

**COMMISSION DES REVENDICATIONS  
DES INDIENS**

**RAPPORT DE MÉDIATION  
SUR LA NÉGOCIATION  
DES DROITS FONCIERS ISSUS DE TRAITÉ DE LA  
PREMIÈRE NATION DE GEORGE GORDON**

**Mai 2008**



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SOMMAIRE</b>	v
<b>PARTIE I <u>INTRODUCTION</u></b>	1
MANDAT DE LA COMMISSION ET PROCESSUS DE MÉDIATION	2
<b>PARTIE II <u>BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION</u></b>	5
REVENDICATIONS DE DROITS FONCIERS ISSUS DE TRAITÉS	8
<b>PARTIE III <u>NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION</u></b>	13
<b>PARTIE IV <u>CONCLUSION</u></b>	15



## SOMMAIRE

### PREMIÈRE NATION DE GEORGE GORDON NÉGOCIATIONS DE DROITS FONCIERS ISSUS DE TRAITÉ – MÉDIATION Saskatchewan

Le présent rapport est répertorié Commission des revendications des Indiens,  
*Première Nation de George Gordon :*  
*Négociation de droits fonciers issus de traité – Médiation (Ottawa, mai 2008)*

*Le sommaire n'est fourni qu'à des fins de recherche.*  
*Pour obtenir plus de détails, le lecteur est prié de consulter le rapport publié.*

**Traités – Traité 4 (1874); Interprétation des traités – Droits fonciers issus de traités; Droits fonciers issus de traités – Politique – Formule démographique – Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités de la Saskatchewan; Mandat de la Commission des revendications des Indiens – Médiation; Saskatchewan**

#### LA REVENDICATION PARTICULIÈRE

En 1992, la Première Nation de George Gordon a soumis une revendication de droits fonciers issus de traité (DFIT) au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), alléguant que, compte tenu de l'augmentation de ses effectifs après la date du premier recensement, elle n'avait pas reçu la totalité des terres qui lui étaient dues en vertu du traité. La revendication a été rejetée en 1996. Après de nombreux rapports publiés par la Commission des revendications des Indiens (CRI) sur des questions de DFIT, le MAINC a modifié sa politique sur le sujet. À l'issue d'un nouvel examen, la revendication de la Première Nation de George Gordon a été admise le 9 mars 2004, en conformité avec la politique de 1998 relative aux attributions insuffisantes de droits fonciers issus de traités historiques. Au moment d'amorcer la négociation d'un règlement, en juillet 2004, les parties ont demandé à la Commission des revendications des Indiens de dispenser des services d'administration et de facilitation tout au long des négociations.

#### CONTEXTE

Pour cette revendication, la participation de la Commission se limitait à son mandat de médiation. Par conséquent, les parties ne lui ont pas remis de dossiers historiques ni de mémoires juridiques.

Le chef Ka-ne-on-us-ka-tew (aussi appelé George Gordon) a signé le Traité 4 en 1874 au nom de ses partisans, dont les descendants forment aujourd'hui la Première Nation de George Gordon. Le Traité 4 stipulait que les fonctionnaires du gouvernement et chacune des bandes devaient choisir l'emplacement des réserves qui seraient arpentées à raison d'un mille carré par famille de cinq personnes (128 acres par personne). La réserve indienne (RI) 86 a été arpentée en 1876, puis en 1881, 1883 et 1884. Le décret CP 1151 du 17 mai 1889 a confirmé la réserve de 48 milles carrés à l'ouest de Little Touchwood Hills, à environ 61 kilomètres au nord-est de Fort Qu'Appelle, en Saskatchewan.

En 1998, après plusieurs audiences de la Commission sur les DFIT, le Canada a modifié sa politique et accepté d'y inclure, aux fins du calcul des terres, les nouveaux adhérents au traité admissibles et les personnes transférées des bandes privées de terres après le premier recensement. C'est sur cette toile de fond que le ministre des Affaires indiennes a accepté la revendication de DFIT de la Première Nation de George Gordon, en mars 2004.

**OBJETS DE LA MÉDIATION**

Le rôle de la Commission consistait à présider les séances de négociation, à faire un compte-rendu exact des discussions, à faire le suivi des engagements, et à consulter les parties en vue d'établir un ordre du jour, un lieu et un moment acceptables aux parties pour les rencontres.

**ISSUE**

Le 15 février 2008, la Première Nation de George Gordon a ratifié le projet de règlement qui prévoyait une indemnité de 26,6 millions de dollars, ainsi que l'autorisation d'acquérir jusqu'à 115 712 acres pouvant être converties en terres de réserve.

**RÉFÉRENCES**

Puisque la Commission n'effectue aucune recherche indépendante pendant la médiation, elle s'appuie sur les données contextuelles et les documents que les parties lui soumettent. Les pourparlers sont assujettis à des accords de confidentialité.

## **PARTIE I**

### **INTRODUCTION**

Dans les années 1870, certaines réserves mises de côté en vertu du Traité 4 dans la Saskatchewan actuelle n'étaient pas conformes aux conditions négociées et stipulées dans l'entente. Le présent rapport démontre comment, près de 130 ans après l'arpentage et la création d'une réserve, une revendication fondée sur un tel manquement a été réglée avec l'aide de la Commission des revendications des Indiens (CRI).

La réserve indienne (RI) 86 de Gordon s'étend sur 14 438,3 hectares de terres à l'ouest de Little Touchwood Hills, à environ 61 kilomètres au nord-ouest de Fort Qu'Appelle, en Saskatchewan. La Première Nation de Gordon s'est rebaptisée Première Nation de George Gordon en 2007. En décembre de la même année, la population inscrite de la bande totalisait 3 021 personnes, 992 d'entre elles vivant dans la réserve<sup>1</sup>.

Le présent rapport ne fait pas un historique complet de la revendication de droits fonciers issus de traité (DFIT) de la Première Nation de George Gordon, mais en brosse plutôt un résumé. En outre, il trace les grandes lignes des événements qui ont mené au règlement de la revendication, et expose le rôle de la Commission dans le processus de règlement.

En 1992, la Première Nation de George Gordon a soumis une revendication fondée sur ses DFIT au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), qui l'a rejetée en septembre 1996. Après une série d'audiences menées par la Commission des revendications des Indiens relativement aux revendications de DFIT, le Canada a revu ses lignes directrices sur l'examen de tels droits en 1998, et la revendication de George Gordon a été évaluée en fonction des nouveaux critères. Dans des lettres signées par lui et le sous-ministre adjoint le 9 mars 2004, le ministre des Affaires indiennes a accepté la revendication<sup>2</sup>. Après que la Première Nation a adopté une résolution du conseil de bande (RCB), par laquelle elle consentait à entamer des négociations sur la foi de ces lettres, le chef a écrit à la Direction générale des revendications particulières pour solliciter une réunion au cours de laquelle le Canada énoncerait sa position. Par cette lettre du 11 mai 2004, le chef a aussi demandé que la Commission facilite les négociations<sup>3</sup>. Le Canada a acquiescé à sa demande, et les négociations ont débuté en juillet 2004.

---

<sup>1</sup> Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada [AINC], Profils des Premières nations, Première Nation de Gordon, [http://pse2-esd2.ainc-inac.gc.ca/FNProfiles/FNProfiles\\_DETAILS\\_f.asp?BAND\\_NUMBER=391](http://pse2-esd2.ainc-inac.gc.ca/FNProfiles/FNProfiles_DETAILS_f.asp?BAND_NUMBER=391) (consulté le 18 janvier 2008).

<sup>2</sup> Andy Mitchell, ministre des Affaires indiennes, au chef Bryan A. McNabb, Première Nation de Gordon, 9 mars 2004, et Michel Roy, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien, au chef McNabb, 9 mars 2004, dossier de la CRI 2107-56-1M, vol. 1.

<sup>3</sup> Résolution du conseil de bande (RCB) 2003/04-39, 24 mars 2004, et lettre du chef Glen Pratt à la Direction générale des revendications particulières, 11 mai 2004, dossier de la CRI 2107-56-1M, vol. 1.

**MANDAT DE LA COMMISSION ET PROCESSUS DE MÉDIATION**

La Commission des revendications des Indiens a été créée à l'initiative conjointe des Premières Nations et du gouvernement du Canada, après des années de discussion sur la manière d'améliorer le traitement des revendications territoriales des Indiens au Canada. Elle a été mise sur pied par décret<sup>4</sup> le 15 juillet 1991, après quoi Harry S. LaForme, ancien commissaire à la Commission des Indiens de l'Ontario, a été nommé président. La nomination de six commissaires, en juillet 1992, a rendu la CRI pleinement opérationnelle. La Commission est actuellement présidée par Renée Dupuis (QC), avec l'appui des commissaires Daniel J. Bellegarde (SK), Jane Dickson-Gilmore (ON), Alan C. Holman (Î.-P.-É.) et Sheila G. Purdy (ON).

Le mandat de la Commission comporte deux volets : tenir enquête sur la revendication territoriale particulière d'une Première Nation, à la demande de cette dernière; sur consentement des parties, offrir des services de médiation à toutes les étapes du processus.

Il peut y avoir enquête si une revendication est rejetée ou si le ministre a accepté la revendication aux fins de la négociation, mais que les critères d'indemnisation appliqués au règlement de la revendication soulèvent un différend. Afin de trouver, comme le stipule son mandat, des moyens plus efficaces de régler les revendications particulières, la Commission a instauré un processus d'enquête et d'examen des décisions prises par le gouvernement relativement au bien-fondé d'une revendication et aux critères d'indemnisation applicables, lorsque les négociations aboutissent à une impasse. N'étant pas un tribunal, la Commission n'est pas tenue à des règles rigoureuses de preuve, à des délais de prescription ni à tout autre moyen de défense technique susceptible de faire obstacle au règlement des griefs contre la Couronne. Cette souplesse supprime de tels obstacles et accorde à la Commission la liberté de tenir des audiences justes et objectives aussi promptement que possible. Ces audiences apportent quant à elles des solutions innovatrices aux parties qui cherchent à régler de nombreuses questions complexes et litigieuses ayant rapport avec la politique et le droit. Par ailleurs, le processus met l'accent sur les principes d'impartialité, d'équité et de justice, ce qui favorise la réconciliation des Canadiens autochtones et non autochtones et la réparation des erreurs passées.

La Commission offre des services généraux de médiation et de facilitation, ainsi que d'autres services administratifs, à la demande de la Première Nation concernée et du gouvernement du Canada. Ces services sont proposés à toutes les étapes du processus de règlement des revendications particulières, notamment la recherche, le dépôt, l'examen, l'acceptation et la négociation. De concert avec le médiateur,

---

<sup>4</sup> La Commission originale a été modifiée en profondeur depuis 1991, plus récemment, le 22 novembre 2007, date à laquelle les commissaires ont reçu consigne, entre autres, de mener terminer toutes les enquêtes d'ici le 31 décembre 2008, y compris tous les rapports d'enquête, et de mettre fin au plus tard le 31 mars 2009 à toutes leurs activités et toutes les activités de la Commission, y compris celles liées à la médiation.

les parties décident du déroulement du processus. On s'assure ainsi que l'exercice tient compte des spécificités de la négociation en cours. Le processus de médiation utilisé par la Commission pour traiter les revendications particulières vise à rendre plus efficace et efficient leur règlement.



## PARTIE II

### BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION

En septembre 1874, des représentants de Sa Majesté la Reine rencontrent des Indiens cris et saulteurs aux lacs Qu'Appelle, dans ce qui était alors les territoires du Nord-Ouest, afin de négocier le Traité 4. En échange de la cession du titre aborigène sur [T] « 195 000 kilomètres carrés de territoires s'étendant du coin sud-est de l'Alberta que nous connaissons aujourd'hui, et traversant la majeure partie du Sud de la Saskatchewan jusqu'au centre-ouest du Manitoba<sup>5</sup> », la Couronne promet aux Indiens des annuités perpétuelles, des écoles, une aide agricole et des terres de réserve. Le traité stipule que des représentants du gouvernement et chacune des bandes indiennes doivent choisir l'emplacement des réserves dont la superficie serait établie à raison d'un mille carré par famille de cinq personnes (soit 128 acres par personne) :

Et Sa Majesté consent par les présentes, par l'entremise des dits commissaires, à assigner des réserves pour les dits Sauvages, telles réserves devant être choisies par des officiers du gouvernement de Sa Majesté pour le Canada nommés pour cette fin, après conférence avec chacune des bandes de Sauvages, la superficie devant suffire pour fournir un mille carré à chaque famille de cinq, ou dans cette proportion pour les familles plus ou moins nombreuses<sup>6</sup>.

Le chef Ka-ne-on-us-ka-tew (celui qui a quatre orteils) – aussi appelé George Gordon – signe le Traité 4 aux lacs Qu'Appelle le 15 septembre 1874<sup>7</sup>, au nom des 47 familles de Cris des Plaines, de Moskégons, de Sauteurs, de Métis à sang écossais et de Métis<sup>8</sup> bénéficiaires comme lui à l'époque.

Comme le commissaire des Indiens et l'arpenteur en chef le lui avaient demandé, l'arpenteur des terres fédérales (ATF), William Wagner, se rend dans la région du Traité 4 à la fin de l'été 1875, pour y délimiter les réserves promises dans le traité. Après être allé à Fort Ellice et à Fort Pelly, Wagner arrive à Touchwood Hills peu après la mi-septembre 1875, où il rencontre le chef George Gordon. Au départ, le chef déclare ne pas vouloir que la réserve soit arpentée cet automne-là, préférant d'abord consulter tous les chefs

---

<sup>5</sup> « Treaty 4 », *The Encyclopaedia of Saskatchewan*, [http://sk.uregina.ca/entry/treaty\\_4.html](http://sk.uregina.ca/entry/treaty_4.html).

<sup>6</sup> Canada, *Traité n° 4 conclu entre Sa Majesté la Reine et les tribus indiennes des Cris et des Sauteurs à Qu'Appelle et à Fort Ellice* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981), 7.

<sup>7</sup> Canada, *Traité n° 4 conclu entre Sa Majesté la Reine et les tribus indiennes des Cris et des Sauteurs à Qu'Appelle et à Fort Ellice* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981).

<sup>8</sup> Sarah Carter, *Lost Harvests: Prairie Indian Reserve Farmers and Government Policy* (Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 1990, livre de poche 1993), p. 46.

de Touchwood Hills. Plusieurs jours plus tard, Charles Pratt (un membre de la bande de Gordon qui avait fait office d'interprète pendant la négociation du Traité 4) se présente à Wagner pour l'inviter à revenir rencontrer le chef Gordon. L'arpenteur parvient à s'entendre avec le chef sur l'emplacement de la réserve, et il entreprend d'en fixer les limites.

[Traduction]

À mon arrivée à Touchwood Hills, j'ai demandé au chef de m'indiquer où la réserve commençait, mais son représentant étant absent, il m'a invité à revenir le lendemain. C'est ce que j'ai fait, et après quelques heures d'attente, ils se sont mis à parler pour enfin dire qu'ils ne souhaitaient pas l'arpentage de la réserve à l'automne, mais tiendraient plutôt un conseil avec tous les chefs intéressés à s'installer à Touchwood Hills.

Je leur ai expliqué que cela ne les concernait pas, et que chaque tribu devait veiller à ses affaires; leurs objections sont trop ridicules pour être citées. J'ai passé outre, mais en vain. Je ne pouvais faire aucun travail d'arpentage.

De retour à mon campement, j'ai rencontré un Sang-Mêlé<sup>9</sup>, McNab, qui s'intéresse à cette réserve et maîtrise bien l'anglais. Je l'ai chargé d'apporter mon équipement au poste de la Compagnie de la Baie d'Hudson pour l'y entreposer. Du même coup, j'ai discuté de la réserve avec lui et souligné la bêtise du chef, car tant que la réserve ne serait pas arpentée, les terres publiques resteraient publiques et n'importe qui pourrait s'y établir sans que le gouvernement ne puisse l'en interdire.

Ce McNab m'a informé que Pisqua, le chef qui avait choisi d'installer sa réserve au lac aux Canards, avait envoyé un messenger et des présents au chef Gordon, afin de lui conseiller de s'opposer à l'arpentage de la réserve. Je n'en ai pas saisi la raison.

Le lendemain était jour de sabbat et le temps orageux m'a gardé sous la tente. À mon réveil, lundi matin, Charles Pratt et son fils m'attendaient pour me demander de revenir, ce à quoi j'ai consenti. J'ai donc déplacé mon campement plus près du centre de la réserve. Il m'a fallu encore deux jours avant d'arriver à une entente<sup>10</sup>...

Dans son rapport, Wagner précise que, selon les instructions qu'il avait reçues du commissaire des Indiens, la bande avait droit à 41 milles carrés, auxquels il avait ajouté 7 milles carrés pour compenser les revendications de la Compagnie de la Baie d'Hudson et de colons de longue date, et aussi pour répondre aux besoins fonciers de 30 personnes ayant déclaré que, même si elles étaient déjà bénéficiaires d'autres bandes, elles souhaitaient faire partie de celle de Gordon :

---

<sup>9</sup> Les gens d'origines mixtes étaient autorisés à signer un traité si, de l'avis des commissaires, ils observaient généralement le mode de vie traditionnel des Indiens (voir le rapport de M.G. Dickieson à l'intention du ministre de l'Intérieur, 7 octobre 1876, Canada, *Rapport annuel du département des Affaires des sauvages pour l'année se terminant le 30 juin 1876*, xxxiii-xxxv). Le McNab dont parle Wagner appartenait en fait à la bande de Poor Man.

<sup>10</sup> William Wagner, ATF, Ossowo, au ministre de l'Intérieur, janvier 1876, Bibliothèque et archives Canada (BAC), RG 88, vol. 300.

[Traduction]

Selon les instructions du commissaire des Indiens, la bande avait droit à 41 milles carrés. Toutefois, au cours des conseils tenus à Touchwood Hills, les 5 familles suivantes qui regroupent 30 personnes ont dit vouloir faire partie de cette bande, soit : -- appartenant autrefois à la bande indienne de Poor Man --

Andrew McNab	1 homme, 1 femme et 8 enfants
Thomas McNabb	1 [homme], 1 [femme], 4 [enfants]
Alex McNabb	1 [homme], 1 [femme]
Francis Cyre	1 [homme], 1 [femme], 7 [enfants]

John Corcoran            1 [homme], 1 [femme], 1 [enfant]

Le dernier homme appartient à la bande indienne de Prince, sa femme à celle de Gordon, et il souhaite être avec ses proches.

Total : 5 hommes, 5 femmes, 20 enfants

ce qui leur donnerait droit à 6 milles carrés supplémentaires. De plus, si on calcule un mille carré pour la revendication de la Compagnie de la Baie d'Hudson et celle des colons de longue date, on arrive à un total de 48 milles carrés que j'ai répartis sur 6 milles au nord, et 8 milles à l'ouest<sup>11</sup>.

Wagner amorce l'arpentage de la réserve après sa rencontre avec le chef mais, à la fin d'octobre, une tempête de neige l'empêché de mener son travail à terme. Il retourne à Touchwood Hills l'été suivant, et termine à la fin de juillet 1876 ce qu'il a commencé.

En 1881, l'agent des Indiens McDonald signale que la bande de Gordon souhaitait échanger certaines parcelles boisées pour des plaines plus propices à l'agriculture. On a confié à l'arpenteur J.C. Nelson le soin d'apporter les modifications nécessaires. En octobre 1881, Nelson étend la réserve vers l'ouest, où la bande s'adonne déjà à l'agriculture à l'extérieur de ses limites, et intègre une petite parcelle de terre dans le coin nord-ouest, puis il retire une superficie équivalente au sud et à l'est.

[Traduction]

J'avais visité la bande de Gordon, à la Mission, pour confirmer la nature des terres qui seraient annexées à la réserve, par la modification des limites comme ces Indiens le souhaitaient.

Apparemment empressés d'échanger de bonnes terres boisées contre des plaines à des fins agricoles, ils ont demandé l'ajout d'une lisière d'un mille de profondeur au nord et à l'ouest de la réserve, et le retrait d'une superficie équivalente sur les côtés sud et ouest.

Après enquête, j'ai découvert que la lisière qu'ils souhaitaient ajouter au nord engloberait le reste d'une précieuse parcelle de terres boisées, dont la majeure partie se trouvait déjà dans leur réserve.

---

<sup>11</sup> William Wagner, ATF, Ossowo, au ministre de l'Intérieur, janvier 1876, BAC, RG 88, vol. 300.

Une lisière d'environ un mille de largeur ajoutée à l'ouest de la réserve engloberait les fermes et les améliorations apportées par la bande par-delà la limite ouest; et l'ajout d'une petite superficie au nord de la pointe nord-ouest couvrirait tout juste les améliorations<sup>12</sup>.

La superficie totale n'a pas changé.

En 1883 et 1884, les arpenteurs Ponton et Nelson apportent d'autres changements aux limites nord et ouest de la réserve, mais toujours sans en modifier la superficie. Mesurant 48 milles carrés (30 720 acres), la RI 86 est confirmée par le décret CP 1151 le 17 mai 1889. Une brève description de la réserve figure au décret :

[Traduction]

Le terrain généralement vallonné est en bonne partie couvert de peupliers d'assez petite taille. On trouve cependant, dans le coin nord-ouest, une précieuse parcelle de peupliers et de bouleaux de grande taille. Sur environ deux milles de largeur, du côté ouest, s'ouvre un paysage de plaines parsemées de bosquets de peuplier; de vastes clairières semblent pénétrer la réserve sur quelques milles à l'ouest. Il y baigne de nombreux lacs et marécages de bonne dimension. Le sol se compose principalement d'argile recouverte de terre noire, mais une petite portion du coin nord-ouest est plus sablonneuse<sup>13</sup>.

#### REVENDEICATIONS DE DROITS FONCIERS ISSUS DE TRAITÉS<sup>14</sup>

Les traités négociés aux 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles avec les Indiens du Nord de l'Ontario, des Prairies et du Nord de la Colombie-Britannique – les traités numérotés – étaient tous assortis d'une formule (soit 32 acres ou 128 acres par personne, selon le traité) pour le calcul de la superficie des terres de réserve. Malheureusement, ni les traités ni la correspondance et les rapports qui y sont associés n'expliquaient la méthode ou le moment retenus pour recueillir des données démographiques, laissant donc sans réponse bien des questions importantes. Les chiffres reflétaient-ils le nombre de membres de la bande à l'époque de la signature du traité, au moment de l'arpentage ou à une autre période? Devait-on déduire le nombre à partir des listes de bénéficiaires des annuités versées en vertu d'un traité, au moyen d'un recensement distinct, ou en faisant le décompte des personnes présentes au moment des travaux d'arpentage?

---

<sup>12</sup> John C. Nelson, ATF, rapport annuel, 10 janvier 1882, Canada, *Rapport annuel du département des Affaires des sauvages pour l'année se terminant le 31 décembre 1881*, 133.

<sup>13</sup> Décret CP 1151, 17 mai 1889, p. 41.

<sup>14</sup> La présente section résume le texte de Donna Gordon intitulé « Les droits fonciers issus de traités. Historique », rédigé pour la Commission des revendications des Indiens, Ottawa, décembre 1995, dans (1996) 5 ACRI 369.

En 1973, après que le gouvernement fédéral a annoncé son intention de régler les revendications particulières fondées sur le non-respect, par le Canada, des obligations que lui confèrent les traités quant à la mise de côté de terres de réserve, les chercheurs ont eu besoin de lignes directrices pour examiner de tels manquements. Au départ, le Canada ne validait que les revendications pour lesquelles on avait établi une insuffisance de terres par rapport à la population de la bande, dont le nombre s'appuyait sur les listes de bénéficiaires des annuités versées en vertu d'un traité à l'époque du premier arpentage, mais ne tenait pas compte des absents ou des gens qui se sont joints après l'arpentage. En 1983, le Bureau des revendications des autochtones du ministère des Affaires indiennes a fait paraître des lignes directrices sur la recherche devant servir à valider des revendications de DFIT, auxquelles figuraient des critères d'admissibilité élargis de façon à inclure les gens qui ont joint la bande après le premier arpentage :

Le principe général qui s'applique à toutes les catégories de revendications fondées sur des droits fonciers est que chaque bande indienne visée par un traité a droit à une certaine quantité de terres qui est fonction du nombre de membres de cette bande. À l'inverse, chaque Indien visé est autorisé à être inclus comme membre d'une bande indienne dans le calcul des terres attribuables.

Les critères qui suivent se veulent des lignes directrices à respecter dans le processus de recherche et de validation des revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités<sup>15</sup>.

Sous la rubrique « Personnes incluses aux fins du calcul des droits fonciers », les lignes directrices englobaient, moyennant certaines restrictions, les personnes qui figuraient à la liste des bénéficiaires l'année du recensement, les absents, les nouveaux adhérents au traité, les personnes transférées des bandes privées de terres et les Indiens non soumis au régime d'un traité qui, par mariage, adhèrent à une bande visée par un traité<sup>16</sup>.

En 1989, le Canada et la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan (FNIS) ont convenu de créer le Bureau du commissaire aux traités (BCT) et de lui confier, entre autres choses, l'élaboration de projets de règlement de revendications de DFIT en Saskatchewan, qui conviendraient à la fois au Canada et aux Premières Nations. Le 22 septembre 1992, après deux années de travaux concertés de recherche et de négociation, les représentants fédéraux et provinciaux, ainsi que la majorité des Premières Nations de la

---

<sup>15</sup> AINC, *Directives du Bureau des revendications des autochtones pour la recherche historique concernant les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités*, mai 1983, reproduites dans (1996) 5 ACRI 559.

<sup>16</sup> AINC, *Directives du Bureau des revendications des autochtones pour la recherche historique concernant les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités*, mai 1983, reproduites dans (1996) 5 ACRI 559, p. 561.

Saskatchewan auxquelles on reconnaissait des manquements aux DFIT, ont signé l'*Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan* (Entente-cadre). Cette entente expose la façon dont les parties ont convenu d'honorer les obligations en souffrance reliées aux DFIT auprès des bandes ayant droit à des terres en Saskatchewan.

Conformément à l'entente négociée, la « formule d'équité » servait de fondement au règlement définitif de chaque Première Nation signataire de l'*Entente-cadre* :  $\text{pourcentage manquant au départ} \times \text{population actuelle} \times \text{acres par traité (128 acres pour le Traité 6)} = \text{la superficie de terres que peut acquérir une Première Nation pour régler une revendication}$ . Le pourcentage manquant au départ a été obtenu en comparant la quantité de terres reçues par la Première Nation à celle qu'elle aurait dû recevoir; pour quantifier cette superficie, il a fallu établir qui pouvait faire partie de l'effectif de la Première Nation aux fins du calcul des terres. Les procédures instaurées par le BCT se fondaient sur les lignes directrices du Bureau des revendications des autochtones de 1983, auxquelles on avait ajouté des interprétations et des définitions acceptées par le Canada et les Premières Nations.

Vingt-six Premières Nations de la Saskatchewan ayant démontré un manquement à leurs DFIT étaient signataires de l'*Entente-cadre*. Pendant les négociations, on s'est toutefois aperçu que d'autres bandes pourraient plus tard déposer des revendications de DFIT valides. On a donc procédé à l'ajout de l'article 17, pour veiller à ce que ces bandes soient traitées sur la même base que celles assujetties à l'*Entente-cadre*, si elles devaient choisir cette avenue.

En 1996, lors de ses audiences sur les revendications de DFIT des Premières Nations de Kawacatoose et de Kahkewistahaw, qui avaient été rejetées, la Commission s'est penchée sur l'objet de l'article 17 et sa pertinence, aussi bien pour la validation que pour la négociation des revendications de DFIT en Saskatchewan. Après avoir passé en revue la documentation et les témoignages de bon nombre des participants à la négociation de l'*Entente-cadre*, la Commission a conclu pour Kawacatoose que l'article 17 ne s'appliquait pas au critère de validation d'une revendication, mais qu'il devait par la suite s'appliquer au règlement des revendications :

Même si la Commission a déterminé que l'*entente-cadre* ne permet pas aux bandes non admissibles de faire valider une revendication à titre indépendant, [...] [...], une fois qu'une bande non admissible a justifié sa revendication, comme dans le présent cas, l'article 17.03 entre en vigueur, de sorte que le Canada et la Saskatchewan doivent étendre à cette bande l'application des principes de règlement compris dans l'*entente-cadre*<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Commission des revendications des Indiens, *Première Nation de Kawacatoose : Enquête sur les droits fonciers issus de traité* (Ottawa, mars 1996), reproduit (1996) dans 5 ACRI 79, p. 253-254.

La Commission a réitéré sa position dans le rapport qu'elle a par la suite déposé sur la revendication de DFIT de la Première Nation de Kahkewistahaw :

Notre interprétation de l'article 17.03 n'a pas changé depuis la publication du rapport sur la Première Nation de Kawacatoose. Cette disposition trouve uniquement application lorsque la revendication de droits fonciers issus de traités par une bande a *déjà* été acceptée en vue de négociations conformément aux termes du traité. Autrement dit, l'article 17.03 s'applique dans le contexte d'un *règlement*. Il ne constitue pas un critère distinct de *validation*, différent du traité. Il représente une entente entre le Canada, la Saskatchewan et les bandes admissibles qui permet, lorsque la revendication d'une bande non admissible a été validée de façon indépendante de l'entente-cadre, d'accélérer le règlement de la revendication, en évitant de revenir sur des points qui ont déjà fait l'objet de négociations<sup>18</sup>.

L'article 17 est important car, après la signature de l'*Entente-cadre*, le Canada a modifié ses critères d'admissibilité des membres aux fins du calcul des terres, à l'étape de la validation. En 1993, il n'admettait que les membres de la Première Nation à la date du premier arpentage (y compris les absents à cette date). En 1998, après que la Commission a fait des recommandations à de nombreuses audiences sur les DFIT, le Canada a élargi les catégories pour y inclure les membres qui se sont ajoutés après le recensement, soit les nouveaux adhérents au traité, les personnes transférées des bandes privées de terres et les Indiens non soumis au régime d'un traité qui, par mariage, adhèrent à la bande. Malgré cela, certains aspects particuliers des hypothèses de travail du BCT ont permis l'inclusion de gens qu'écarteraient les lignes directrices du Canada, et l'application de critères plus restrictifs ferait en sorte que les règlements postérieurs à l'*Entente-cadre* n'accorderaient pas des niveaux d'indemnité équivalents à ceux conclus par des Premières Nations signataires de cette entente. En raison de cette admissibilité variable, le Canada et les Premières Nations de la Saskatchewan ont eu du mal à s'entendre sur le nombre total de personnes à inclure dans la formule de calcul des terres, si bien que la question devait être débattue à chaque table de négociation.

---

<sup>18</sup> Commission des revendications des Indiens, *Première Nation de Kahkewistahaw : Enquête sur les droits fonciers issus de traité* (Ottawa, novembre 1996), reproduit (1998) dans 6 ACRI 21, p. 109. Italiques dans l'original.



### **PARTIE III**

#### **NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION**

Les négociations en vue du règlement de la revendication de DFIT de la Première Nation de George Gordon ont débuté en juillet 2004. Elles mettaient en cause le Canada, la Première Nation de George Gordon et la province de la Saskatchewan, à qui la *Convention sur le transfert des ressources naturelles de 1930* conférait l'obligation légale de fournir des « terres de la Couronne inoccupées » pour la création de réserves indiennes. À la demande de toutes les parties, la Commission a facilité les discussions.

La facilitation s'est surtout concentrée sur les travaux. Avec l'accord des parties, la Commission a présidé les séances de négociation, dressé un compte rendu précis des discussions, fait le suivi des engagements et consulté les parties en vue d'établir un ordre du jour, un lieu et un moment acceptables pour les rencontres. À la demande des parties, elle s'est aussi chargée de faire la médiation des différends, d'aider les parties à obtenir d'autres services de médiation, et de coordonner les diverses études devant être réalisées par les parties à l'appui des négociations.

Conformément à une entente convenue avec les parties au sujet, notamment, de la confidentialité des négociations, la Commission n'est pas en mesure de divulguer la teneur des discussions; toutefois, il est permis de dire que la Première Nation et les représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada et de la province de la Saskatchewan ont travaillé à établir des principes de négociation et un protocole de fonctionnement, qui les ont aidés à parvenir à un règlement mutuellement acceptable de la revendication de DFIT de la Première Nation de George Gordon.

Parmi les éléments de la négociation, mentionnons une entente entre les parties quant à la nature du rôle de la Commission dans les travaux; les données démographiques sur lesquelles fonder la superficie de terres manquantes aux fins du règlement; les effets de l'article 17 de l'*Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités de la Saskatchewan* de 1992 sur les critères de règlement; l'applicabilité d'un paiement d'honneur à la Première Nation de George Gordon; l'utilisation de la somme d'argent versée en raison des droits avant la date d'acquisition des acres manquantes; la modification du calendrier des paiements établi dans l'*Entente-cadre*; les répercussions des discussions bilatérales (Canada et Saskatchewan) au sujet des dispositions relatives au partage des coûts qui figurent à l'*Entente-cadre*; l'indemnisation au titre des terres et des minéraux, ainsi que les dépenses associées à la négociation et à la ratification; enfin, les questions et accords liés au règlement, les communications et la ratification.

En outre, une question préoccupait aussi trois autres Premières Nations de la Saskatchewan qui entamaient la négociation de revendications fondées sur des droits fonciers issus de traité, soit – à la négociation des revendications de DFIT en Saskatchewan – les lignes directrices sur les DFIT qu'il convient

d'observer avant et après la validation, conformément à l'article 17 de l'*Entente-cadre* et à la lumière de pratiques empruntées auparavant par le Canada pour régler d'autres revendications. Les quatre Premières Nations (Muskoday, Sturgeon Lake, George Gordon et Pasqua) et le Canada ont convenu qu'une méthode appropriée et économique pour l'étude de cette question devait être formulée autour d'une table commune. On a demandé à la Commission de faciliter les discussions. Après un échange de documents pertinents et des réunions tenues à l'automne 2004, les parties ont réussi à s'entendre sur les critères d'admissibilité. Chaque Première Nation s'est par la suite lancée dans ses propres négociations.

Les chercheurs retenus par le Canada et la Première Nation de George Gordon se sont communiqués de l'information au sujet des antécédents de certains membres de la bande qui avaient été ajoutés à la liste des bénéficiaires des annuités versées en vertu du traité après la date du premier arpentage, afin de déterminer les personnes dont il fallait tenir compte pour le calcul des terres. En novembre 2006, les trois parties ont conclu un accord de principe. Pendant que le négociateur fédéral attendait que le Conseil du Trésor lui accorde un mandat financier, les participants à la table ont entrepris d'élaborer l'accord de règlement et la convention de fiducie. Le Canada a déposé une offre de règlement officielle le 14 juin 2007, que la Première Nation a acceptée au moyen d'une résolution du conseil de bande le 18 juin 2007; l'accord de règlement a été paraphé le 3 juillet 2007. Le règlement négocié prévoit une indemnité en argent d'environ 26,6 millions de dollars versée au titre de terres et de ressources minérales, plus les frais de négociation et de ratification, ainsi que l'autorisation d'acquérir jusqu'à 115 712 acres de terres pour les annexer à la réserve de George Gordon.

Le 26 septembre 2007, l'accord de règlement a été proposé aux membres de la Première Nation de George Gordon pour ratification. L'accord devait recevoir l'appui d'une majorité absolue de tous les membres de la bande habilités à voter, et le résultat du premier scrutin n'a pas satisfait à cette exigence. L'accord a été ratifié à l'issue du deuxième scrutin tenu le 15 février 2008.

**PARTIE IV**  
**CONCLUSION**

C'est aux parties que revient le mérite du succès de la négociation et du règlement de la revendication de droits fonciers issus de traité de la Première Nation de George Gordon. Elles ont travaillé avec rigueur et diligence pour arriver à s'entendre sur les nombreuses questions soumises à leur attention. En tant que tierce partie neutre, la Commission a aidé à maintenir la convergence et l'avancement des discussions, et en s'acquittant de nombreuses tâches administratives essentielles, elle a permis aux parties de concentrer toute leur attention sur les moindres détails de la négociation et du règlement.

L'expérience et l'expertise acquises par la Commission au fil des ans se sont avérées particulièrement utiles aux discussions de la table commune, laquelle mettait en cause trois autres Premières Nations revendiquant des DFIT ou des droits similaires qui devaient être réglés avant d'amorcer l'examen des revendications. La résolution, en premier lieu, des questions discutées à la table commune a entraîné un règlement négocié pour trois des revendications de DFIT, et une quatrième Première Nation s'appête à ratifier son règlement.

**POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS**



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

Fait en ce 23<sup>e</sup> jour de mai 2008.