant la modification apportée en 1911 à la *Loi sur les Indiens* permettant de prendre les terres de réserves dans des circonstances limitées.) Selon la preuve orale, William Graham a déjà menacé de prendre des terres par d'autres moyens si la cession n'était pas acceptée.

Le témoignage des anciens montre aussi une autre forme moins directe d'influence : la crainte que certains membres de la bande avaient des représentants du ministère, particulièrement l'agent local des Indiens, à cause de sa grande autorité. Les anciens signalent que cette crainte faisait que les gens hésitaient à s'opposer aux décisions des fonctionnaires. Graham, en particulier, n'était

pas aimé et était considéré avec méfiance.

Une autre pratique qui jette un doute sur l'authenticité du consentement dans plusieurs cas est le recours à des réunions répétées et prolongées afin d'obtenir une cession. Il en a été fait mention dans le cas de la cession de Thunderchild. Après la cession de Peigan, le chef Butcher écrit au surintendant général Oliver pour se plaindre du fait que l'inspecteur Markle avait tenu de multiples réunions jusqu'à ce qu'il obtienne la cession. À celle de St Peter's, où l'opposition à la cession était forte, quelque huit réunions ont eu lieu entre février et septembre 1907. La dernière réunion de cession a duré jusqu'au lendemain, et on a plus tard prétendu que l'alcool et les pots-de-vin avaient contribué au cours de la nuit à affaiblir l'opposition.

Si la cession de St Peter's est l'une des plus controversée par rapport à la façon dont le consentement a été obtenu, c'est la seule cession examinée dans le présent rapport pour laquelle on possède un dossier solide sur les discussions tenues par la bande avant le vote. Dans la plupart des autres cas, le dossier des discussions est vague ou inexistant. La cession d'Alexander en 1905 constitue un exemple typique. L'assemblée de cession a eu lieu le 29 décembre mais il n'y a aucune trace d'un avis de réunion, du nombre et des noms de ceux qui y ont assisté, de la teneur des discussions, ou du nombre de membres qui ont voté en faveur de la cession. Dans plusieurs autres cas, on n'est même pas sûr si une réunion formelle de cession a eu lieu.

Malgré l'absence de directives dans la *Loi sur les Indiens* à ce sujet, le ministère a adopté comme pratique d'essayer d'interdire aux non-membres de la bande d'assister aux réunions de cession. Lorsque cela fonctionnait, la bande était dans une moins bonne position pour négocier parce qu'on la privait d'avis et de compétences d'experts. À Muscowpetung, Graham traite avec agressivité un notaire local, amené à une réunion par un membre dissident de la bande, de « métis brouillon ». À Peigan, l'inspecteur Markle est en colère à cause de l'intervention d'un avocat représentant les opposants à la cession, et recommande de modifier la *Loi sur les Indiens* de manière à interdire la présence de quiconque n'est pas autorisé par le fonctionnaire chargé de consigner la cession.

Certains signes montrent que les électeurs souvent ne comprenaient pas complètement les modalités auxquelles ils consentaient. Selon des déclarations faites plus tard par des anciens des

bandes, par exemple, certains membres croyaient parfois que la bande recevrait automatiquement de l'argent pour la cession des terres, parce que le gouvernement achetait ces terres.

La croyance selon laquelle l'argent serait versé, que les terres soient vendues ou non et que le paiement soit perçu ou non des acheteurs, revient fréquemment dans le rapport. Comme le produit de la vente des terres de Peigan faisait défaut, les rations fournies à la bande furent interrompues en 1917. Lors d'une rencontre pour discuter des protestations de la bande, l'inspecteur Markle révèle que les chefs de la réserve de Peigan croyaient que la cession leur donnerait de l'argent de façon continue, que les ventes de terres génèrent des recettes ou non. Les opposants à la cession de St Peter's ont témoigné devant la Commission du Manitoba que les membres de la bande croyaient que les distributions en espèces mentionnées dans l'accord de cession étaient une promesse ferme et que, si nécessaire, le gouvernement lui-même achèterait les terres invendues pour s'acquitter de son engagement.

Les problèmes de traduction ajoutaient parfois aux malentendus. Par exemple, dans son enquête sur la cession de St Peter's, la Commission du Manitoba a découvert que les discussions de cession avaient souffert de la mauvaise traduction.

L'incompréhension des modalités précises de la cession était en outre exacerbée par le recours fréquent que faisaient les représentants du ministère à des promesses verbales et écrites, qui ne se retrouvaient pas dans le document de cession, mais qui étaient souvent essentielles à l'obtention du consentement de la bande. Il est question précédemment de l'habitude de McDougall de faire des promesses de ce genre pour obtenir de la bande une « proposition » de cession. Dans le cas de Blackfoot/Siksika, le consentement de la bande à la cession était largement motivé par son désir de s'assurer des rations pour une durée indéterminée, mais cette modalité n'apparaît pas dans le document de cession. Lorsque les ventes de terres se sont effondrées, le ministère a proposé de couper dans les rations. Dans une lettre d'appui à la bande, l'agent Gooderham indiquait que les Indiens s'étaient fait garantir « à de multiples reprises, par l'inspecteur, l'agent et le personnel, ainsi que par les missionnaires de la réserve, et par des députés fédéraux et des représentants en visite » que des rations seraient fournies. Dans une lettre écrite à l'inspecteur Markle, le SGAAID.C. Scott indiquait qu'à la lecture de l'accord de cession, celui-ci ne contenait « aucune obligation de fournir

ces rations si des fonds n'étaient pas disponibles. » Markle répondit qu'il avait dit aux membres de la bande de Blackfoot avant la cession que le paiement de rations était conditionnel à la perception de paiements d'intérêt des acheteurs des terres de réserve. Markle ajoute qu'il croyait que les Indiens avaient sciemment consenti à la cession, tout en ajoutant :

la clause de la cession dont le texte dit « ou de toute autre façon que le gouvernement du Canada jugera convenir à notre bien-être et à celui de notre peuple » n'a pas été mise en doute . . . et je ne pense pas qu'ils aient été informés que le gouvernement se réservait le droit de changer les conditions contenues dans la cession. J'ai l'impression que s'ils en avaient été informés, la majorité des membres de la bande aurait refusé d'accepter la cession proposée des terres en question.

L'inspecteur Marlatt a aussi fait des promesses verbales aux gens de Roseau River afin d'obtenir la cession malgré une opposition considérable. Il semble qu'il ait promis une avance en espèces et des paiements annuels d'intérêts. Ces promesses n'apparaissent pas dans le texte de l'accord de cession. Voyant que ses paiements d'intérêt n'arrivaient pas, la bande menace de reprendre possession de ses terres. La situation n'est résolue que grâce à un décret en 1906. Marlatt a également dû avoir recours à des promesses verbales à Le Pas, pour garantir à la bande qu'un certain pourcentage des ventes serait distribué aux membres. Dans ce cas, lorsque la bande a protesté parce qu'on ne comblait pas l'écart du pourcentage à distribuer entre le taux plus faible indiqué dans le texte de l'accord de cession et celui plus élevé qui avait été promis verbalement, le ministère a consenti à modifier l'accord en 1910 pour mieux refléter la promesse de Marlatt.

Nombre d'Indiens semblent avoir adopté un point de vue différent de celui des représentants du ministère quant à l'importance d'omettre une promesse du document écrit de cession. Dans les compte rendus oraux du processus de cession, les anciens ont affirmé qu'ils considéraient les cessions comme des espèces de traités, en ce sens que

- les modalités devaient durer à perpétuité;
- les représentants du ministère étaient liés par l'honneur de tenir leurs promesses;
- la réalisation des modalités ne dépendait pas de la vente de terres, mais du fait que le gouvernement honore l'accord, si nécessaire en achetant les terres elles-mêmes;

- la cession signifiait que la bande abandonne ses droits fonciers;
- la décision était prise à une réunion, dans la plupart des cas, des deux parties.

Bien que les représentants du ministère traitaient en général la cession comme une forme d'entente, il n'était pas impossible pour eux de modifier les modalités devant être approuvées par le Cabinet, après que la cession ait été acceptée par la bande. C'est ce qui s'est produit lors de la cession de Mistawasis en 1911, lorsque l'agent Thomas Borthwick a fait parvenir le document de cession en recommandant qu'une modalité importante soit modifiée. L'accord original prévoyait une avance sur le produit des ventes futures afin d'acheter de la machinerie, ce qui donnait à la bande la pleine propriété de la machinerie elle-même. Borthwick décida qu'il serait préférable d'utiliser des fonds du ministère pour acheter la machinerie, de sorte que d'autres bandes y aient accès. Ce changement fut approuvé. On trouve un autre exemple de cette façon de faire à St Peter's, où la Commission du Manitoba a découvert que le document de cession avait été modifié après le vote.

La procédure en vue d'obtenir le consentement

Aux termes de la *Loi sur les Indiens*, les membres de la bande devaient consentir à la cession au cours d'une réunion convoquée à cette fin. On trouve peu d'éléments dans les dossiers qui indiquent qu'un avis suffisant de cet événement important ait été donné. Dans le seul cas où il existe un dossier passablement complet de ce processus, la Commission du Manitoba a découvert en 1912 qu'il n'y avait eu qu'un préavis d'une journée pour la réunion de cession de St Peter's.

Tel qu'indiqué précédemment, dans plusieurs cas on ne trouve aucune preuve établissant que la réunion exigée par la loi ait eu lieu. À Moosomin, les anciens ont témoigné qu'il n'y avait pas eu de réunion, et qu'on avait simplement demandé aux gens de signer le document. L'inspecteur Markle, à Peigan et Blackfoot, a tenu un scrutin, sans garder de dossier à savoir si une réunion avait eu lieu.

La *Loi sur les Indiens* exigeait aussi qu'une cession soit attestée par un juge ou un magistrat, par un représentant du ministère et « par l'un des chefs ou principaux membres » présents à

l'assemblée de cession et habilités à voter. Dans six des cessions examinées dans la présente étude, il n'y avait pas de dirigeants élus au moment de la cession, et le dossier ne montre pas si les signataires étaient autrement qualifiés comme chefs ou principaux chefs adjoints. Dans le cas d'une des cessions, à la réserve de Pheasant's Rump en 1901, il n'y a aucune trace qu'un vote quelconque ait été tenu; un interprète a ensuite attesté que les gens n'ont jamais consenti à la cession.

Exigences formelles pour traiter les cessions

Une fois qu'on avait obtenu la cession, la *Loi sur les Indiens* exigeait que le document soit signé par des représentants des deux parties présentes à l'assemblée de cession. Les auteurs du rapport mettent le lecteur en garde de ne pas conclure que les signatures représentaient un consentement : il est possible que certains membres ayant voté contre la cession aient ensuite signé le document pour se conformer à la décision de la majorité, ou que, lorsque des paiements anticipés étaient offerts, les signataires aient cru qu'ils devaient signer pour recevoir leur paiement.

Dans bien des cessions couvertes par le présent rapport, la déclaration sous serment des représentants des parties devant un juge ou un magistrat est la seule preuve du consentement. Cette déclaration constitue la principale façon pour le ministère de vérifier que la cession consignée était valide. Mais, même si la déclaration était un signe de consentement, elle ne suffisait pas en elle-même, et le ministère n'avait pas pour habitude d'aller au-delà de cette preuve pour établir la validité du consentement représenté. Le document de cession et l'affidavit étaient alors présentés pour approbation par le Cabinet, qui prenait la forme d'un décret. Dans certains cas, comme celui de Mistawasis, la cession était présentée avec la recommandation qu'elle soit acceptée avec des modifications.

LES SUITES DES CESSIONS

Les intérêts du ministère

Toutes les cessions examinées dans le rapport contiennent une clause à l'effet que le ministère vendrait les terres « selon les termes que le gouvernement du Dominion du Canada pourra juger les plus favorables à notre bien-être et à celui de notre peuple ». En conséquence, même si le

gouvernement avait la responsabilité de disposer des terres selon des modalités avantageuses pour la bande, il avait aussi le pouvoir de déterminer quelles seraient ces modalités. Le ministère avait tendance à résister aux demandes des Indiens qui voulaient se prononcer sur la fixation du prix minimal en bas duquel les terres ne pourraient être vendues. Ce fut le cas, par exemple, à Mistawasis, où la bande exigeait un plancher de 15 \$ l'acre. Cette exigence fut renversée par l'agent, qui évaluait les terres à 12 \$.

Le ministère essayait aussi d'inclure des clauses qui donnaient au gouvernement le contrôle sur la façon dont le produit de la vente serait dépensé, souvent dans le but de diminuer les dépenses du ministère. Dans le cas de Carry the Kettle, les modalités fixaient une variété d'utilisations auxquelles pouvait servir le produit des ventes, y compris rembourser au ministère les sommes engagées pour clôturer un pâturage. Lorsque la bande s'est plainte quelque deux ans après la cession qu'elle n'avait pas reçu tel que promis les sommes d'argent provenant des intérêts générés par les ventes de terres, le secrétaire du ministère répondit que l'acte de cession ne disait rien de distributions d'argent, mais seulement que l'argent serait géré dans l'intérêt de la bande. L'inspecteur Graham, qui avait consigné la cession, nia avoir fixé la condition invoquée par la bande. Faisant remarquer que le capital pouvait être touché en cas d'urgence, Graham recommande que dans ce cas-ci on laisse les intérêts s'accumuler pendant plusieurs mois jusqu'à l'automne, et qu'on l'utilise ensuite pour aider les démunis. Le ministère se rangea du côté de Graham, et accepta de permettre que l'intérêt soit utilisé pour des rations et des vêtements pour les personnes âgées et les démunis, évitant ainsi ces dépenses au ministère.

Le désir du ministère de contrôler l'utilisation des revenus des ventes de terres semble aussi avoir été influencé par sa responsabilité de fiduciaire de gérer les fonds dans l'intérêt des bandes. On peut le constater dans sa réaction aux protestations des bandes face aux faibles distributions à Roseau River et Le Pas (en 1903 et 1906 respectivement) fondées en partie sur les promesses verbales faites par l'inspecteur S.A. Marlatt. Lorsque la bande de Le Pas a protesté contre les faibles sommes distribuées sur le produit de la vente, le secrétaire McLean a commencé par résister à respecter la promesse de Marlatt d'une distribution de 30 %, en invoquant qu'une plus grande distribution individuelle ne serait pas dans l'intérêt de la bande. Plus tard, il a accepté un compromis

de 25 %, ce qui entraîna la modification de l'accord de cession en 1910 en vue d'augmenter le pourcentage de la distribution.

Dans bien des cas, le ministère estimait que l'intérêt des Indiens serait mieux servi en plaçant le produit des ventes de terres dans les comptes en capital des bandes plutôt qu'en remettant de l'argent comptant à chacun des membres de la bande. Le décret de 1906 en vertu duquel le ministère devait payer certaines des promesses de Marlatt aux gens de Roseau River indiquait que Marlatt avait promis verbalement aux membres de la bande une distribution annuelle des intérêts provenant des ventes de terres. Dans un bref exposé du point de vue du ministère sur son obligation de protéger le capital et les intérêts tirés des ventes de terres contre la distribution à la bande, le texte du décret indiquait aussi que Marlatt avait fait ces promesses parce qu'il ne connaissait pas la politique du ministère :

[La promesse de Marlatt] a été faite sans savoir que le ministère des Affaires indiennes a depuis des années capitalisé les intérêts sur ces paiements différés [pour les terres cédées] ainsi que le capital lui-même. Cette pratique a sans aucun doute été adoptée dans ce qui était considéré comme l'intérêt supérieur des Indiens, car cela aurait pour effet de grossir leur capital et de rendre superflu la distribution de sommes relativement importantes d'intérêt, ce qu'on avait jugé ne représenter aucun avantage particulier et, dans une certaine mesure, représenter un désavantage évident pour le bien-être des Indiens. Par ailleurs, l'accumulation de capital qui pourrait, de temps à autre, être utilisé pour des aménagements permanents dans la réserve servirait mieux les intérêts des destinataires de ce fonds.

Lorsque le surintendant général Oliver a expliqué à la Chambre des communes les amendements de 1906 à la *Loi sur les Indiens* qui haussaient le plafond de la distribution du capital d'une bande, le gouvernement se présentait – et dans une certaine mesure, tentait d'agir – comme le fiduciaire du bien-être collectif de la bande, même s'il proposait de permettre de plus importantes distributions aux membres individuels des bandes. Le rapport fait remarquer qu'en réalité, l'amendement d'Oliver permettait au ministère de faire passer son besoin perçu d'obtenir une cession avant la nécessité de protéger les fonds de la bande. Tel qu'indiqué précédemment, la garantie donnée par Oliver à la Chambre que les distributions ne se feraient pas en espèces a été mise de côté au cours des activités de cessions des années subséquentes.

Plaintes des bandes

Les objections et les plaintes manifestées par les dirigeants indiens face à la mise en oeuvre des modalités de cession peuvent être dans une grande mesure regroupées autour des thèmes de (1) paiements trop tardifs, trop faibles ou inexistant, et (2) de l'utilisation que voulait faire le gouvernement des sommes d'argent perçues.

Les paiements auxquels nombre de bandes croyaient avoir droit dépendaient en réalité de la vente des terres et de la perception du paiement des acheteurs. Les plaintes des membres des bandes de Roseau River, Carry the Kettle, Swan Lake, Le Pas, St Peter's et Peigan concernant les paiements ont déjà été décrites.

Les gens de Cowessess se plaignaient aussi de ne pas avoir reçu de paiements, et attribuaient cette situation au fait que le ministère avait tenu un encan trop tard et accepté de reporter les paiements de nombreux acheteurs. Des plaintes similaires sur la lenteur du ministère à traiter les ventes de terres ont été soulevées par les gens de Fishing Lake, qui, comme l'inspecteur Graham l'a reconnu en 1909, avaient été induits à croire au moment de la cession que le gouvernement prendrait sous peu des mesures pour vendre les terres et utiliserait le produit pour aider la bande à se lancer en agriculture. La bande de Blackfoot, qui contestait aussi l'arrêt des rations promises, se plaignait du fait que le ministère était peu pressé de vendre les terres et de percevoir les paiements des acheteurs, C'est ce que faisait valoir un avocat représentant la bande, qui prétendait que le ministère était lié par l'honneur de donner suite aux conditions de la cession.

Les protestations des bandes de Cowessess, Fishing Lake et de Blackfoot soulèvent le problème de la façon dont le ministère menait les ventes de terres. On a à maintes reprises à cette époque dénoncé le manque de compétitivité des ventes de terres. Les critiques ont fait ressortir le fait que la publicité était souvent limitée aux journaux libéraux et que certaines des ventes de terres avaient eu lieu à des périodes moins qu'idéales par rapport à la demande sur le marché. Avant 1905, la plupart des terres cédées ont été vendues par appel d'offres plutôt qu'à l'enchère, ce qui donnait aux représentants du ministère plus de latitude sur la sélection de la soumission gagnante.

Le rapport indique aussi que bien des ventes de terres présentent une tendance au manque de diligence à s'occuper de la perception auprès des acheteurs, et une tendance à consentir des report

I / Table des matières

de paiement aux associés politiques ou d'affaires des représentants du gouvernement. Dans certains cas, particulièrement lorsque la valeur des terres dans l'ouest a commencé à baisser, les acheteurs ne payaient pas le plein prix d'achat et le ministère ne percevait pas le montant total échu. En 1906, il y avait une disparité flagrante entre les prix obtenus pour les terres cédées et ceux auxquels les autres terres se vendaient au public par le gouvernement, la Compagnie de la baie d'Hudson et les sociétés ferroviaires. Ce phénomène a été critiqué de façon répétée à la Chambre des communes au cours des quelques années qui ont suivi.¹⁰

La deuxième source de préoccupations pour les bandes était le contrôle financier exercé par le ministère sur les sommes perçues. Les bandes étaient en général surprises lorsque les sommes provenant des paiements d'intérêts servaient à rembourser les avances en espèces consenties par le ministère au moment de la cession. Ce fait a troublé la bande de Samson qui, quelque cinq ans après la cession n'avait reçu qu'un tiers de la distribution individuelle qui lui avait été promise, parce que l'avance n'avait pas encore été récupérée. La bande a demandé au gouvernement d'acheter lui-même les terres invendues afin de compenser le manque à gagner. La bande de Côté a menacé d'avoir recours aux tribunaux en 1909, faisant valoir qu'elle n'avait pas compris que le paiement d'intérêts était conditionnel au remboursement de l'avance en espèce consentie en 1907. Sa revendication était appuyée par l'inspecteur Graham.

Les gens de Carry the Kettle se sont montrés insatisfaits de la recommandation de Graham que l'intérêt tiré des ventes de terres soit utilisé pour payer les rations aux démunis et aux personnes âgées plutôt que de servir à des distributions d'argent. Et l'avocat représentant les gens de Cowessess a fait valoir que le ministère ne devrait pas utiliser le produit des ventes pour financer les frais médicaux, puisqu'il s'agit d'une obligation issue de traité.

Dans d'autres cas, les plaintes avaient trait au fait que le gouvernement préférait réserver les paiements d'intérêts au compte en capital de la bande. C'était l'une des préoccupations de la bande dans le différend de Roseau River. Dans une même veine, les gens de Fishing Lake furent surpris d'apprendre que le bétail acheté avec l'argent de la cession appartenait à la bande plutôt qu'aux particuliers. Enfin, aux cessions de Mistawasis et de Côté en 1907, les bandes ont exigé la

¹⁰ L'étude ne fait pas l'analyse comparative détaillée des prix de vente.

distribution de sommes d'argent afin de rembourser leurs dettes. Dans les deux cas, le ministère a refusé, répondant que les dettes devraient être remboursées en travaillant et en vendant du bétail et des céréales.

CONCLUSION

On avait demandé à M^{me} Martin-McGuire d'examiner quelles pratiques, politiques, attitudes et objectifs du ministère des Affaires indiennes s'appliquaient aux cessions dans les Prairies entre 1896 et 1911; quelle était l'importance de ces facteurs; quelle influence ils ont eu sur les résultats des cession en général; et, finalement, si ces facteurs montrent un caractère distinct dans les relations entre la Couronne et les Premières Nations qui a influé sur les cessions dans les Prairies au cours de cette période.

L'auteur du rapport conclut que, lorsque les terres consenties par traité ont été cédées entre 1896 et 1911, le lien entre les Premières Nations et le gouvernement en était un de dépendance d'une part, et de contrôle d'autre part. Les bandes des Prairies luttait pour leur survie économique et politique. Le ministère des Affaires indiennes gérait simultanément les besoins des bandes, les demandes des non-Indiens concernant les terres de réserves qui venaient d'être attribuées, et sa propre volonté de diminuer ses frais d'administration des réserves.

Le cadre juridique régissant les cessions de réserves conférées par traité a été remodelé par le Parlement et le Cabinet fédéral juste avant la période étudiée et pendant celle-ci. Les changements ont rendu les cessions de terres visées par traité plus probables, en les encourageant ou en les facilitant directement. Les changements à la *Loi sur les Indiens*, qui avaient déjà accordé un important contrôle sur la vie des réserves aux représentants du ministère, leur donnait le pouvoir de destituer les dirigeants de la bande élus selon la coutume et de dépenser l'argent des comptes en fiducie provenant de la vente des terres de réserve pour des travaux d'immobilisation, sans le consentement des conseils de bande. Un autre changement multipliait par cinq le pourcentage du produit des ventes que le ministère pouvait distribuer directement aux bandes lors de la vente des terres cédées. Les règles juridiques régissant la vente de terres cédées ont aussi été assouplies de façon à ce que les acheteurs puissent plus facilement être admissibles à un achat et le financer. À

la fin de la période, contrairement aux traités, une modification à la *Loi sur les Indiens* éliminait la nécessité de recourir à une cession lorsque des terres de réserve consenties par traité étaient prises pour faire place à une grande municipalité ou pour d'autres fins publiques.

Selon le rapport de M^{me} Martin-McGuire, la politique et les pratiques du ministère au cours de cette période ont aussi favorisé ou encouragé la cession des terres de réserve acquises récemment dans les Prairies. Des nominations conjointes aux postes de haute direction étaient faites entre le ministère de l'Intérieur, responsable de la colonisation de l'Ouest par les non-Indiens, et le ministère des Affaires indiennes, chargé de protéger les Indiens visés par les traités. Avec l'appui du Ministère, les agents des Indiens et d'autres fonctionnaires ont tenté de limiter l'accès des dirigeants des bandes à des défenseurs hors réserve, particulièrement aux assemblées de cession. On trouve aussi d'évidents conflits d'intérêt personnels dans les transactions de cession : bien des représentants et des employés des Affaires indiennes – dont certains aux plus hauts niveaux de responsabilité – ont acheté ou tenté d'acheter des terres cédées.

Plus directement, au cours de cette période, le ministère a adopté comme politique de défendre et de chercher à provoquer des cessions de terres visées par les traités dans les Prairies lorsqu'il considérait que les terres en question étaient en « surplus » par rapport aux besoins ou aux droits de la bande. Cette politique était influencée en partie par l'opinion du Ministère que les attributions des réserves faites dans les traités avaient été trop généreuses envers les bandes et, par conséquent, injustes pour les nouveaux colons. Les contraintes imposées dans le budget des Affaires indiennes ont aussi restreint de manière évidente la conception qu'on se faisait au ministère des besoins fonciers des bandes, malgré le fait que la plupart des bandes des Prairies commençaient à étendre leur production agricole. En même temps, le ministère a élargi sa notion des besoins en liquidité des bandes, lesquels pouvaient être satisfaits en vendant des terres cédées, tout en prenant en charge des rubriques de dépense auparavant considérées comme des services du gouvernement, y compris certains services promis dans les traités.

Même si la colonisation de l'Ouest par des non Indiens a stimulé l'intérêt du ministère à obtenir des cessions, la demande de terres de réserves sur le marché au cours de cette période venait en grande partie de spéculateurs cherchant à acheter des terres avant que se produise le boum. Il est

difficile d'évaluer dans quelle mesure les bandes elles-mêmes ont demandé la cession de leurs terres : des négociateurs du ministère présentaient souvent les modalités négociées au ministère comme des « propositions » des bandes; plusieurs propositions de bandes faisaient suite à une opposition claire à la cession; et dans certains cas, les bandes dont on disait qu'elles avaient proposé une cession étaient sans chef à cette époque. De plus, la raison le plus souvent citée dans les « propositions » de cession des bandes était le besoin d'équipement et de fournitures : l'auteur conclut que les fonctionnaires informaient communément les bandes qu'elles ne pourraient obtenir les équipements et fournitures dont elles avaient besoin à moins que des terres de réserve soient cédées et vendues. Pour ce qui est de l'appui des membres de la bande à la proposition de cession, le rapport laisse entendre que, en plus des besoins d'équipement de fourniture insatisfaits, cet appui découlait parfois d'une insatisfaction interne face aux dirigeants de la bande, de pressions exercées par des non-Indiens locaux, et d'une frustration face à la lente progression de l'agriculture dans la réserve.

À plusieurs reprises, le ministère a proposé de modifier la *Loi sur les Indiens* en vue de diminuer le nombre d'électeurs devant voter en faveur des cessions. Ce n'est qu'après la période étudiée ici, cependant, qu'il a indiqué à ses fonctionnaires locaux la façon d'appliquer l'exigence de majorité de la Loi. Dans l'intervalle, bien des représentants du ministère estimaient que l'appui d'une majorité des électeurs admissibles présents à l'assemblée suffisait. Cette norme ne satisfaisait ni le critère stricte établi par une Commission royale quelques années plus tard ni le critère intermédiaire en faveur duquel a fini par se prononcer la Cour suprême du Canada. Néanmoins, il se peut que même ce critère minimum n'ait pas été appliqué de manière fiable. Dans plusieurs cas examinés dans le rapport, il n'est pas clair si une assemblée de cession a eu lieu; dans d'autres, on n'a pas consigné de vote au dossier; ailleurs, il n'est pas clair qu'un vote ait même eu lieu. Dans la majorité des cas étudiés, on ne sait pas quelle norme les fonctionnaires ont appliqué en matière de consentement majoritaire.

Bon nombre des négociateurs de cessions pour le ministère ont interprété de façon libérale la politique d'incitation à la cession. Il était pratique courante pour eux d'offrir des incitatifs matériels. Il s'agissait souvent de sommes d'argent, à payer lorsque les documents de cession

seraient signés, ou lorsque le produit de la vente était échu. Dans plusieurs cas, on a signalé que les fonctionnaires avaient placé l'argent sur la table à l'assemblée de cession. Des paiements étaient souvent offerts ou consentis à des personnes ou des groupes en particulier, plutôt qu'à la bande. Dans un cas, de l'argent a été offert à des particuliers sous réserve expresse qu'ils votent en faveur de la cession. Les incitatifs non pécuniaires aussi étaient communs. Le rapport conclut qu'un fonctionnaire a menacé d'expulser une bande de sa réserve si elle ne consentait pas à la cession; un autre a dit que le gouvernement prendrait les terres avec ou sans cession. Dans plusieurs des cas où l'opposition initiale semble avoir été forte, des assemblées de cession ont été tenues à répétition, se poursuivant parfois pendant de longues heures jusqu'à ce qu'on obtienne la cession.

La preuve montre dans bien des cas que les électeurs auraient mal compris certaines des modalités importantes de la décision qu'on leur demandait de prendre. Les promesses accessoires, faites couramment par les représentants du ministère, et qui n'étaient pas incluses dans les documents de cession, ajoutaient souvent à ces malentendus. Étant donné ces malentendus possibles et la fréquence des offres de paiements en argent à des particuliers, l'auteur du rapport met le lecteur en garde de croire que les signatures apposées par les dirigeants de la bande sur le document de cession à la conclusion de l'assemblée signifiaient toujours qu'il y avait eu consentement éclairé.

Enfin, plusieurs tendances se dessinent à l'examen de la façon dont le ministère s'acquittait des modalités de la cession. Le ministère en général rédigeait les documents de cession de manière à conserver une grande discrétion quant à l'utilisation du produit de la vente. Il se produisait souvent des désaccords entre les bandes et le ministère quant à l'utilisation qui devait être faite du produit des ventes. En outre, dans plusieurs cas, les bandes trouvaient que le produit des ventes était moindre que prévu. Entre 1906 et 1909, l'opposition a fait valoir à la Chambre des communes que les terres indiennes cédées étaient vendues par le gouvernement à des prix inférieurs à ceux payés par le public pour les terres du gouvernement, de la Compagnie de la Baie d'Hudson ou des sociétés ferroviaires. Le ministère avait tendance à résister aux efforts des bandes voulant influencer sur le prix minimum fixé pour les ventes de terres cédées, et dans au moins un cas, le ministère a vendu des terres 20 % de moins que le minimum que voulait obtenir la bande.

En résumé, l'auteur du rapport affirme que, pendant la période étudiée, il y avait des

pressions au sein du ministère en vue d'obtenir la cession de terres de réserves venant d'être arpentées. Ces pressions venaient de la demande de terres indiennes, de pressions internes en vue de diminuer les dépenses du ministère, de conflits hiérarchiques et dans une certaine mesure de conflits de personnalité. Selon le rapport, ces pressions ont contribué aux changements apportés aux cadres juridique et politique régissant les cessions, ou été exacerbés par ceux-ci, comme par les changements dans les pratiques locales. En outre, des activités douteuses de la part de certains représentants du ministère qui avaient tendance à favoriser les cessions n'étaient pas contrôlées effectivement par le ministère au cours de la période examinée. À partir des activités des représentants du ministère, l'auteure conclut que la preuve laisse croire que dans bien des cessions étudiées, il y a eu, d'une part, une certaine forme d'incitatifs et, d'autre part, de l'incompréhension, un manque d'information et des pressions. L'auteure laisse entrevoir que ces éléments de preuve soulèvent des questions quant au respect par le ministère de ses obligations légales et issues de traité dans ces transactions.

Le rapport de M^{me} Martin-McGuire constitue un excellent point de départ en vue d'analyser le vaste contexte historique de cette période intense de cessions foncière dans les bandes indiennes des Prairies. Même s'il est important de se souvenir que chaque affaire doit être évaluée sur le fond, la Commission estime que la présente étude offrira aux Premières Nations, aux chercheurs, aux représentants du gouvernement et à la Commission elle-même des renseignements utiles sur les politiques et pratiques du gouvernement au cours de la période visée, permettant ainsi de contribuer à l'évaluation et au règlement de ces revendications en suspens depuis longtemps.

**CESSIONS DE TERRES DES PREMIÈRES NATIONS
DANS LES PRAIRIES
1896-1911**

INTRODUCTION

Le présent rapport, rédigé pour la Commission des revendications des Indiens, présente une étude historique comparative des cessions de terres indiennes, de 1896 à 1911.

Il ne se lira pas comme un roman. J'ai cherché dans mon rapport sur les cessions, à rester objective et j'ai disposé la documentation comme un outil de référence. Cela offre l'avantage que le lecteur peut y trouver les éléments qui lui seront particulièrement utiles et se reporter aux passages contenant l'information dont il a besoin. Quant aux inconvénients, le lecteur devra feuilleter le rapport et faire un peu de recherche pour trouver les sujets qui l'intéressent particulièrement.

Le chapitre 1 présente l'historique général du rapport : la politique à l'égard des terres du Dominion, la création des chemins de fer, les compagnies de colonisation, les traités, ainsi que la législation et la politique des Affaires indiennes avant 1896. Cette information vise à brosser le contexte général qui permettra de comprendre ce qui s'est passé à compter de 1896.

Le chapitre 2 cherche à faire la chronique de certaines compagnies de vente de terres et de colonisation qui ont joué un rôle de premier plan dans l'acquisition de terres au cours de cette période. Là encore, la présentation des données est inégale et l'histoire de ces compagnies n'est explorée que de façon très superficielle. La plupart d'entre elles n'ont pas négocié de terres cédées, mais il est quand même important de comprendre comment elles fonctionnaient, compte tenu de la place centrale qu'elles occupaient et des personnages qu'elles ont en commun.

Le chapitre 3 fait la chronologie, année après année, de la période allant de 1896 à 1911, ce qui correspond à plusieurs tranches d'histoire : la colonisation de l'Ouest, l'expansion des chemins de fer, l'organisation et les politiques des Affaires indiennes (y compris les débats de la Chambre des communes, les circulaires ministérielles et les révocations des chefs de bandes); le sommaire des demandes de cession pour l'année; le sommaire des cessions conclues pour l'année, dont quelques unes non intégrées dans les chapitres suivants, ainsi qu'un résumé des pratiques qui avaient cours pour la vente de terres. Le lecteur peut donc traiter chaque année comme une entité et comparer les renseignements présentés dans chaque rubrique, ou encore se référer aux questions abordées dans chaque rubrique au cours des années. Le choix des renseignements détaillés est arbitraire, dans une certaine mesure, même si j'ai essayé, surtout dans la partie sur les affaires indiennes, d'inclure

4 / Cessions de terres des Premières Nations des Prairies

certaines questions qui sont rarement résumées, telles que les circulaires et les changements dans les méthodes comptables.

Les chapitres 4, 5 et 6 contiennent l'essentiel des données sur les cessions et traitent, respectivement, de la demande de cessions, de l'acceptation des cessions et des conditions de cession et de la façon dont elles ont été appliquées. Chaque cession est divisée en fonction de ces trois éléments, mais le lecteur peut lire l'ensemble des données se rapportant à chaque cession. Il peut également faire des comparaisons en ce qui concerne la demande, la négociation ou les modalités des cessions. Il y a un certain chevauchement d'un chapitre à l'autre, car il est parfois difficile de séparer la demande de cession de la négociation, ou encore les protestations suscitées par la mise en oeuvre de la cession, des circonstances qui ont entouré les négociations. Ce chevauchement est révélateur en soi. Les cessions incluses sont énumérées dans la Table des matières.

Le chapitre 7 donne un aperçu de certaines des tendances qui reviennent dans les données touchant les cessions foncières dans les années 1888 à 1911, ainsi que mes observations et conclusions personnelles.

La liste des personnes clés qui ont joué un rôle dans les demandes de cession, les acceptations et les acquisitions est disposée par ordre alphabétique et cette liste contient surtout des non Indiens – divers fonctionnaires, membres de la classe politique et acheteurs de terres. Ces renseignements ont été obtenus à partir des notes biographiques (voir les sources), du registre d'effectifs du ministère (Archives nationales [AN], RG 10, bobines T-1778, T-1779, T-1780, T-1781, T-1782, T-1783), du corps du rapport et de sources spécifiées. Certaines personnes sont relativement bien décrites tandis que d'autres demeurent assez mystérieuses. Des recherches généalogiques et biographiques plus poussées s'imposent.

La bibliographie contient des sources secondaires, à la fois celles qui sont utilisées dans le rapport, et celles qui pourraient intéresser le lecteur. Certaines sources sont annotées.

L'annexe A expose le mandat du présent projet. Dans les autres annexes, j'ai choisi quelques documents juridiques et historiques de première importance qui seront utiles à ceux que les cessions intéressent. L'accord de cession, l'affidavit et les décrets relatifs à la cession de la réserve 132 de Michel (1903) sont fournis en exemple à l'annexe B. Les règlements fonciers (pour la vente de

terres) se trouvent à l'annexe C. J'ai aussi réuni à l'annexe D une collection de notes au sujet des investissements de Sifton et, à l'annexe E, j'ai reproduit certaines coupures de presse de 1913 à 1915 concernant les rapports Ferguson dans les années 1913-1915.

Même si j'ai essayé de répondre aux attentes énoncées dans le mandat de la présente étude, reproduit en annexe, quelques éléments manquent toutefois parce que je n'ai pas eu le temps de les examiner en raison des délais serrés dont je disposais pour faire la recherche et rédiger le rapport (juin à décembre 1996). Il faudrait notamment préciser les points suivants :

- Les années antérieures à 1896 ne sont pas traitées de façon aussi complète que les suivantes. Cependant, un certain nombre de travaux qui résument la politique de l'époque à l'égard des Indiens et présentent l'histoire générale de cette période sont énumérés dans la bibliographie.
- Plus précisément, la période des cessions précédant la Confédération n'est pas décrite ici, même si elle devrait l'être. De toute évidence, du point de vue du ministère, les cessions n'étaient pas alors d'une espèce particulière.
- De nombreuses cessions n'ont pas été incluses dans la présente étude. Elles en sont surtout absentes pour une question de temps et d'énergie; certaines Premières Nations ont toutefois demandé expressément que leur histoire n'y figure pas.
- La recherche fondamentale sur les cessions n'est pas aussi approfondie qu'il le faudrait. J'ai travaillé à partir de documents primaires et secondaires, mais je n'ai pas pu combler de graves lacunes dans la recherche disponible, surtout sur l'économie des bandes, la mise en oeuvre et les suites des cessions, les ventes de terres et les comptes en fiducie. La présentation des cessions dans les chapitres 5, 6 et 7 est donc assez inégale pour ce qui est du type de renseignements présentés et de la qualité des données.
- L'étude s'arrête en 1911 et se contente de quelques observations sur les années qui ont suivi. J'ai jugé qu'il valait mieux passer cette période sous silence que de la traiter de façon superficielle. La période des cessions pour l'établissement de soldats, 1918 à 1920, devrait faire l'objet d'une étude distincte.
- Les biographies et historiques nécessaires pour compléter l'histoire des cessions ne sont que rudimentaires.
- Mais surtout, il manque la perspective des Premières Nations. J'ai eu le privilège de parler à des chercheurs contemporains des Premières Nations et d'examiner quelques éléments de l'histoire orale rapportée par diverses sources, mais il faudrait également présenter les choses du point de vue des Premières Nations. Ce travail s'est surtout basé sur des écrits et les

6 / Cessions de terres des Premières Nations des Prairies

biographies des gens du milieu des affaires, de la politique et du gouvernement qui ont participé aux cessions.

J'aimerais remercier les nombreuses personnes de la Commission des revendications des Indiens, des Premières Nations et de la Direction générale des revendications particulières aux Affaires indiennes et du Nord canadien, ainsi que les autres chercheurs qui ont apporté une contribution inestimable à la production du présent rapport. Elles sont trop nombreuses pour les nommer toutes, mais j'apprécie leur aide, leur patience et leur coopération.