

ACTES DE LA COMMISSION DES REVINDICATIONS DES INDIENS



(1996) 5 ACRI

Numéro spécial sur les droits fonciers issus de traité

Rapports

Enquête sur les droits fonciers issus de traités
Première Nation de Fort McKay

Enquête sur les droits fonciers issus de traités
Première Nation de Kawacatoose

Enquête sur les droits fonciers issus de traités
De la bande indienne de Lac la Ronge

Document relié aux revendications particulières

Donna Gordon
Les droits fonciers issus de traités. Historique.
Décembre 1995

Réponses

Réponse du gouvernement du Canada au rapport
d'enquête sur les droits fonciers issus de traités de la
Première Nation de Fort McKay

**ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES
INDIENS**

**NUMÉRO SPÉCIAL SUR LES DROITS
FONCIERS ISSUS DE TRAITÉS**

UNE PUBLICATION DE
LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



(1996) 5 ACRI

COPRÉSIDENTS

Daniel J. Bellegarde
P.E. James Prentice, c.r.

COMMISSAIRES

Roger J. Augustine
Carole T. Corcoran
Aurélien Gill

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1996
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9
N° de catalogue RC12-1/1996-5F
ISBN 0-660-95354-4
ISSN 1195-3586

La publication *Les Actes de la Commission des revendications des Indiens* est une série continue de rapports officiels, accompagnés à l'occasion de documents historiques et reliés aux revendications, publiée par la Commission des revendications des Indiens (Canada).

Pour des renseignements au sujet des abonnements, de copies supplémentaires ou pour obtenir l'édition anglaise, *The Indian Claims Commission Proceedings*, veuillez vous adresser à

Commission des revendications des Indiens
427 ouest, ave. Laurier
C.P. 1750, Succursale «B»
Ottawa (Ontario) K1P 1A2
Téléphone : (613) 943-2737
Télécopieur : (613) 943-0157

TABLE DES MATIÈRES

Lettre des coprésidents

v

RAPPORTS

Enquête relative à la revendication de droits fonciers issus d'un
traité de la Première Nation de Fort McKay

3

Enquête relative à la revendication de droits fonciers issus d'un
traité de la Première Nation de Kawacatoose

79

Enquête relative à la revendication de droits fonciers issus d'un
traité de la bande indienne de Lac La Ronge

259

DOCUMENT RELIÉ AUX REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

Donna Gordon

Les droits fonciers issus de traités. Historique

Décembre 1995

369

RÉPONSES

Réponse du gouvernement du Canada, au rapports d'enquête sur les
droits fonciers issus de traités de la Première Nation de Fort McKay

567

LES COMMISSAIRES

571

LETTRE DES COPRÉSIDENTS

Au nom des commissaires ainsi que du personnel de la Commission des revendications des Indiens, nous sommes heureux de vous présenter ce cinquième volume des *Actes de la Commission des revendications des Indiens*, consacré aux droits fonciers issus de traités et aux délicates questions qui s'y rattachent. Il contient trois rapports d'enquête que nous avons déposés relativement à des revendications de cette nature, un document de fond rédigé pour la Commission par Donna Gordon, ainsi qu'une lettre que nous a adressée le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'honorable Ron Irwin, en réponse à un de nos rapports.

Les revendications de droits fonciers issus de traités sont des revendications particulières qui reposent sur un manquement, de la part de la Couronne, à octroyer aux bandes intéressées toutes les terres de réserve qui leur ont été promises par traité. Par exemple, les traités numérotés signés dans l'Ouest canadien dans les années 1870 prévoyaient que les Indiens devaient céder de vastes étendues de terre en échange de la promesse, par le Canada, de mettre de côté à leur intention des terres de réserve ainsi que de leur fournir toute l'aide pouvant leur faciliter le passage d'une économie de subsistance à une économie basée sur l'agriculture.

Plutôt que d'identifier clairement les futures réserves, les auteurs des traités numérotés se sont contentés d'indiquer une formule devant permettre de calculer les superficies attribuables, soit, en règle générale, un mille carré (640 acres) de terre par famille de cinq (dans les traités n^{os} 1, 2 et 5, toutefois, cette unité de base n'était que de 160 acres). Dans la plupart des cas, les signataires entendaient que l'arpentage des terres de réserve soit effectué au plus tard deux ans après la conclusion du traité, après consultation des Indiens quant à l'emplacement de ces réserves. Par contre, les traités ne donnent aucune information concernant la date à utiliser pour établir la base démographique à partir de laquelle devrait être déterminée la superficie attribuable pour la création de réserves.

En outre, les complications les plus diverses ont résulté des fluctuations de la population des bandes qui ont marqué la fin du XIX^e siècle, des données incomplètes ou inexactes recueillies lors des recensements, de la création de nouvelles bandes et des adhésions tardives aux traités, ainsi que des différentes méthodes retenues par les Indiens eux-mêmes et les gouvernements pour calculer ce à quoi avait droit une bande qui n'avait pas reçu toutes les terres qui lui avaient été promises par traité. Et pour rendre les

choses encore plus difficiles, le gouvernement fédéral, à partir de 1930, devait demander aux provinces d'approuver le transfert de certaines terres de la Couronne à des bandes d'Indiens en règlement des droits fonciers conférés par traité à ces dernières. Souvent, ce consentement était refusé en raison d'une opposition de principe à la création de réserves ou de priorités divergentes concernant l'utilisation des terres de la Couronne provinciale.

Dans les faits, donc, les obligations découlant des traités n'ont pas été entièrement remplies. En outre, le règlement de ces questions de longue date est impossible, car les Premières Nations ainsi que les gouvernements provinciaux et fédéral interprètent ces obligations de façon très différente; ils ne s'entendent pas non plus quant aux principes sur lesquels se fonder pour en déterminer la nature et la portée. Certaines ententes de règlement récentes montrent qu'il est possible de trouver un terrain d'entente, mais il demeure nécessaire que les parties s'entendent sur l'application de principes justes et équitables aux droits fonciers non réglés. Ce numéro spécial des *Actes de la Commission des revendications des Indiens* arrive donc à point nommé et constitue notre contribution au débat en cours.

Les rapports d'enquête que vous pourrez lire dans les pages qui suivent portent sur les revendications soumises par les Premières Nations de Fort McKay, Kawacatoose et Lac La Ronge. Dans le rapport *Fort McKay*, déposé en décembre 1995, nous étudions le bien-fondé de la revendication présentée par cette Première Nation du nord de l'Alberta relativement aux droits qui lui ont été conférés par le Traité n° 8. Au cours de notre enquête, nous nous sommes penchés sur la nature et la portée du droit à des terres de réserve de même que sur l'obligation qu'avait le Canada de mettre de côté certaines terres comme l'exigeait le traité. Outre les conclusions auxquelles nous sommes arrivés concernant la validité de cette revendication, le rapport passe en revue d'autres aspects plus généraux de ce qui constitue les «droits fonciers issus de traités».

Depuis la publication du volume 4 des *Actes*, nous avons reçu du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien une réponse préliminaire à ce rapport. Nous en donnons également un aperçu dans le présent volume.

Dans le rapport *Kawacatoose*, déposé en mars 1996, nous tentons de la même façon d'établir la validité des droits fonciers que revendique cette Première Nation de la Saskatchewan en vertu du Traité n° 4. En plus d'y présenter nos conclusions en ce qui a trait à ce dossier en particulier, nous y étoffons et clarifions les principes généraux énoncés dans le rapport *Fort McKay* concernant la nature et la portée des droits fonciers issus de traités.

Le troisième rapport, déposé aussi en mars 1996, porte sur la revendication présentée par la bande indienne de Lac La Ronge, en Saskatchewan. Notre enquête a porté dans ce cas sur l'interprétation à donner du Traité n° 6 et sur les terres auxquelles les requérants peuvent encore avoir droit en vertu de ce dernier. En particulier, nous présentons dans ce rapport les conclusions que nous avons tirées concernant la formule à utiliser pour calculer les superficies à attribuer dans les cas de moins-reçu à la date du premier arpentage.

Pour terminer, nous vous offrons un document intitulé *Les droits fonciers issus de traités : un historique*, publié en décembre 1995. L'auteure, Donna Gordon, recherchiste à la Commission des revendications des Indiens, avait reçu pour mandat de relater l'évolution de ce dossier dans le but d'aider le Canada et les Premières Nations à s'entendre sur le règlement de ces revendications. Le document renferme également un glossaire et une bibliographie, ainsi qu'une série de documents historiques traitant de la question.

La Commission souhaite de tout coeur que le gouvernement du Canada et les Premières Nations poursuivront les négociations en toute bonne foi et qu'ils arriveront à concilier leurs intérêts divergents. Il est absolument essentiel que les questions laissées en suspens par les administrations précédentes se règlent enfin et que soient respectées les engagements solennels pris avec les Indiens il y a plus d'un siècle. Ce n'est que de cette façon que les Autochtones et les non-Autochtones pourront en finir une fois pour toutes avec le passé et s'engager ensemble dans une ère nouvelle de coexistence harmonieuse.

Daniel J. Bellegarde,
coprésident

P.E. James Prentice,
coprésident

RAPPORTS



Enquête relative à la revendication de droits fonciers issus d'un
traité de la Première Nation de Fort McKay

3

Enquête relative à la revendication de droits fonciers issus d'un
traité de la Première Nation de Kawacatoose

79

Enquête relative à la revendication de droits fonciers issus d'un
traité de la bande indienne de Lac La Ronge

259

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

ENQUÊTE RELATIVE À LA REVENDICATION DE DROITS FONCIERS ISSUS D'UN TRAITÉ DE LA PREMIÈRE NATION DE FORT MCKAY

COMITÉ

Carole T. Corcoran, commissaire
P.E. James Prentice, c.r. coprésident de la Commission

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation de Fort McKay
Jerome Slavik

Pour le gouvernement du Canada
Bruce Becker / Louise Senechal

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Robert F. Reid, c.r./ Kim Fullerton
Diana Belevsky / Grant Christoff

DÉCEMBRE 1995

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE 7

PARTIE I L'ENQUÊTE 13

Contexte de l'enquête 13

La Première Nation de Fort McKay 15

Territoire visé par le Traité n° 8 — Historique 17

Le Traité n° 8 18

Droits fonciers issus du Traité n° 8 23

Administration de la région de l'Athabasca après la signature
du Traité n° 8 27

L'arpentage des réserves 32

Membres venus s'ajouter à la bande de Fort McKay après 1915 34

La revendication de la Première Nation de Fort McKay 37

Les directives du BRA (1983) 38

Le changement de politique de 1993 40

Reconstitution 42

PARTIE II QUESTIONS À L'ÉTUDE 44

PARTIE III ANALYSE 47

Question 1 47

Conclusions 56

Autres facteurs soulevés par les parties 58

Question 2 63

PARTIE IV CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 66

Conclusions 66

Recommandation 70

ANNEXES

A L'enquête relative aux droits fonciers conférés par traité à la Première
Nation de Fort McKay 71

B Le dossier officiel 72

C Directives du Bureau des revendications autochtones pour la recherche
historique concernant les revendications fondées sur des droits fonciers
issus de traités 73

PRÉFACE

En 1896, on découvre de l'or au Yukon, le long du parcours accidenté de la rivière Klondike. La ruée qui s'ensuit et les perturbations qu'elle entraîne chez les Indiens du nord de l'Alberta, du nord-est de la Colombie-Britannique et du sud des Territoires du Nord-Ouest nécessitent la négociation du Traité n° 8, en 1899. Les grandes voies navigables du Nord — les rivières de la Paix et Athabasca et le fleuve Mackenzie — conduisent jusqu'au Yukon. Après 1896, les risques de conflit se multiplient dramatiquement entre les peuples autochtones de cette région et les prospecteurs itinérants, les commerçants et les autres voyageurs. Il est également vrai de dire que la ruée vers l'or suscite un nouvel intérêt de la part du Canada pour les ressources de ces territoires.

Au cours de l'hiver de 1897, le commissaire de la Police à cheval du Nord-Ouest recommande au surintendant des Affaires indiennes la création d'une commission chargée de négocier un traité avec les Indiens qui habitent les rives de ces grandes voies navigables intérieures. Sa préoccupation la plus vive est le risque d'affrontement entre les voyageurs qui se rendent dans le Nord et les Autochtones. De toute évidence, le gouvernement du Canada partage cette préoccupation. Quoiqu'il en soit, entrevoyant la richesse minière que pourrait bien recéler la région, il s'emploie à examiner la possibilité de conclure un traité englobant le district de l'Athabasca et la région traversée par le fleuve MacKenzie.

C'est dans ce contexte que la Commission responsable du Traité n° 8 voit le jour, en juin 1898. Les trois commissaires, David Laird, J.H. Ross et J.A.J. McKenna, sont chargés de négocier un traité avec les Cris et les Dénés de cette immense région. Le commissaire Laird, qui est aussi lieutenant-gouverneur des Territoires du Nord-Ouest, assume la présidence de la Commission.



Avec la permission de Glenbow Archives, à Calgary (Alberta)

N° de dossier	AN-2617-49
Description	Paiement des annuités prévues par le Traité n° 8
Date	vers 1903-1906
Source	M. Christopher West, 764, 69e Rue ouest, Vancouver (CB)
Observations	Probablement des Indiens chipewyans

Retardés par le mauvais temps et l'impossibilité de trouver de bons canotiers, les commissaires au Traité arrivent au petit lac des Esclaves le 19 juin 1899. Le lendemain matin, ils rencontrent le chef cri Kinodayoo et quatre conseillers cris : Moostoos, Felix Giroux, Weecheewaysis et Charles Neesuetasis. Un seul conseiller de la bande du lac Sturgeon, dénommé «Captain», est aussi présent à titre d'observateur. Les délibérations de la journée ont une importance historique et un tel rassemblement de personnalités est impressionnant pour l'époque. Les dirigeants cris et les trois commissaires au Traité sont accompagnés par l'inspecteur Snyder de la Police à cheval du Nord-Ouest, du père Lacombe et de monseigneur Grouard de l'Église catholique romaine, de même que par un certain nombre de missionnaires anglicans. Nous avons aujourd'hui l'avantage d'avoir à notre disposition des comptes rendus, tant écrits que verbaux, de ces réunions. En fait, il y a même un journaliste de l'*Edmonton Bulletin*, venu faire un reportage sur la signature du Traité à l'intention des lecteurs du Sud.

À cette époque, les Indiens cris du petit lac des Esclaves connaissent bien les façons de faire des colons blancs et de leur gouvernement et, même si la réunion qui s'y tient n'est pas marquée de grandes envolées oratoires, ils parlent clairement et succinctement et exposent leurs préoccupations avec un grand sens pratique. Ils font valoir à plusieurs reprises, certains plus énergiquement que d'autres, qu'ils ne veulent pas être confinés dans des réserves et ils demandent des garanties que leurs moyens de subsistance traditionnels, soit la chasse, la pêche et le piégeage, ne seront pas anéantis.

C'est au petit lac des Esclaves, en cette matinée du mois de juin, que le commissaire Laird prend le premier la parole et expose le plan général du Traité. Le document officiel lui-même sera rédigé en soirée et signé le lendemain matin, 21 juin 1899. Il laisse entrevoir l'intention du gouvernement d'ouvrir les terres septentrionales à la colonisation, et les Indiens acceptent «de céder, abandonner et remettre au gouvernement du Canada» leur intérêt dans ces terres. Ils reçoivent l'assurance que sera maintenu leur droit de se livrer à leurs occupations ordinaires de la chasse, du piégeage et de la pêche, et qu'on les aidera en matière d'agriculture et d'éducation. Outre ces assurances, les Indiens ne reçoivent pas grand-chose qui ait une valeur tangible : une prime de 12 \$ pour chaque signataire, un engagement à verser à chacun un montant annuel de 5 \$, un nouveau costume tous les trois ans pour le chef et un aussi (quoique d'un tissu de moins bonne qualité) pour l'un de ses conseillers, une médaille d'argent et un drapeau. En retour, les Indiens cèdent leur intérêt à l'égard d'une superficie de 324 900 milles

carrés. Il semble juste de dire que la seule contrepartie procurant aux Indiens un avantage durable, et celle qui est en cause dans les présentes procédures, est l'assurance que le surintendant général des Affaires indiennes attribuera ultérieurement des terres de réserve à chaque bande. À cet égard, le Traité contient une formule permettant de déterminer la taille de la réserve — un mille carré (640 acres) pour chaque famille de cinq membres qui choisit d'habiter les terres de réserve. Une innovation est que les Indiens qui préfèrent ne pas vivre au milieu des autres membres de la bande ont droit à 160 acres à titre personnel.

Tout au long de l'été de 1899, les commissaires au Traité vont et viennent sur les rivières du Nord et invitent à adhérer au Traité les Cris, les Chipewyans, les Beavers, les Slaves, les Dogribs et les Yellowknifes. Ils tiennent à cette fin diverses réunions à Peace River Landing, Vermilion, Fond-du-Lac, Dunvegan, Fort Chipewyan, Smith's Landing, Wapiscow Lake et Fort McMurray. En chacun de ces endroits, après délibération, le chef et les conseillers tracent proprement leur marque (un X ou souvent une croix) sur les annexes ou «adhésions» au Traité n° 8.

Nous nous sommes intéressés surtout à l'adhésion signée le 4 août 1899 par les Chipewyans et les Cris de Fort McMurray, en présence du commissaire McKenna et du père Lacombe. Ce jour-là, Adam Boucher inscrit sa marque («X») à titre de conseiller des Chipewyans, et Seapotakinum, de conseiller des Cris.

La Commission des revendications des Indiens sera invitée à examiner cette affaire en 1994 parce que le gouvernement du Canada et la Première Nation de Fort McKay (soit les descendants des Chipewyans de Fort McMurray) ne pourront s'entendre, au cours des 100 années suivantes, sur la façon d'interpréter la formule de calcul des terres auxquelles la bande a droit en vertu du Traité. Pareils différends donnent lieu à ce qu'on appelle des revendications «de droits fonciers issus de traités».

Au cours des années qui suivront la signature du Traité n° 8, en 1899, la vie ne changera guère pour les Autochtones des régions visées. Chaque été, les commissaires au Traité ou les agents des Affaires indiennes parcourront les voies navigables séparant Fort McMurray de Fort Chipewyan afin de verser les annuités de 5 \$, inscrivant chaque bénéficiaire comme membre de telle ou telle bande, connaissant généralement de façon superficielle la collectivité à laquelle chacun appartient et en faisant généralement peu de cas. Pour certains Indiens, les modalités de paiement de l'annuité de 5 \$ qui leur est due et l'endroit où ils rencontrent à cette fin les commissaires au Traité

demeurent une simple question de commodité. Pour certains, c'est Fort Chipewyan qui est commode, et pour d'autres, Fort McMurray. Comme ces gens ne vivent pas en «bandes», pour la plupart, mais plutôt en familles élargies et dispersées de chasseurs, bon nombre d'entre eux ne semblent guère se préoccuper de savoir sur quelle «liste de bénéficiaires» les représentants du gouvernement les inscrivent.

Cependant, en 1915, un arpenteur diligent du nom de Robertson arrive à Fort McKay afin de dresser, pour ces Indiens, le plan des terres de réserve qui leur ont été promises en 1899, et met de côté suffisamment de terres pour 105 personnes. Aujourd'hui, le gouvernement du Canada affirme que c'est là tout ce à quoi la bande a droit.

Au cours des années qui suivront, entre 1915 et 1963, 54 autres personnes se joindront à la bande de Fort McKay. Neuf d'entre elles semblent avoir été amenées à Fort McKay par un mariage, et quelques-unes pour diverses autres raisons. Cependant, la grande majorité d'entre elles continuent d'habiter là où elles-mêmes et leurs ancêtres ont toujours vécu : à Fort McKay ou dans les alentours. Leur «transfert» à une autre bande n'est rien de plus que la reconnaissance, par le Canada, du fait que l'agent des Affaires indiennes a noté de façon erronée, au tournant du siècle, leur lieu de résidence et le nom de leur «bande» d'appartenance. En effet, avec les meilleures intentions du monde, les représentants du Canada ont, au départ, inscrit la plupart des intéressés sur la mauvaise liste de bénéficiaires. Dans le langage impersonnel des revendications territoriales, ces gens sont aujourd'hui appelés «nouveaux membres privés de terres». De nos jours, le Canada rejette toute obligation de fournir des terres, à leur intention, à la bande de Fort McKay — même s'il est manifeste que ni cette dernière, ni aucune autre bande n'a jamais reçu à leur égard de terres visées par le Traité.

Il existe une deuxième catégorie de personnes que l'on désigne sous le nom de «signataires après le fait». Ces personnes, d'un caractère indépendant, rayonneront autour de Fort McKay lorsqu'elles pourront moins compter sur leur mode de vie traditionnel, soit entre 1915 et 1949, le gouvernement du Canada n'ayant pas constaté leur existence avant cette époque ou n'en ayant à tout le moins pas fait état. En effet, elles «adhéreront» ou se joindront assez tard à la bande, bien après l'arpentage des terres de réserve. Le gouvernement du Canada rejette l'obligation de fournir aussi des terres à la bande de Fort McKay pour le compte de ces gens — même s'il est clair

que ni cette dernière ni aucune autre bande n'a jamais reçu de terres à leur intention.

Le gouvernement du Canada et la bande seront incapables de s'entendre sur ces questions au cours des 90 années qui suivront la signature du Traité. Cela dit, en toute justice, ce n'est qu'il y a 25 ans que la bande a pleinement pris conscience de ses droits légaux et qu'elle s'est trouvée en position de les faire valoir. La revendication sera donc présentée au gouvernement du Canada en 1987. Pendant les cinq années suivantes, ce dernier et la bande feront des progrès considérables, fondés sur les Directives du Bureau des revendications des autochtones pour la recherche historique concernant les revendications sur les droits fonciers issus de traités, publiées en 1983, qui offrent une base raisonnable pour le règlement de telles revendications. Dans les faits, il semble que la revendication de Fort McKay soit venue très près de satisfaire à ces directives. Cependant, en 1992, le gouvernement du Canada les abolit sans crier gare et adopte une nouvelle interprétation, plus restrictive, de son obligation à l'égard des descendants des signataires des traités numérotés.

À notre avis, le gouvernement du Canada fait fausse route dans sa position actuelle. Nous sommes convaincus qu'il manque à l'obligation à laquelle il s'est engagé dans le Traité n° 8, à savoir fournir des terres suivant la formule qui y est énoncée. De plus, il ne respecte pas les garanties fournies par les commissaires au Traité. Son attitude s'écarte assurément, croyons-nous, de ce que les Indiens auraient compris à l'été de 1899, au moment de la signature du Traité. Nous en sommes venus à la conclusion que le gouvernement du Canada a, à l'endroit de la bande de Fort McKay, une obligation légale de fournir les terres visées dans le Traité pour 135 personnes en tout, soit 30 personnes de plus. Nous exposerons les motifs de cette conclusion dans les pages qui suivent.

PARTIE I

L'ENQUÊTE

CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

La Première Nation de Fort McKay adresse à la Commission des revendications des Indiens (CRI) une lettre datée du 14 février 1994 dans laquelle elle lui demande d'intervenir dans ce dossier¹. Le 17 mai suivant, la Commission informe le gouvernement du Canada, ainsi que le chef et le conseil de la Première Nation de Fort McKay, qu'elle fera enquête sur le rejet, par le gouvernement, de la revendication particulière soumise par cette bande². Les détails concernant le déroulement de l'enquête et le dossier officiel constituent les annexes A et B du présent rapport.

La Première Nation de Fort McKay présente d'abord une revendication particulière au Bureau des revendications des autochtones en mai 1987. Elle y allègue que le Canada ne s'est pas encore acquitté de l'obligation que lui confère le Traité n° 8, à savoir remettre à la Première Nation de Fort McKay les terres visées dans ce dernier. Cette revendication en est une de «droits fonciers issus de traités». Le cas qui nous occupe est fondé sur un droit présumé découlant de l'arrivée dans la bande de «nouveaux membres privés de terres» et de «signataires après le fait». Selon la Politique des revendications particulières de 1982, toute revendication reposant sur une obligation légale non remplie par le gouvernement est acceptée pour négociation³. De plus, divers critères seront arrêtés au fil des ans pour déterminer le mode de

-
- 1 Lettre de Jerome Slavik, conseiller juridique de la Première Nation de Fort McKay, à M^e Harry LaForme, commissaire en chef de la Commission des revendications des Indiens, 14 février 1994.
 - 2 Lettres des coprésidents Daniel J. Bellegarde et P.E. James Prentice au chef et au conseil de la Première Nation de Fort McKay, ainsi qu'aux ministres de la Justice et des Affaires indiennes et du Nord canadien, 17 mai 1994.
 - 3 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), *Dossier en souffrance, Une politique des revendications des autochtones. Revendications particulières* (Ottawa : MAINC, 1982) [document désigné ci-après sous le titre *Dossier en souffrance*], p. 20.

calcul de la superficie des terres de réserve auxquelles une bande a droit en vertu d'un traité. En mai 1983, le Bureau des revendications des autochtones du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) publiera un document intitulé *Directives du Bureau des revendications des autochtones pour la recherche historique concernant les revendications sur les droits fonciers issus de traités*⁴. Selon ce document, tout Indien visé par un traité peut être pris en compte dans le calcul des terres attribuables en vertu de ce traité et, en conséquence, les Autochtones qui sont venus sur le tard et qui n'ont jamais été englobés dans un tel calcul peuvent revendiquer certains droits fonciers. Les Directives de 1983 ont été largement diffusées auprès des chercheurs, des organismes autochtones et des Premières Nations. Comme on pouvait s'y attendre, la Première Nation de Fort McKay s'en est servi pour préparer sa revendication.

En 1993, cependant, la Première Nation de Fort McKay apprend que le gouvernement a changé de politique et ne tient plus compte de ceux qui ont adhéré après le fait aux traités dans le calcul des droits fonciers qui en sont issus. Il considère maintenant pareil droit comme un droit qui appartient à toute la bande et qui s'est concrétisé le jour du premier arpentage des terres de réserve de celle-ci. Si la bande a reçu toutes les terres auxquelles elle avait droit le jour du premier arpentage, les Indiens venus par la suite s'ajouter à son effectif n'ont pas à être pris en compte⁵. Cela signifie que le critère d'admissibilité d'une revendication de droits fonciers issus de traités (DFIT) est devenu, en 1993, le moins-reçu au moment du premier arpentage. Suivant ce raisonnement, le Ministre confirmera en janvier 1994 le rejet de la revendication soumise par la Première Nation de Fort McKay⁶.

Devant ce changement de la politique canadienne, les requérants entreprennent de nouvelles recherches sur l'effectif de la bande de Fort McKay en 1915. Se fondant sur les résultats de ces recherches, ils affirment qu'on ne leur a pas attribué toutes les terres de réserve que justifiait la population de la bande à cette époque⁷. Le Canada rejette cette affirmation et soutient qu'il n'a manqué à aucune obligation légale à l'endroit de la Première Nation de Fort McKay.

4 Ces directives sont reproduites intégralement à l'annexe C.

5 Lettre de Bruce Hilchey, Revendications particulières de l'Ouest, à Jerome Slavik, 15 avril 1993. (Pièce 1 de la CRI, patte 14)

6 Lettre de Jerome Slavik au ministre Ron Irwin, 8 février 1994. (Pièce 1 de la CRI, patte 14)

7 Cet argument est avancé subsidiairement. La Première Nation de Fort McKay soutient que, aux termes du Traité, les adhésions tardives donnent lieu à des droits supplémentaires.

La Commission des revendications des Indiens du Canada s'est vu conférer ses pouvoirs par le décret C.P. 1992-1730 qui l'habilite à faire enquête et rapport sur les revendications particulières que le gouvernement a rejetées. Plus précisément, elle est investie des pouvoirs suivants :

Nous recommandons que nos commissaires, se fondant sur la politique canadienne des revendications particulières publiée en 1982 et sur toute modification ou ajout ultérieur annoncé par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (ci-après appelé «le Ministre») dans leur étude des seules questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du différend, fassent enquête et rapport :

- a) sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées⁸.

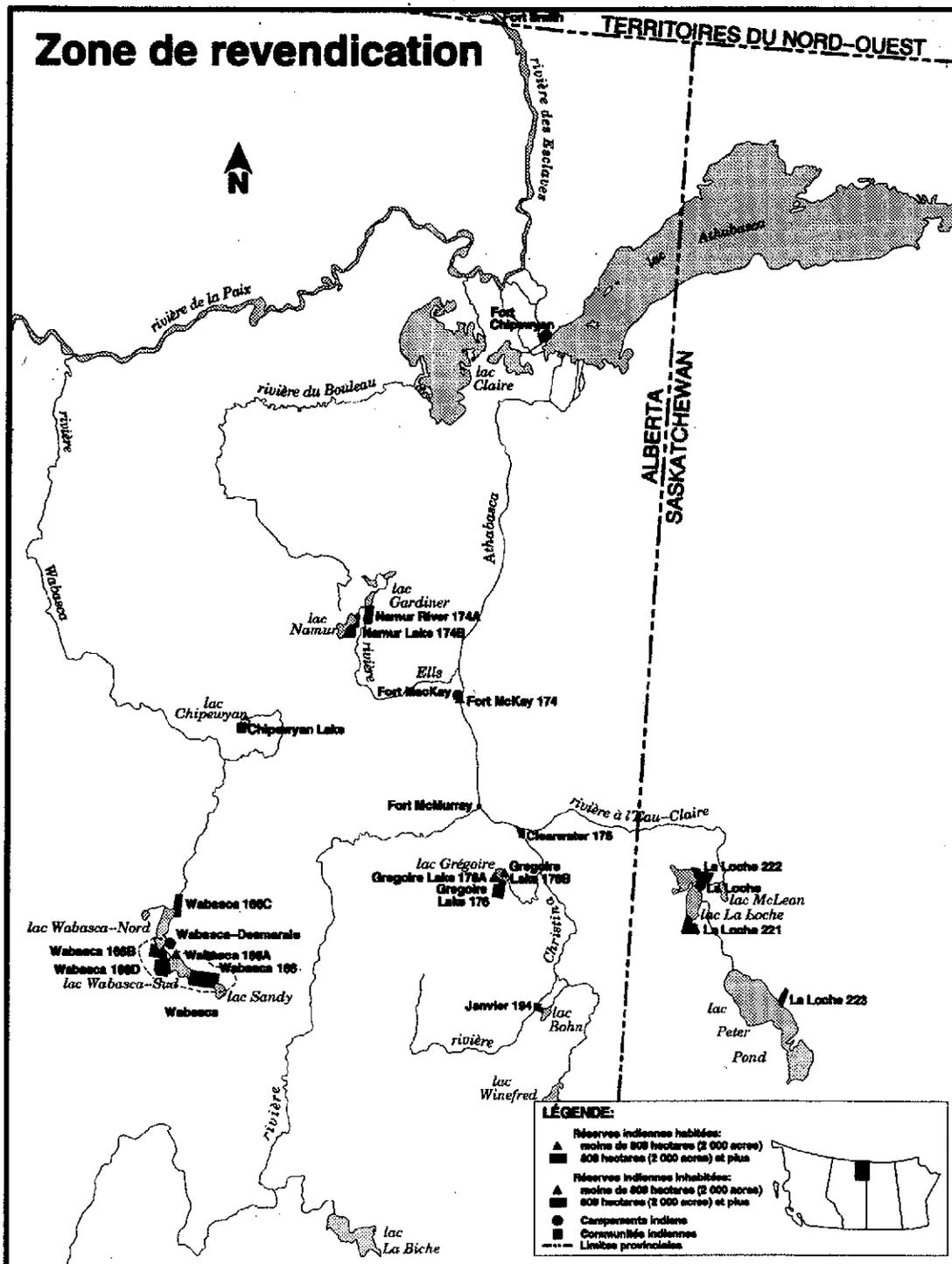
En vertu de la Politique des revendications particulières, une revendication est recevable si elle fait état d'une obligation légale non respectée par le gouvernement du Canada. Le présent rapport fait état des conclusions auxquelles nous sommes arrivés ainsi que de la recommandation que nous adressons à la Première Nation requérante et au gouvernement.

La Première Nation de Fort McKay

Les terres ancestrales de la Première Nation de Fort McKay sont situées dans le nord-est de l'Alberta, entre le lac Athabasca et le petit lac des Esclaves (voir la carte à la page 16). Le village indien se trouve à environ 60 kilomètres (ou 37 milles) au nord de Fort McMurray, en plein coeur d'une région où abondent les sables bitumineux⁹. En face de Fort McKay, sur la rivière Athabasca, et de l'embouchure de la rivière MacKay s'étendent les basses terres de la réserve n° 174 de Namur River, où peu de membres de la Première Nation de Fort McKay ont vécu. Les réserves n° 174A de Namur River et 174B de Namur Lake, toutes deux situées à environ 64 kilomètres ou 40 milles au nord-ouest du village indien de McKay, sont les deux

8 Commission délivrée le 1^{er} septembre 1992, conformément au décret C.P. 1992-1730 (27 juillet 1992) et modifiant la commission délivrée au commissaire en chef Harry S. LaForme le 12 août 1992, conformément au décret C.P. 1991-1329 (15 juillet 1991).

9 Les diverses graphies, «MacKay» et «McKay», peuvent être déroutantes. Fort MacKay a été ainsi nommé en souvenir du docteur William Morrison MacKay, chirurgien et principal agent de la Compagnie de la Baie d'Hudson de 1864 à 1898. La réserve située sur la rive ouest de la rivière Athabasca ainsi que la rivière qui la traverse en provenance de l'ouest en ce même endroit portent à juste titre le nom de «MacKay». Cependant, pour des raisons inconnues, la réserve n° 174 (sur la rive est de la rivière Athabasca) et la bande à l'égard de laquelle elle a été constituée sont appelées «McKay». Même la peuplade indienne est habituellement dite de «Fort McKay» : Neil Reddekopp, *The First Survey of Reserves for the Cree Chipewyan Band of Fort McMurray*, janvier 1995, note 16, p. 7. (Pièce 17 de la CRI)



autres réserves de cette Première Nation. Au 31 décembre 1994, la Première Nation de Fort McKay comptait une population de 439 Indiens inscrits, dont 217 vivaient dans la réserve et 27, sur des terres publiques¹⁰.

Territoire visé par le Traité n° 8 — Historique

Le Traité n° 8 couvre une superficie de 324 900 milles carrés, dans le Nord canadien. Ce territoire regroupait ce que nous connaissons aujourd'hui comme la moitié nord de l'Alberta, le quadrant nord-est de la Colombie-Britannique, une petite portion des Territoires du Nord-Ouest située au sud de la rivière Hay et du grand lac des Esclaves, ainsi que l'extrémité nord-ouest de la Saskatchewan. La zone visée par ce traité correspond en gros à la partie sud du bassin hydrographique du fleuve Mackenzie, que drainent les rivières Athabasca et Hay et la rivière de la Paix.

En 1899, année de la négociation du Traité, la forêt boréale de cette partie du Canada est habitée par deux grands groupes linguistiques : les Cris et les Athapascans ou Dénés. Ce dernier groupe comprend les Chipewyans, les Beavers, les Slaveys, les Dogribs et les Yellowknives. Dans la partie centrale semble se retrouver un mélange hétérogène d'Amérindiens de langue crie et de Chipewyans qui peuplent les abords de la rivière Athabasca et du lac du même nom, et qui débordent jusque dans les actuels Territoires du Nord-Ouest.

Certains historiens se sont penchés sur les Cris et les Chipewyans de cette région, de même que sur leur participation au commerce des fourrures dans cette région¹¹. En 1899, l'économie de ces Indiens repose principalement sur ces activités traditionnelles que sont la chasse, la pêche et la cueillette, auxquelles s'ajoutent le piégeage et, dans le cas des Cris, d'autres activités de commerce et de transport liées à la traite des fourrures. Comme ils le faisaient avant l'arrivée des Européens, les peuples chipewyan et crie qui habitent entre le lac Athabasca et le petit lac des Esclaves vivent en cellules familiales et tirent leur subsistance de la chasse, de la pêche et du piégeage. Même si de profonds changements socio-économiques se dessinent déjà, il est clair que les Cris et les Chipewyans du Nord albertain dépendent, en cette fin du XIX^e siècle, d'un accès illimité aux ressources de la forêt boréale,

10 Registre des Indiens, MAINC. Le 9 novembre 1992, la bande de Fort McKay prend le nom de «Première Nation» par suite d'une résolution de son conseil. Dans le présent document, le mot «bande» sera utilisé à l'égard de circonstances antérieures à novembre 1992.

11 Voir, par exemple, Richard Price, ed., *The Spirit of the Alberta Indian Treaties* (Montréal : Institut de recherches politiques : Toronto, 1979), p. 48 à 55.

abstraction faite des notions occidentales de propriété, de possession exclusive ou de cession¹².

Familles et petits groupes chassent, pêchent et tendent leurs pièges dans une zone d'au moins 518 kilomètres (ou 200 milles carrés), délimitée approximativement par Fort Chipewyan au nord, Janvier à l'est, le lac la Biche au sud et Wabasca à l'ouest¹³. Ils se déplacent au besoin à l'intérieur de ce territoire, qu'ils partagent avec d'autres qui comptent à l'occasion sur les mêmes richesses naturelles pour subsister. D'après ce que révèlent les sentiers de piégeage, les cimetières et les cabanes, à la lumière, aussi, des témoignages recueillis auprès des anciens de la collectivité, il ne fait guère de doute que la majeure partie de la bande de Fort McKay a toujours utilisé et occupé la région située à l'ouest de Fort McKay, autour des lacs Namur, Spruce et Chipewyan¹⁴.

Le Traité n° 8

À la fin du XIX^e siècle, le gouvernement du Canada est convaincu de la nécessité de conclure un traité avec les Indiens qui habitent le vaste territoire s'étendant entre la région du lac Athabasca, vers le sud-ouest, jusqu'aux Rocheuses. La découverte d'or et d'autres minéraux dans le Nord amène des centaines de prospecteurs, de trafiquants et de colons à s'y aventurer en empruntant la rivière Athabasca, les rivières de la Paix et des Esclaves et le fleuve Mackenzie¹⁵. C'est à cet afflux de nouveaux arrivants qu'il faut attribuer la signature du Traité n° 8, en 1899, de la même façon que l'établissement de fermiers dans l'Ouest avait donné naissance aux sept premiers traités «numérotés»¹⁶.

Le 6 décembre 1898, le gouvernement du Canada prend le décret constituant la Commission responsable du Traité n° 8. Au printemps suivant, les commissaires Laird — lieutenant-gouverneur des Territoires —, McKenna et Ross partent pour le Nord albertain¹⁷. Ils se rendent d'abord près de

12 Neil Reddekopp, *The First Survey of Reserves for the Cree Chipewyan Band of Fort McMurray*, janvier 1995, p. 11. (Pièce 17 de la CRI)

13 J. Slavik, *Final Submission and Legal Argument to the Indian Claims Commission Inquiry Re : The Fort McKay First Nation Treaty Land Entitlement*, mai 1995, p. 15.

14 En octobre 1994, la Première Nation de Fort McKay présente une étude intitulée *There is Still Survival Out There*, qui traite de l'utilisation traditionnelle et de l'occupation de ce territoire. Cette étude se fonde sur des renseignements recueillis auprès de 56 anciens et autres membres de la bande. On a ainsi documenté (pièce 19 de la CRI) leurs zones de chasse, de pêche et de cueillette, leurs sentiers de piégeage, leurs cabanes et leurs cimetières.

15 Dennis Madill, *Rapport de recherches sur les traités : Traité huit* (Ottawa : MAINC, 1986), p. vii.

16 En 1877, les traités nos 1 à 7 couvraient la partie sud de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario (à l'ouest du lac Supérieur).

17 Dennis Madill, *Rapport de recherches sur les traités : Traité huit*, p. 25 et 34.

l'endroit aujourd'hui appelé Grouard, sur le grand lac des Esclaves, où, les 20 et 21 juin 1899, ils rencontrent le chef cri Kinodayoo ainsi que les conseillers de la bande de Lesser Slave — Moostoos, Felix Giroux, Weecheewaysis et Charles Neesuetasis. Un seul conseiller de Sturgeon Lake, dénommé «Captain», assiste à titre d'observateur et paraphe aussi le Traité, même si sa bande n'y est pas représentée et n'adhérera officiellement au Traité que l'année suivante. Les commissaires poursuivent ensuite leur route de Grouard vers le nord en empruntant les cours d'eau qui délimitent la grande zone visée par le Traité n° 8.

Tout au long de l'été de 1899, les négociations se poursuivent avec les Cris, les Beavers et les Chipewyans de Peace River Landing, Vermillion, Fond-du-Lac, Dunvegan, Fort Chipewyan et Smith's Landing. Les commissaires au Traité se retrouvent à Fort McMurray le 4 août 1899. Cet été-là, douze ou treize bandes adhéreront au Traité n° 8¹⁸.

Après avoir rencontré les Indiens de Fort Chipewyan et de Fort Smith, au nord, les commissaires McKenna et Ross se séparent, le premier remontant la rivière Athabasca (au-delà de Fort McKay) jusqu'à Fort McMurray, le second poursuivant sa route jusqu'à Wabasca. Si les commissaires s'arrêtent à Fort McKay avant de se rendre à Fort McMurray, ils n'y tiennent pas de réunion officielle. La raison en est nébuleuse, mais il semble que, devant la perspective de devoir franchir de si grandes distances en un même été, les commissaires aient opté pour des endroits centraux accessibles par voie navigable¹⁹.

Les Indiens de Fort McKay signent donc le Traité n° 8 à la réunion tenue à Fort McMurray avec le commissaire McKenna, le 4 août 1899. L'acte d'adhésion se lit ainsi :

Les Chippewyans et les Cris du Fort-McMurray et du pays environnant ayant rencontré à Fort-McMurray, ce quatrième jour d'août de la présente année, 1899, le commissaire de Sa Majesté, James Andrew Joseph McKenna, écuyer, et s'étant fait expliquer les termes du traité auquel le chef et les conseillers des Indiens du Petit Lac des Esclaves du territoire adjacent avaient apposé leurs signatures, le vingt et unième jour de juin de l'année susdite, approuvent la cession faite par le dit traité et s'engagent à en observer les termes suivant les conditions qui y sont déterminés [sic].

18 Les adhésions survenues par la suite jusqu'en 1914 amèneront environ 32 bandes à adhérer au Traité n° 8 (Dennis Madill, *Rapport de recherches sur les traités : Traité huit*, p. i, vii, 147-149). Voir aussi *Traité n° 8, conclu le 21 juin 1899 et adhésions, rapports et autres documents annexés*, publication n° QS-0576-000-EE-A-16 du MAINC (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1966), p. 11-13. Le traité n° 8 est reproduit dans le volume 3 des *Actes de la Commission des revendications des Indiens [1995]*.

19 Dennis Madill, *Rapport de recherches sur les traités : Traité huit*, p. 109.



Avec la permission de Glenbow Archives, à Calgary (Alberta)

N° de dossier	AN-949-53
Description	Tipis chipewyans à Fort Chipewyan
Date	vers 1899
Source	Surintendant H.C. Forbes, GRC, Regina

En foi de quoi le dit commissaire de Sa Majesté et les conseillers des Indiens Chippewyans et Cris ont apposé leurs signatures à Fort-McMurray ce quatrième jour d'août de l'année susdite.

Signé par les parties aux présentes, en présence des témoins soussignés, le dit traité ayant été lu et expliqué aux Indiens par le révérend Père Lacombe et T.M. Clarke, interprètes.

J.A.J. MCKENNA, commissaire du traité
 ADAM BOUCHER dirigeant chippewyan, sa
 x marque
 SEAPOTAKINUM CREE,
 dirigeant cri, sa x marque

A. LACOMBE O.M.I
 ARTHUR J. WARWICK
 T.M. CLARKE
 J.W. MARTIN
 F.J. FITZGERALD
 W.J.H. VERNON

Rien ne permet de déterminer avec certitude quelles collectivités ou bandes indiennes sont représentées aux négociations de Fort McMurray. Adam Boucher y signe le Traité à titre de «conseiller des Chipewyans» et Seapotakinum, de «conseiller des Cris». En prévision de la signature du Traité, la Police à cheval du Nord-Ouest a effectué, auprès de chaque famille de la région, un recensement qui donne, pour Fort McKay et Fort McMurray réunis, une population de 106 personnes²⁰

Les groupes représentés à Fort McMurray sont inscrits arbitrairement sur la même liste de bénéficiaires sous le nom de «bande crie-chipewyan de Fort McMurray²¹». La création de cette entité, qui n'existe pas dans les faits à cette époque, est commode au plan administratif en 1899. Comme le mentionnera M. Neil Reddekopp, juriste, historien et généalogiste respecté qui témoignera devant la Commission, la notion même de «bande» ne concorde pas avec la réalité démographique du territoire visé par le Traité n° 8 en 1899. Cependant, comme il le fera valoir dans son témoignage, la «bande» constituait alors l'unité administrative fondamentale tant dans l'*Acte des Sauvages* que dans le Traité même. Notant au passage que ce sens particulier du mot «bande» est inconnu des Cris et des Chipewyans qui ont signé le Traité n° 8 en 1899, en particulier à ceux qui habitaient au nord du petit lac des

20 *The First Survey of Reserves for the Cree Chipewyan Band of Fort McMurray*, p. 6-17 (pièce 17 de la CRI); témoignage de Reddekopp le 16 mars 1995, (Transcription, p. 80-81). Dans ces deux documents, Reddekopp soutient que le chiffre de 106 avancé par la Police à cheval du Nord-Ouest est le résultat d'une réduction artificielle. En effet, une fois sur place, les commissaires chargés de l'attribution des terres, ont dénombré 150 personnes.

21 Pièce 1 de la CRI, patte 17, p. 1.

Esclaves, il résume ainsi les conclusions tirées par James G.E. Smith, curateur du département d'ethnologie nord-américaine du Museum of the American Indian, à New York.

[traduction]

(...) l'élément fondamental de l'organisation sociale est la bande locale ou le groupe de chasseurs, qui se compose de plusieurs familles (de deux à cinq) apparentées et regroupe habituellement de dix à trente individus. Ces groupes pratiquent la chasse séparément tout au long de l'automne, de l'hiver et du printemps de chaque année. Pendant un certain temps durant l'été, plusieurs groupes de chasseurs se rassemblent sur les rives de lacs où la pêche et la chasse peuvent assurer leur subsistance. Les bandes régionales formées par ces rassemblements, qui peuvent compter entre cent et deux ou trois cents personnes, constituent les plus importantes unités coopératives de la région. L'appartenance à un groupe de chasseurs ou à une bande régionale est souple, individus et familles pouvant passer librement de l'une à l'autre, soit temporairement soit en permanence²².

La création d'une bande «crie-chipewyan» s'est trouvée, en outre, compliquée par le fait que bon nombre de Cris et de Chipewyans ne parlent pas la même langue. Il ressort clairement des éléments de preuve recueillis que, en dépit de leur amalgamation en une «bande» unique, les Chipewyans de Fort McKay et les Cris de Fort McMurray sont demeurés distincts sur les plans de la langue, de la lignée, de la résidence, des territoires traditionnels de chasse et des contacts avec les autres centres.

En dernière analyse, bon nombre d'Indiens chipewyans de Fort McKay et des environs ont été rattachés arbitrairement à la bande crie-chipewyan de Fort McMurray, même s'ils n'étaient pas cris et n'y résidaient pas. D'autres semblent l'avoir été tout aussi arbitrairement à la bande crie de Fort Chipewyan ou à celle de Bigstone. D'autres encore ne sont rattachés à aucune bande, leur existence ayant été ignorée des commissaires au Traité ou, pendant un certain temps, des personnes investies en autorité qui les ont suivis. Pour presque tous ces Indiens, leur rattachement à l'une ou l'autre bande semble n'avoir eu guère d'importance (si ce n'est comme condition essentielle pour toucher le montant annuel prévu au Traité). Après le départ des commissaires, ces Indiens ont réintégré leurs groupements familiaux en forêt, semble-t-il, et repris leur mode de vie traditionnel, ignorant pour la

²² Lors de son témoignage devant la Commission, M. Reddekopp a repris essentiellement les termes de son rapport de décembre 1994 intitulé *Post 1915 Additions to the Membership of the Fort McKay Band* (pièce 18 de la CRI, p. 3-4), dans lequel il résume les conclusions de M. Smith.

plupart la portée très lourde qu'aurait leur inscription sur la liste des bénéficiaires d'une bande particulière.

C'est ce que confirment les observations des commissaires au Traité eux-mêmes, MM. Laird, Ross et McKenna, par exemple, dans leur rapport de septembre 1899 au surintendant général des Affaires indiennes et ministre de l'Intérieur :

Aucune des tribus ne paraît avoir une organisation bien définie. Le principal facteur de cohésion et une langue commune. Leurs chefs et leurs conseillers sont simplement les chasseurs et les trappeurs les plus habiles. Ils ne présentent pas les mêmes qualités de législateurs et de dirigeants que les chefs et les conseillers des plaines et de l'ancien Canada. Ces tribus n'ont aucun trait caractéristique très distinct, et autant que nous avons pu l'apprendre, aucune tradition importante²³.

Les commissaires précisent que la chasse dans les régions boisées du Nord oblige les Indiens à se déplacer «seuls ou en groupes familiaux». Ils sont parfaitement conscients que la structure sociale des «bandes» visées par le Traité n° 8 ne ressemble pas à celle des signataires des précédents traités numérotés. Leur façon de traiter avec les Indiens du Nord-Ouest donne des bandes dont la structure est largement artificielle²⁴. De plus, leur décision de ne s'arrêter qu'aux postes principaux les empêche d'atteindre bien des personnes dont il est raisonnable de croire qu'elles auraient fini par adhérer au Traité. Dès la signature du Traité n° 8, il est manifeste que le processus visant à obtenir l'adhésion de tous les Indiens de la région n'est pas rendu à terme²⁵.

En post-scriptum, écrivent les commissaires, même si leur «voyage d'un point à un autre a été si rapide» qu'ils ne peuvent «donner du pays cédé aucune description», ils mentionnent ceci : le «pays le long de la rivière Athabasca est bien boisé, et sur des milles de longueur les rives sont saturées de goudron²⁶.»

Droits fonciers issus du Traité n° 8

Tous les traités conclus entre le Canada et les Indiens des provinces des Prairies et de certaines parties de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et des Territoires du Nord-Ouest prévoient que des terres sont réservées à

23 Dennis Madill, *Rapport de recherches sur les traités*, p. 125.

24 Pièce 17 de la CRI, p. 10.

25 N. Reddekopp, *Post 1915 Additions to the Membership of the Fort McKay Band*, décembre 1994. (Pièce 18 de la CRI, p. 6)

26 Dennis Madill, *Rapport de recherches sur les traités : Traité huit*, p. 125.

l'usage et au profit des bandes indiennes. La carte (page 25) illustre l'ampleur de ces traités. Dans tous les cas, l'étendue du territoire affecté à une réserve doit être déterminée suivant une formule prévoyant une certaine superficie (de 160 à 640 acres) par famille de cinq personnes, «ou dans la même proportion, selon que la famille est plus grande ou plus petite».

Même si le gouvernement s'inspire abondamment des traités antérieurs pour arrêter les conditions du Traité n° 8, la nature du territoire et l'organisation sociale des Indiens qui l'habitent obligent à modifier quelque peu les dispositions touchant les terres de réserve. Les représentants du gouvernement fédéral se demandent même si la constitution de réserves est convenable dans le cas de gens dont l'organisation sociale est surtout de type nucléaire :

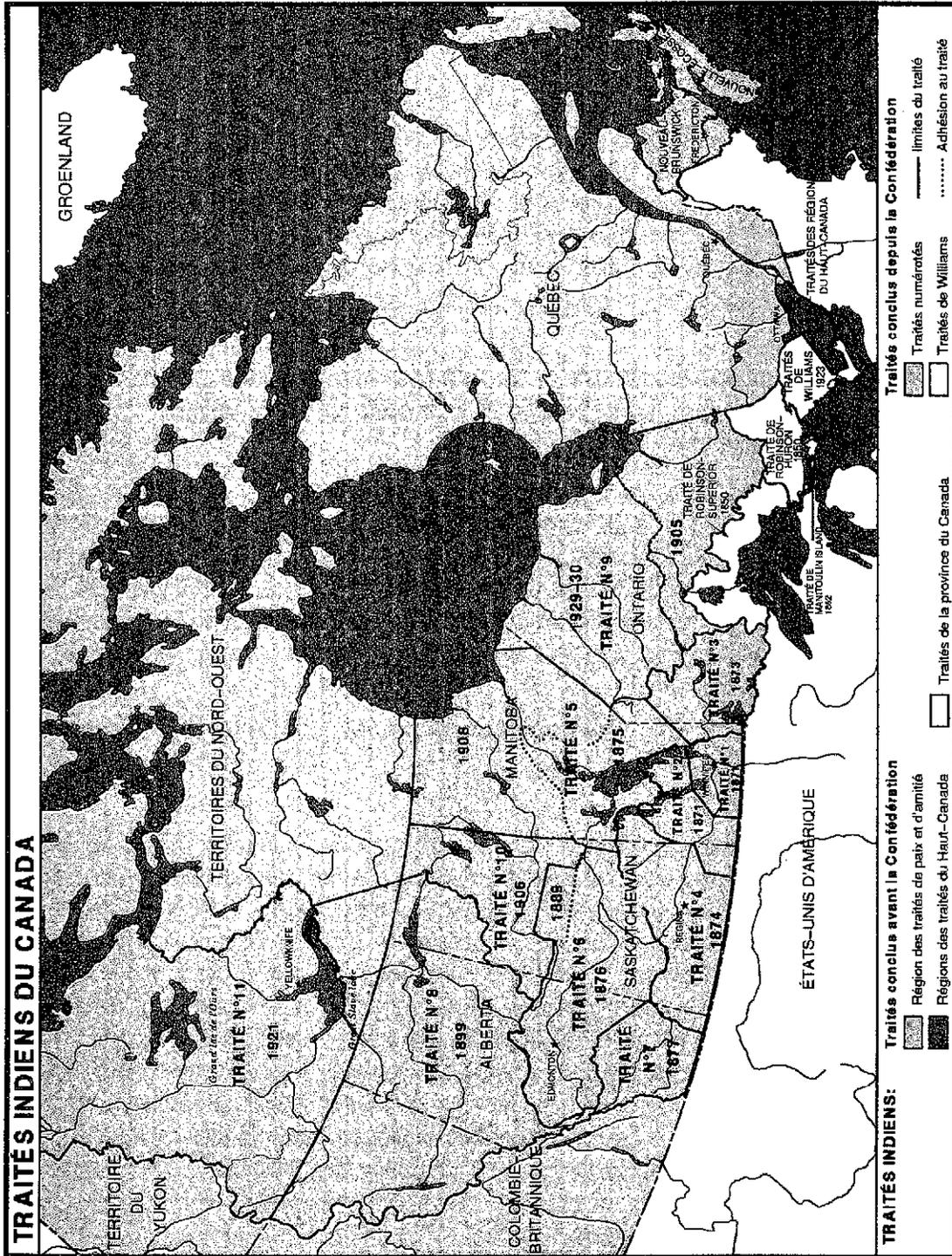
[traduction]

Selon l'information dont nous disposons, les Indiens que nous devons rencontrer semblent craindre de conclure un traité qui entraînerait leur regroupement dans des réserves. Bien entendu, ce regroupement n'est pas envisagé pour l'instant; cependant, certains pensent qu'il y aurait lieu de prévoir dans le traité des réserves pour utilisation future. Je ne crois pas que cela soit nécessaire (...) il semble que les Indiens qui peuplent ce territoire agissent davantage à titre particulier qu'en tant que nation (...) Ils sont contre l'idée de vivre dans des réserves; et, comme ce territoire n'est pas appelé à être fortement colonisé à des fins agricoles, on peut se demander s'il serait bon même de proposer un regroupement éventuel. La notion de réserve est incompatible avec la vie de chasseur et ne vaut que pour les terres agricoles²⁷.

Dans son article intitulé *The Spirit and Intent of Treaty Eight*, Richard Daniel fait remarquer que les commissaires ont rédigé la version finale du Traité n° 8 au petit lac des Esclaves en se fondant, au moins en partie, sur les conditions du Traité n° 7²⁸. Il est plausible que cette dernière version s'inspire du traité de 1877, dont Laird avait été l'un des négociateurs. Cependant, il existe plusieurs différences entre les conditions du Traité n° 8 et celles du Traité n° 7, lesquelles différences semblent tenir, du moins en partie, au fait que l'on reconnaissait maintenant que les Indiens du Nord pouvaient souhaiter poursuivre leurs activités économiques traditionnelles comme la chasse, la pêche et le piégeage, et s'opposer à ce qu'on les confine dans des terres de réserve.

27 Lettre de James McKenna au surintendant général des Affaires indiennes, 17 avril 1899, Archives nationales du Canada [ci-après AN] RG-10, vol. 3848, dossier 75236-1.

28 Richard Price, ed., *The Spirit of the Alberta Indian Treaties*, p. 80-81.



Alors que le Traité n° 7 fait allusion à la protection des «occupations ordinaires de la chasse» des Indiens et que d'autres, signés avec des Indiens des Prairies, font mention de «chasse et de pêche», le Traité n° 8 prévoit ce qui suit :

le droit de se livrer à leurs occupations ordinaires de la chasse au fusil, de la chasse au piège et de la pêche dans l'étendue de pays cédée telle que ci-dessus décrite, subordonnées à tels règlements qui pourront être faits de temps à autre par le gouvernement du pays agissant au nom de Sa Majesté et sauf et excepté tels terrains qui de temps à autre pourront être requis ou pris pour des fins d'établissements, de mine, de commerce de bois, ou autres objets. (Italiques ajoutés)

Le Traité n° 8 introduit, en outre, une toute nouvelle notion destinée à remplacer les droits fonciers, soit celle des «terres en particulier».

(...) des réserves pour les bandes qui en désireront, pourvu que ces réserves n'excèdent pas en tout un mille carré pour chaque famille de cinq personnes pour tel nombre de familles qui désireront habiter sur des réserves, ou dans la même proportion pour des familles plus ou moins nombreuses ou petites; et pour les familles ou les sauvages particuliers qui préféreront vivre séparément des réserves des bandes, Sa Majesté s'engage de fournir une terre en particulier de 160 acres à chaque sauvage²⁹.

En septembre 1899, les commissaires au Traité précisent leur intention à l'égard de cette clause :

Comme l'étendue du pays couverte par le traité rendait impossible de définir des réserves ou des propriétés, et comme les sauvages n'étaient pas prêts à faire un choix, nous nous contentâmes d'entreprendre de mettre à part à l'avenir les réserves et les propriétés, et les sauvages furent satisfaits de la promesse que cela se ferait lorsqu'ils le demanderaient. Il n'y a aucune nécessité immédiate de faire un tracé général des réserves ou de faire une répartition des terres. Il sera bien assez tôt de le faire lorsque l'avancement de la colonisation rendra nécessaire l'arpentage des terres. De fait les sauvages s'opposaient en général à être placés sur les réserves. Il eût été impossible de faire un traité si nous ne leur avions pas assuré que nous n'avions aucune intention de les confiner dans des réserves. Nous avons dû leur expliquer que la disposition relative aux réserves et à la répartition des terres était faite pour les protéger et pour leur assurer à perpétuité une portion raisonnable de la terre cédée, dans le cas où la colonisation avancerait³⁰.

29 *Traité n° 8*, p. 15.

30 *Ibid.*, p. 7-8.

Administration de la région de l'Athabasca après la signature du Traité n° 8

Une fois le Traité signé, l'administration des affaires des Indiens du Nord passe aux mains de quelques bureaucrates fédéraux, éloignés pour la plupart³¹. Après 1924, la «bande crie-chipewyan de Fort McMurray», qui regroupe les habitants de Fort McKay et des alentours, est administrée pendant quelque temps à partir de Fort McMurray. Pendant cette période, l'effectif de la «bande» augmente, car les Indiens s'en remettent graduellement à l'administration de la bande et, donc, au Traité. Selon la liste dressée par le gouvernement pour l'administration de la bande, la population des «Cris et bandes de Chipaweyans [*sic*]» de Fort McMurray semble être de 132 personnes en 1899³². L'année suivante, 25 ou 30 personnes de plus sont admises au Traité et inscrites sur la liste des bénéficiaires «cris-chipewyans»³³. Dix-sept autres viennent s'ajouter en 1900 sur une nouvelle liste intitulée «Stragglers de Fort McMurray», et treize autres viennent s'y adjoindre l'année suivante³⁴.

Le poste des Affaires indiennes du petit lac des Esclaves est constitué en 1908, mais son territoire n'englobe pas Fort McKay. Cette réserve relèvera du poste de Fort Smith, créé en 1911 à quelque 300 kilomètres (ou 185 milles) au nord de Fort McKay, dans les Territoires du Nord-Ouest³⁵. Il s'ensuit que les Indiens de Fort McKay n'ont guère de rapports avec le personnel local des Affaires indiennes. Chaque année, lorsqu'il se rend dans chacun des principaux postes, l'agent des Affaires indiennes est censé s'acquitter de diverses fonctions, dont celles de verser les rentes, d'accepter les adhésions d'Indiens au Traité et d'entendre les plaintes³⁶. Aucune annuité n'est versée à Fort McKay avant 1916. Jusqu'alors, à tout le moins, ces Indiens, qu'ils habitent sur place ou ailleurs dans leur territoire traditionnel, doivent se rendre à Fort Chipewyan ou à Fort McMurray pour toucher les sommes prévues au Traité n° 8 ou pour adhérer à celui-ci³⁷. Et cela, ils sont de plus en plus nombreux à le faire.

31 Dennis Madill, *Rapport de recherches sur les traités : Traité huit*, p. 80.

32 *Traité n° 8*, p. 12.

33 Pièce 1 de la CRI, patte 17, p. 1 (25); pièce 18 de la CRI, p. 8 (30).

34 Pièce 1 de la CRI, patte 17, p. 1.

35 Dennis Madill, *Rapport de recherches sur les traités : Traité huit*, p. 80-81; Fumoleau, *As Long as This Land Shall Last*, (Toronto: McClelland and Stewart, 1975), p. 139-140. En 1911, lorsque Gerald Card arrive à Fort Smith avec son stock et son équipement agricole pour ouvrir un poste des Affaires indiennes, les Indiens de l'endroit se montrent soupçonneux et peu accueillants. En 1920, outre le titre d'agent des Indiens, Card cumule les fonctions suivantes : agent de la Direction des parcs nationaux; registraire minier de la Direction des mines, des terres et du Yukon; statisticien de l'État civil; coroner; juge de paix; et délivreur des permis de mariage.

36 Dennis Madill, *Rapport de recherches sur les traités : Traité huit*, p. 81.

37 Transcription, p. 46-47, 16 mars 1995 (N. Reddekopp).

Les agents des Affaires indiennes n'ont pas l'habitude de se rendre dans les territoires de chasse, de pêche et de piégeage des Indiens de Fort McKay, comme la région du lac Chipewyan. Les Indiens de ces régions qui ont adhéré au Traité doivent plutôt aller dans les centres où les annuités sont versées ou bien rencontrer l'agent entre deux centres et les recevoir de ses mains. Ainsi, au cours de l'audience tenue le 8 novembre 1994 à Fort McKay par la Commission, M. Francis Orr expliquera que son grand-père Moïse avait passé sa vie à Chipewyan Lakes, mais qu'aucun agent des Affaires indiennes ne s'y était jamais rendu. Le père de Francis Orr, qui avait construit sa cabane au lac Spruce, à mi-chemin entre Fort McKay et Chipewyan Lakes, s'était plaint de devoir parcourir 100 milles par voie de terre, jusqu'à Wabasca, «pour y toucher le montant prévu au Traité³⁸».

Clarence Boucher, de la Première Nation de Fort McKay, a rappelé que ses grands-parents étaient nés à Fort Chipewyan et à Birch River, mais qu'ils avaient passé «toute leur vie» à Fort McKay. Son grand-père, Michel Boucher, avait toujours tendu ses pièges aux abords des lacs Namur et Gardiner; il vendait ses fourrures et achetait ses produits d'épicerie à Fort McKay. Avant qu'il y ait un poste de traite à Fort McKay, son grand-père se rendait à grand-peine à Fort Chipewyan. Ses grands-parents passaient parfois l'été à Fort McMurray avec leurs enfants. Selon Clarence, son père Emile, ne savait guère à quelle bande il appartenait. L'agent des Affaires indiennes, Jack Stewart, «descendait habituellement à Fort McKay, en provenance de Fort Chip (...) Il remettait cinq dollars à chacun. Autrement, je ne sais pas à quelle bande [Emile] appartenait. Il n'a jamais mentionné d'où il venait ni où les annuités étaient versées : à Fort Chip, à Fort McMurray, ou ailleurs³⁹».

Les annuités étaient parfois versées par l'agent des Affaires indiennes pendant ses déplacements en bateau : «Vous vous présentez lorsque le bateau passe (...) — à partir de Fort McMurray, des gens viennent des diverses bandes vivant en bordure de la rivière; il leur verse leurs annuités en passant⁴⁰. Voici ce que Clara Shott, dont Michel Boucher était aussi le grand-père, a déclaré au sujet de son père Jean Herman Boucher :

[traduction]

«Il avait l'habitude de recevoir son annuité — à bord du bateau allait et verrait sur la rivière — des mains d'un dénommé Jack Stewart [agent des Affaires indiennes] (...)

38 Transcription, p. 109-110.

39 Transcription (audiences publiques), p. 119-121.

40 Transcription (audiences publiques), p. 121.



Avec la permission de Glenbow Archives, à Calgary (Alberta)

N° de dossier	AN-2760-7
Description	Paiement des annuités prévues dans le Traité n° 8 dans le nord de l'Alberta
Date	vers 1899
Source	M ^{me} Catherine Peace Hudson, Maple Bridge (C.B.)
Observations	Probablement des Indiens chipewyans et des Métis. À noter, au premier plan, les fleurs sauvages dans le vase peint.

D'autres, il disait, avaient l'habitude d'arrêter le bateau et là, de toucher leur argent (...) ce qui pouvait se produire, par exemple, au beau milieu de la rivière — et parfois en aval, qu'il disait⁴¹.»

Après 1925, il devient nécessaire de rediviser les Indiens «tassés» en 1899 dans la bande crie-chipewyan de Fort McMurray. Il s'agissait des communautés de Fort McKay, de Gregoire Lake, de Paul (qui comprenait peut-être les gens de Cheechum), de Janvier et de Portage-la-Loche⁴². Ce dernier groupe aura sa propre liste de bénéficiaires en 1925, et celui de Janvier, en 1941⁴³.

Un fait très significatif pour nous est que le groupe restant sera clairement divisé en deux au début des années 1950 de manière à former les bandes actuelles de Fort McKay et de Fort McMurray. L'extrait qui suit, tiré d'une lettre relative à «la bande crie-chipewyan de Fort McKay» et adressée par l'administration centrale des Affaires indiennes à l'agent et surintendant des Affaires indiennes, J. W. Stewart, de Fort Chipewyan, donne à penser que cette division a été amorcée sur le terrain :

[traduction]

Notre bureau est d'accord avec votre recommandation [du 13 décembre 1950] voulant qu'on fasse le nécessaire pour diviser cette bande, composée de 96 personnes, en deux groupes de manière à constituer officiellement des bandes séparées, comme c'est déjà le cas. En guise de mesure préliminaire à l'intervention officielle requise à cet égard, vous devrez obtenir par écrit de chaque chef de famille ou titulaire d'un billet de location une déclaration quant à sa volonté d'appartenir à l'une ou l'autre des bandes proposées (...) Lorsque nous aurons en main ces renseignements, nous poursuivrons nos démarches à cet égard⁴⁴.

Le décret du 6 mai 1954 qui consacre la création de deux bandes distinctes⁴⁵ reconnaît enfin, après de nombreuses années, la situation réelle de la plupart des Chipewyans qui habitent à Fort McKay et au nord-ouest de cet endroit, et de la plupart des Cris qui vivent au sud et à l'est de Fort McMurray⁴⁶.

41 Transcription (audiences publiques), p. 128.

42 Pièce 1 de la CRI, patte 17, p. 3.

43 Pièce 1 de la CRI, patte 17, p. 2.

44 Lettre de A.G. Leslie, Fiducies et rentes, 19 mars 1951. (Pièce de la CRI, patte 20, annexée à la pièce 17).

45 Décret C.P. 1954-660/661/662; voir pièce 1 de la CRI, patte 17, p. 13.

46 Pièce 17 de la CRI, p. 44-45.



Avec la permission de Glenbow Archives, à Calgary (Alberta)

N° de dossier	AN-949-76
Description	Les membres de la commission responsable des certificats de concession quittent Fort McMurray en bateau pour remonter l'Athabasca
Date	1899
Source	Surintendant H.C. Forbes, GRC, Regina
Observations	Le barreur s'appelait Pierre Cyr (ou Sawyer)

L'arpentage des réserves

Le seul arpentage de réserve qui, peut-on dire, concerne la bande de Fort McKay est effectué pour la bande crie-chipewyan de Fort McMurray en 1915. Les pressions exercées par la colonisation ont déjà amené les Affaires indiennes à inciter cette bande à choisir des terres de réserve, mais on n'a pas réussi à s'entendre sur les terres à retenir. En 1914, la possibilité d'affrontements entre Indiens et colons rend ce choix, du point de vue gouvernemental, impératif⁴⁷.

En avril 1915, l'arpenteur-général fédéral, Donald F. Robertson, se voit confier la tâche de dresser le plan des réserves. Bien entendu, il n'y a, près de Fort McKay ou de Fort McMurray, aucun agent des Affaires indiennes que Robertson puisse consulter. L'agent le plus rapproché, celui qui, techniquement, est chargé de Fort McKay en 1915, est A.J. Bell, de Fort Smith⁴⁸. Les Indiens étant informés que les annuités seront versées à Fort McMurray le 10 juin 1915, Robertson prévoit se rendre à Fort McMurray plusieurs jours à l'avance pour «pouvoir discuter de l'emplacement des réserves avec les Indiens eux-mêmes au moment où ils seront rassemblés pour recevoir leurs annuités». À son arrivée, le 5 juin 1915, Robertson découvre que les bénéficiaires du Traité ont déjà touché le montant prévu et qu'il a perdu «l'occasion de discuter de l'emplacement des réserves des bandes de Fort McKay avec ces sauvages eux-mêmes⁴⁹».

Il est raisonnable de supposer que le calcul initial des terres revenant par traité aux Indiens chipewyans de Fort McKay se fonde sur l'information fournie à Robertson par Adam Boucher, à savoir que 106 personnes habitent à Fort McKay et dans les alentours. Robertson ne peut se fier à aucune liste des bénéficiaires de Fort McKay, car il n'en existe pas encore en 1915. De plus, il n'a aucun contact avec le commissaire au Traité cette année-là. Nous tenons à mentionner qu'il avait la réputation d'être un arpenteur courtois et méticuleux. En dernière analyse, nous ignorons quelles personnes Robertson a dénombrées pour confirmer l'effectif de bande de 106.

Il est bon de noter que, dans son témoignage, M. Reddekopp a estimé comme suit l'effectif de la bande de Fort McKay en 1915 :

47 Pièce 1 de la CRI, patte 17, p. 4.

48 *The Canadian Almanac and Miscellaneous Directory for the year 1915*, (Toronto: Copp Clark Co., 1914) p. 322. En 1915, l'Alberta comptait dix postes des Affaires indiennes. Outre celui de A.J. Bell, à Fort Smith, le plus proche était situé à Grouard, à l'extrémité ouest du petit lac des Esclaves, où le médecin W.B. Donald était agent et Harold Laird, adjoint. Le bureau d'inspection des Affaires indiennes pour l'Alberta, que dirigeait J.A. Markle, était situé à Red Deer, au sud d'Edmonton.

49 *Rapport des arpentages de Donald F. Robertson (Canada, Rapport annuel du Département des affaires des sauvages, 1916, 2^e partie)*, p. 85. (Pièce 17 de la CRI)

Personnes inscrites sur les premières listes de bénéficiaires du Traité dressées à Fort McKay en 1916	63
Personnes absentes en 1916, mais reconnues résidentes de Fort McKay	7
Personnes résidant à Fort McKay en 1916, mais inscrites sur les listes de bénéficiaires d'autres bandes [comme la bande crie de Mikisew ou la bande chipewyan d'Athabasca] <u>qui touchaient leurs annuités à Fort McKay après 1916</u>	<u>44</u> 114

Le témoignage de M. Reddekopp repose sur une étude des listes de bénéficiaires, des registres ecclésiastiques, des dossiers de la Compagnie de la Baie d'Hudson et de la GRC, des certificats de naissance et de mariage, et du témoignage d'anciens.

Le rapport de Robertson, daté du 7 janvier 1916, explique comment il a dû procéder pour arpenter les terres de la bande de Fort McKay :

Cependant, je déterminai l'emplacement d'après les renseignements reçus du Chef Boucher, qui m'accompagna au cours de mes arpentages, ayant été nommé par la bande pour m'indiquer les terrains qu'ils désiraient obtenir, d'après ce que m'apprit M. Conroy.

J'aurais préféré voir tous ces sauvages moi-même, car la méthode de choisir ces réserves, i.e. sur les recommandations du chef seulement, leur donne trop l'occasion de se plaindre qu'on ne s'est pas rendu à leurs désirs⁵⁰.

Partant de Fort McMurray, Robertson descend la rivière Athabasca jusqu'à Fort McKay le 6 juin 1915. Il arpente d'abord une superficie de 257 acres sur la rive est de la rivière, qu'il attribue dans son plan aux Indiens de la bande chipewyan⁵¹. Le 20 janvier 1917, ces terres sont confirmées à titre de réserve n° 174 pour les Indiens⁵².

Après son passage à Fort McKay, Robertson se rend là où les instructions reçues à Ottawa situent l'emplacement des terres attribuées aux Indiens de Fort McKay :

50 Documents parlementaires, session 1917, *Rapport annuel du Département des affaires des sauvages pour l'exercice terminé le 31 mars 1916*, p. 85. Il semble que Robertson ait vu Conroy avant de faire les arpentages, mais rien n'indique que celui-ci lui a communiqué les noms figurant sur la liste des bénéficiaires ni les chiffres de la population.

51 Plan d'arpentage n° 1602 des Affaires indiennes, réserve n° 174 de Fort McKay, 1915, par D. Robertson.

52 Décret C.P. 166, 20 janvier 1917; pièce 1 de la CRI, page 25; pièce 17 de la CRI, p. 25-35.

[J]e quittai McKay (...) à destination de la rivière Namur [...] à environ 45 milles à l'ouest [...] On a établi une réserve de 5 490 acres le long de cette rivière (...) Je me rendis ensuite au lac Namur où je fis le levé d'une réserve de 7 715 acres⁵³.

D'après les plans d'arpentage de Robertson, les deux réserves de Namur sont destinées aux Indiens chipewyans de Fort McKay⁵⁴. La réserve 174B de Namur Lake, d'une superficie de 7 715 acres, est confirmée en 1925 à l'usage de cette bande; la réserve n° 174A de Namur River, qui s'étend sur 5 493 acres, le sera en 1930⁵⁵. La superficie totale des réserves 174, 174A et 174B, confirmées par décret, est de 13 465 acres. Si l'on divise cette superficie en lots de 128 acres par personne, nous obtenons un total de 105,195 personnes⁵⁶.

Robertson arpente également d'autres réserves pour la bande crie-chipewyan de Fort McMurray : celle de Clearwater, au sud-est de Fort McMurray, sur la rivière Clearwater; en mai 1921, la réserve n° 175, d'une superficie de 2 261,8 acres, est confirmée pour la «bande Paul Cree», sous-groupe de la bande crie-chipewyan de Fort McMurray⁵⁷. Pour les Indiens du lac Gregoire, Robertson arpente trois réserves (n°s 176, 176A et 176B) d'une superficie totale de 5 515 acres⁵⁸. Lorsque la bande crie-chipewyan sera divisée, ces quatre réserves iront à la bande de Fort McMurray.

Membres venus s'ajouter à la bande de Fort McKay après 1915⁵⁹

Entre 1915 et 1949, bon nombre d'individus et de familles qui étaient rattachés à la collectivité de Fort McKay par mariage ou parenté, ou qui habi-

53 *Rapport des arpentages de Donald F. Robertson (Canada, Rapport annuel du Département des affaires des sauvages, 1916, 2^e partie)*, p. 86. (Pièce 17 de la CRI)

54 Plan d'arpentage n° 1577, réserve n° 174A de Namur River, 1915, par D. Robertson; plan d'arpentage n° 1576, réserve n° 174B de Namur Lake, 1915, par D. Robertson.

55 Décret C.P. 1422, 29 août 1925 (pièce 1 de la CRI, page 26); décret C.P. 650, 26 mars 1930 (page 27); pièce 17 de la CRI, p. 36-37. Il y a un léger écart dans la superficie mentionnée pour Namur River : le décret de 1930 porte le chiffre de 5 493 acres tandis que Robertson parle de 5 490 acres dans sa lettre du 7 janvier 1916. Ce sont ces trois acres qui font la différence entre les totaux de 13 205 et 13 208 acres comme superficie combinée des réserves 174A et 174B. Le chiffre exact est le plus grand puisque c'est lui que confirme le décret.

56 $(13\,465/128 = 105,195)$ Si Robertson avait arpenté des terres pour 106 personnes, la superficie totale devant échoir à la bande de Fort McKay aurait dû être de 13 568 acres ($106 \times 128 = 13\,568$). Cependant, la superficie combinée qui est confirmée pour les réserves 174, 174A et 174B est de 13 465 acres.

57 Pièce 17 de la CRI, p. 37-41. Dans sa lettre du 7 janvier 1916, Robertson affirme que la réserve située au confluent des rivières Clearwater et Christina a une superficie de «2 275 acres».

58 Pièce 17 de la CRI, p. 41-44. Dans sa lettre du 7 janvier 1916, reproduite dans le rapport annuel du Département, Robertson affirme que les réserves du lac Gregoire ont une superficie de «5,710 acres», alors que la superficie réelle en est de 5 709 ($5\,515 + 152 + 42 = 5\,709$).

59 Cette section est basée sur les éléments de preuve que nous a apportés Neil Reddekopp, et que nous jugeons recevables. M. Reddekopp a une vaste expérience de ces questions, en sa qualité de gestionnaire principal (politique, revendications territoriales des Indiens, affaires des Autochtones) au gouvernement de l'Alberta.

taient depuis longtemps la région de Fort McKay, de Namur Lake ou de Spruce lake, voient leurs noms portés sur la liste des bénéficiaires de Fort McKay (rappelons que la bande proprement dite ne sera créée officiellement qu'en 1954). Cela comprend les deux familles Ahyasou, ainsi que les Orr, Grandejamb et Boucher, de même que de nombreux autres individus qui ont épousé des membres du groupe de Fort McKay ou qui s'y sont intégrés autrement. Les renseignements qui suivent sont tirés d'une lettre adressée par Neil Reddekopp à M^e Kim Fullerton (avocat de la Commission) et datée du 22 mars 1995⁶⁰.

Le groupe de Fort McKay compte 11 signataires après le fait : la famille de Sylvestre Ahyasou, venue de Chipewyan Lake en 1928 (9 personnes) et la famille Christine (2 personnes), de Fort Chipewyan. Avant 1949, on recense vingt nouveaux membres privés de terres : Sammy Rolland (1 personne), de la bande chipewyan de Fort Chipewyan; Gabriel Oar (6 personnes) et Joseph Ahyasou (10 personnes), résidants de Chipewyan Lake issus de la bande de Bigstone; et Michel Boucher (3 personnes), venu de la bande de Fort Chipewyan en 1940. Neuf personnes, toutes privées de terres, épousent des membres du groupe de Fort McKay et se joignent de leur propre chef à ce groupe : cinq viennent de la bande chipewyan de Fort Chipewyan, deux de la bande crie de Fort Chipewyan, et deux, issues de la bande de Bigstone, de Chipewyan Lake. En 1963, on recense vingt-cinq nouveaux membres privés de terres, en provenance de la bande crie de Fort Chipewyan : Boucher (3 personnes) et Grandjamb (22 personnes). La situation est donc la suivante :

TABLEAU 1
Effectif de la Première Nation de Fort McKay
revendiquant des DFIT

Effectif au moment du premier arpentage (1915)	70
Signataires après le fait	11
Nouveaux membres privés de terres	
avant 1949	20
mariages	9
transfert de 1963	25
Total	135

60 Pièce 25 de la CRI, tableaux A et B.

Il importe de noter que le dernier «transfert», effectué en 1963, s'est fait strictement sur papier. Les personnes touchées voient simplement leurs noms biffés d'une liste administrative et portés sur une autre. Pour la plupart, elles demeurent là où elles ont toujours vécu — dans le voisinage de Fort McKay. Voici comment M. Reddekopp décrit la situation :

[traduction]

Les transferts les plus importants vers la bande crie-chipewyan de Fort McMurray et celle de Fort McKay se sont faits en provenance de la bande crie de Fort Chipewyan. Trois personnes se sont jointes à la bande crie-chipewyan en 1940 pour ensuite passer à celle de Fort McKay, tandis que 28 personnes sont passées de la bande crie de Fort Chipewyan à celle de Fort McKay en 1963. À première vue, ces transferts semblent distincts de ceux qui ont eu lieu à partir de la bande de Bigstone, vu qu'il n'y a eu dans ce cas aucun signataire après le fait et qu'il s'est agi plutôt de familles appartenant depuis longtemps, sinon depuis toujours, à la bande crie de Fort Chipewyan. Cependant, à y regarder de plus près, on note des similitudes du fait que, comme pour les transferts effectués à partir de Bigstone, ceux qui l'ont été à partir de la bande crie de Fort Chipewyan ont permis de redresser une situation anormale en ce sens que les noms d'Indiens qui habitaient Fort McKay depuis longtemps (ou même depuis toujours) se sont finalement retrouvés sur la liste de l'effectif de la bande correspondant à leur lieu de résidence⁶¹.

Ces personnes ont été inscrites comme membres de la bande crie-chipewyan de Fort McMurray entre 1915 et 1949 et, par la suite, de celle de Fort McKay. Nous convenons que ces ajouts et autres transferts ont permis de corriger une anomalie du fait que les noms des personnes qui habitaient à Fort McKay depuis longtemps (ou même depuis toujours) ont été reportés sur la liste de l'effectif de la bande correspondant à leur lieu de résidence. Le conseiller juridique de la Première Nation, M. Slavik, résume ainsi la situation :

[traduction]

Tous les signataires après le fait et les nouveaux membres privés de terres qui sont passés à la bande de Fort McKay ont avec cet endroit des liens étroits sur le plan de la résidence, de la parenté et de la famille, ainsi que sur les plans économique, culturel, linguistique et, dans certains cas, religieux. Les membres de ces familles se sont mariés entre eux, partagent des sentiers de piégeage voisins et parlent la même langue (la plupart des familles crie, comme les Boucher et les Grandjamb, sont bilingues). De plus, au cours des 60 ou 70 dernières années (ou depuis l'époque la plus

61 N. Reddekopp, *Post 1915 Additions to the Membership of the Fort McKay Band*, décembre 1994. (Pièce 18 de la CRI, p. 8-9)

lointaine que peuvent se rappeler les anciens), toutes ces familles passaient au moins une partie de l'année à Fort McKay ou dans les alentours. Lorsqu'on y a construit une école, en 1949, la plupart de celles qui habitaient au nord ou à l'ouest de Fort McKay et dans le voisinage des réserves indiennes de Namur Lake ont élu domicile à Fort McKay pour que leurs enfants puissent s'instruire. Depuis 1949, ces personnes y habitent en permanence⁶².

Il est important de mentionner que bon nombre des «nouveaux membres privés de terres» et des «signataires après le fait», ne devaient jamais être englobés dans un calcul des droits fonciers, soit parce que leur existence demeurerait inconnue avant 1915, soit parce qu'elles ont adhéré au Traité n° 8 après l'arpentage des réserves, en 1915. D'autres sont également venus de bandes elles-mêmes dépourvues de terres. Ainsi, les 25 personnes qui passent de la liste de la bande crie de Fort Chipewyan à celle de la bande de Fort McKay en 1963 sont considérées comme des «nouveaux membres privés de terres» selon le système de classification établi par le Ministère même d'après les directives de 1983⁶³.

Comme nous l'avons vu plus haut, la Première Nation de Fort McKay n'a obtenu aucune terre de réserve supplémentaire par suite de l'augmentation d'effectif survenue après la date du premier arpentage, en 1915. Elle a accueilli quelque 65 nouveaux membres. Aucun de ces Indiens visés par le Traité ne s'est jamais vu attribuer de terres à l'occasion d'un calcul des droits fonciers conférés par ce traité à leur bande. Leur ultime chance réside dans le calcul des droits fonciers de la Première Nation de Fort McKay.

LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION DE FORT MCKAY

En 1987, la bande de Fort McKay dépose une revendication fondée sur le transfert de 28 Indiens privés de terres en provenance de la bande crie de Fort Chipewyan⁶⁴. La position alors adoptée par le Canada semble être que cette revendication sera acceptée pour négociation, conformément aux directives de 1983.

62 J. Slavik, *Final Submission and Legal Argument to the Indian Claims Commission Inquiry Re : The Fort McKay First Nation Treaty Land Entitlement*, mai 1995, p. 23.

63 Donna Gordon, *Treaty Land Entitlement — A History*, document rédigé pour le CRI, Ottawa, novembre 1995 (publication à venir).

64 Ces transferts remontent à 1963.

Les directives du BRA (1983)

Établies en mai 1983, les directives en question comportent une série de principes et de critères permettant de déterminer si les revendications de droits fonciers issus de traités sont recevables. Elles sont reproduites intégralement à l'annexe C. Dans l'introduction, le Ministère affirme ce qui suit :

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. Ils découlent de travaux de recherche effectués par le Bureau des revendications autochtones (BRA), de concert avec le ministère fédéral de la Justice ainsi qu'avec les préposés à la recherche des bandes requérantes. Chaque revendication est jugée sur le fond en gardant ces lignes directrices à l'esprit. Toutefois, comme l'expérience nous l'a prouvé, chacune est un cas d'espèce. Le processus d'examen ne doit donc pas être limité par ces lignes directrices.

Les lignes directrices s'ouvrent sur l'énoncé du principe général suivant :

Le principe général qui s'applique à toutes les catégories de revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités 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. Inversement, chaque Indien visés est autorisé à être inclus comme membre d'une bande indienne dans le calcul des terres attribuables.

Quant à la manière de déterminer le chiffre de la population de base qui doit servir à calculer la superficie des terres à attribuer, les directives sont on ne peut plus claires :

Il peut arriver qu'une bande reçoive moins de terres en règlement de ses droits fonciers que la superficie à laquelle elle avait droit aux termes du traité qu'elle a signé ou auquel elle a adhéré. On parle alors de moins-reçu. Cela peut se produire pour deux raisons : d'abord, les relevés d'arpentage n'ont pas prévu suffisamment de terres pour permettre de répondre aux droits fonciers; ensuite, des personnes qui n'avaient pas été incluses dans les relevés se joignent à une bande dont les droits fonciers ont déjà été comblés. Il s'agit de déterminer avec le plus d'exactitude possible la population de la bande au moment où la réserve a été arpentée pour la première fois.

(...)

Lorsqu'une revendication est uniquement fondée sur de nouveaux adhérents ou sur les transferts en provenance de bandes privées de terres, on pourra retracer la composition de la bande des origines jusqu'à aujourd'hui.

Les directives précisent, en outre, que les personnes suivantes sont admissibles pour les fins du calcul des droits fonciers :

- 1) Noms figurant sur la liste des bénéficiaires l'année de l'arpentage.
- 2) Personnes absentes à qui l'on paie des arriérés. Il s'agit de membres de la bande qui étaient absents l'année de l'arpentage, mais qui sont revenus et à qui l'on paie des arriérés pour cette année.
Personnes absentes qui reviennent et à qui on ne paie pas d'arriérés. On doit être en mesure de déterminer quand ils sont devenus des membres de la bande et combien de temps ils le sont demeurés au cours d'une période de 10 à 15 ans coïncidant avec la date de l'arpentage. De façon générale, il faut que l'adhésion à la bande soit continue. Il faut aussi démontrer que, pendant qu'ils étaient absents de la bande, ils n'ont pas été inclus dans le calcul de la base démographique d'une autre bande pour les besoins des droits fonciers issus d'un traité.
- 3) Nouveaux adhérents au traité. Il s'agit d'Indiens qui n'avaient jamais signé de traité ou adhéré à un traité, et qui n'ont donc jamais été inclus dans le calcul de droits fonciers.
- 4) Personnes transférées de bandes privées de terres. Il s'agit d'Indiens qui ont souscrit à un traité comme membre d'une bande en particulier et qui sont passés dans une autre bande sans avoir été inclus dans le calcul des droits fonciers de ladite bande ou de la nouvelle bande à laquelle ils ont adhéré. Leur bande initiale peut ne pas avoir reçu de terres, tandis que les droits fonciers de leur nouvelle bande peuvent avoir été comblés avant leur arrivée. On peut accepter ces Indiens tant qu'ils n'ont pas été inclus dans le calcul des droits fonciers d'une autre bande.
- 5) Indiens non soumis au régime d'un traité qui, par mariage, adhèrent à une nouvelle bande visée par un traité. Ledit mariage en fait de nouveaux adhérents au traité.

On diffusera largement ce document auprès des chercheurs, des organismes autochtones et des Premières Nations, mentionnant parfois que les résultats de recherches antérieures devraient être revus. M. Sean Kennedy, ancien analyste et négociateur à la Direction des revendications particulières, affirmera clairement devant la Commission que, d'après son expérience, ces lignes directrices ont effectivement servi à déterminer la recevabilité des revendications. Autrement dit, s'il était établi qu'il y avait eu attribution d'une superficie insuffisante de terres, eu égard aux signataires après le fait ou aux nouveaux membres privés de terre, une revendication était jugée acceptable⁶⁵. De plus, en 1983 et 1984, le Bureau des revendications des autochtones

65 Transcription (audiences publiques), 18 novembre 1994, p. 43-47. (Sean Kennedy)

lui-même s'emploiera à revoir des revendications rejetées antérieurement et à recalculer la superficie des terres dues suivant ces nouveaux critères⁶⁶. Il est en outre vrai qu'au moins huit revendications de droits fonciers issus de traités seront déclarées recevables sur la base de signataires après le fait et de nouveaux membres privés de terres⁶⁷.

Le changement de politique de 1993

En 1993, la Première Nation de Fort McKay est informée que le Canada considère irrecevable une revendication de DFIT fondée strictement sur les adhésions tardives et le transfert d'Indiens privés de terres⁶⁸. Cet étonnant changement de politique repose sur une nouvelle interprétation, par le Canada, de la nature et de l'ampleur de son obligation légale :

[traduction]

Même si les droits fonciers issus d'un traité constituent un avantage pour une collectivité, la superficie des terres dues se calcule d'après le nombre des individus qui appartenaient à cette collectivité au moment du premier arpentage. Celui-ci, dans le cas qui nous occupe, a eu lieu en 1915. À ce moment-là, des listes de bénéficiaires avaient été dressées et ceux qui connaissaient les membres des diverses bandes ont aidé les fonctionnaires responsables du Traité. Les efforts ainsi déployés pour établir qui appartenait à la bande au moment du premier arpentage correspondaient aux exigences de 1915. L'usage actuel du gouvernement du Canada est de se fonder sur la liste des bénéficiaires pour l'année du premier arpentage, puis d'y ajouter les absents et les signataires après le fait. À moins que ne soit établie une insuffisance des terres de réserve attribuées à la bande en 1915, les transférés privés de terres ne peuvent être comptés puisqu'ils n'étaient pas membres de la bande cette année-là⁶⁹.

La position du Canada depuis 1993 est que son obligation au titre des droits fonciers conférés par traité à une bande est remplie si celle-ci s'est vu octroyer suffisamment de terres, selon la superficie prévue pour chaque personne dans ledit traité et la population au moment du premier arpentage. Il *peut* être tenu compte des signataires après le fait et des nouveaux membres privés de terres si la preuve est faite d'un moins-reçu au moment du premier arpentage. Le directeur des Droits fonciers issus des traités, Al Gross, nous a expliqué en ces termes la nouvelle politique :

66 Lettre de R.R. Connelly au chef de la bande Ochapowace, 28 octobre 1983, (Dossier 2000-18 de la CRI, note de Stewart Raby à Wilma Jackknife, 12 juin 1994, doc. 18).

67 Gordon, *Treaty Land Entitlement -- A History*.

68 Lettre de Al Gross à la Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN), 30 novembre 1993 (CRI, trousse d'information concernant la Première Nation de Fort McKay, page 10).

69 Bruce Hilchey, MAINC, Revendications particulières de l'Ouest, à Jerome Slavik, 15 avril 1993 (pièce 1 de la CRI, page 14).

[traduction]

Au fil des recherches sur l'histoire de la bande, nous avons aussi, par le passé, identifié des personnes qui en sont devenues membres depuis le premier arpentage. Les catégories de personnes à identifier dans les recherches sont énoncées dans le document de 1983 intitulé *Directives du Bureau des revendications des autochtones pour la recherche historique concernant les revendications sur les droits fonciers issus de traités*. Nous maintiendrons cette méthode de recherche. Si une bande présente une revendication fondée sur une insuffisance remontant au premier arpentage, il se peut que, compte tenu de toutes les circonstances entourant cette revendication, nous puissions tenir compte de ces autres catégories dans la négociation d'un règlement.

Nous devons, cependant, faire valoir clairement aux bandes requérantes que notre obligation légale se limite au chiffre de la population au moment même du premier arpentage. Ce chiffre est le seuil qu'elles doivent atteindre pour voir accepter leurs revendications de droits fonciers issus de traités⁷⁰.

Cette interprétation entraîne le rejet d'un principe que l'on croyait établi, à savoir que tout Indien visé par un traité a le droit d'être pris en compte dans un calcul de droits fonciers.

Le 16 décembre 1994, Rem Westland comparaît devant la Commission des revendications des Indiens pour expliquer la politique du Ministère. Administrateur au sein de la Direction générale des revendications particulières de 1987 à 1989, il en a été le directeur général de 1991 à 1995. Ces fonctions l'amèneront à participer directement à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique relative aux droits fonciers issus de traités pour le compte du gouvernement⁷¹.

M. Westland a témoigné devant la Commission à la demande de celle-ci. Fait à noter, le gouvernement du Canada n'a proposé aucun témoin pouvant faciliter notre enquête, ce qui est regrettable.

Il a éclairé la Commission sur le fondement de la politique gouvernementale à l'égard des droits fonciers issus de traités, et sur l'étonnant changement de politique survenu en 1993 — lequel semble lui être, au moins en partie, attribuable.

M. Westland a expliqué que le principe de base en est le caractère collectif des droits fonciers issus de traités :

[traduction]

[...] une chose que j'ai comprise à mesure que je perçais la question des droits

70 Lettre de Al Gross à la FSIN, 30 novembre 1993 (CRI, trousse d'information concernant la Première Nation de Fort McKay, page 10).

71 Transcription, p. 6, 16 décembre 1994 (Rem Westland).

fonciers issus de traités est leur caractère collectif. Ce ne sont pas des droits individuels. Sachant cela, à mesure que j'approfondissais la question et que j'examinais à l'occasion certaines revendications où l'on donnait dans cette dissection remarquable des chiffres qui se pratique couramment dans le domaine de la recherche, j'ai été frappé par les arguments illogiques que pouvaient invoquer des personnes dépourvues de ce droit pour rouvrir la question ou en faire un droit collectif⁷².

Autrement dit, le gouvernement du Canada rejette maintenant la proposition voulant que les transférés privés de terres et les signataires après le fait puissent, de par leur situation même, avoir quelque droit foncier. Selon la nouvelle politique, à moins qu'il ne soit faite la preuve d'un moins-reçu au premier arpentage, on considère que le droit collectif de la bande à ce moment-là a été respecté et qu'aucun individu ne peut revenir sur la question. S'il faut en croire le témoignage de M. Westland, le gouvernement du Canada n'estime plus recevable le principe énoncé dans les directives de 1983 qui veut que tout Indien visé par un traité peut être pris en compte dans un calcul des terres à attribuer⁷³.

Reconstitution

Dans son témoignage, M. Westland a indiqué qu'il convenait d'abord et avant tout d'établir combien il y avait de personnes, selon toute vraisemblance, au moment du premier arpentage⁷⁴, ou de reconstituer la population réelle d'alors⁷⁵. Cela suppose qu'on se fonde non plus sur les listes de bénéficiaires, mais sur la «résidence». En réponse à ce témoignage, Neil Reddekopp poussera plus loin les recherches pour déterminer, à partir des trois listes applicables à la région, quelles étaient ces 106 personnes utilisées par l'arpenteur Robertson comme population de base.

Le 16 mars 1995, M. Reddekopp présente à la Commission une analyse qui vient appuyer l'hypothèse voulant que, sur le plan de la «réalité historique», la population de Fort McKay en 1915 ait été non pas seulement de 70 personnes, comme le donne à penser la liste des bénéficiaires⁷⁶, mais plutôt de 114 personnes. Cette opinion repose 106 personnes fourni par

72 *Ibid.*, p. 84.

73 *Ibid.*, p. 84 et 86.

74 *Ibid.*, p. 36.

75 *Ibid.*, p. 116.

76 Comme il n'existait pas de liste de bénéficiaires pour le groupe de Fort McKay avant 1916, il demeure extrêmement difficile d'évaluer la population en 1915. D'après une analyse commune des listes de bénéficiaires dont on dispose, la Première Nation requérante et le Ministère ont estimé le nombre de personnes inscrites sur la liste de la bande crie-chipeuyan de Fort McMurray en 1915 et affiliée au groupe de Fort McKay à 63, plus 7 personnes absentes, pour un total de 70.

Robertson, auquel viennent s'ajouter 8 signataires après le fait. En 1915, Robertson avait ainsi évalué la population : bande de Fort McKay, 106; bande crie de Paul, 17; et bande de Gregoire Lake, 45⁷⁷. À partir de ce chiffre de 114, Reddekopp laisse entendre qu'en 1915 on a effectivement attribué à la bande de Fort McKay une superficie de terres insuffisante⁷⁸. Celle-ci était de 13 462 acres seulement; si l'on accepte que la population était effectivement de 114 personnes cette année-là, elle aurait donc dû être de 14 592 acres, soit 1 130 acres de plus.

77 Pièce 1 de la CRI, patte 17, p. 7-8; *General Report of Surveys by Donald F. Robertson, Season 1915*, 5 janvier 1916 (le chiffre «106» est tiré de l'annexe). (Pièce 1 de la CRI, patte 20)

78 Lettre de Neil Reddekopp à M^e Kim Fullerton, 22 mars 1995, tableau A. (Pièce 25 de la CRI)

PARTIE II

QUESTIONS À L'ÉTUDE

Notre enquête avait pour objet de déterminer si la revendication déposée par la Première Nation de Fort McKay est valide au sens de la Politique des revendications particulières de 1982, énoncée dans le document intitulé *Dossier en souffrance*. Cette politique, rappelons-le, prévoit que le gouvernement fédéral reconnaît les revendications révélant une «obligation légale» de sa part. Le non-respect d'une promesse faite dans un traité constitue manifestement une obligation légale non respectée⁷⁹.

La question de savoir si les droits fonciers conférés par traité à la Première Nation de Fort McKay n'ont pas été respectés est complexe et soulève plusieurs questions de droit épineuses. Les parties elles-mêmes n'ont pas pu s'entendre sur la nature des points à régler. Nous y reviendrons plus loin.

À notre avis, il faut aborder avec prudence la question du non-respect de l'obligation légale, en tenant compte des principes de droit qui régissent l'interprétation des traités et la relation qui existe, de par la Loi, entre les Autochtones du Canada et la Couronne. Selon nous, les questions pertinentes sont les suivantes :

- Question 1. Quelle est la nature et la portée du droit à des terres de réserve que confère le Traité n° 8 et de l'obligation correspondante du Canada de fournir ces terres?
- a) Faut-il inclure tous les Indiens visés par le Traité dans le calcul des droits fonciers?
 - b) Les droits fonciers issus de traités constituent-ils un droit collectif ou individuel?

⁷⁹ À la page 20 de *Dossier en souffrance*, la notion d'obligation légale est expliquée :
Il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :
i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.

Question 2. Le Canada a-t-il satisfait à son obligation de fournir des terres de réserve à la Première Nation de Fort McKay tel que prévu dans le Traité?

Cette liste se limite aux questions fondamentales qui se posent dans le cadre du règlement de cette revendication. Le Canada a défini les questions pertinentes un peu différemment et soutenu que, pour déterminer la nature du droit à des terres de réserve en vertu du Traité, il fallait répondre à trois questions :

1. La nature des droits fonciers conférés par le Traité n° 8 à la Première Nation McKay est-elle collective ou individuelle?
2. À partir de quel moment les droits de la Première Nation de Fort McKay sont-ils évalués, aux fins de l'application de la formule, prescrite par le Traité n° 8, de 640 acres par famille de cinq personnes?
3. Combien de membres la bande de Fort McKay comptait-elle à ce moment-là, et les terres fournies correspondaient-elles à la formule prescrite dans le Traité?

Ce cadre est succinct, mais il est primordial pour savoir qui devrait être compté et à quel moment, l'établissement des droits fonciers issus du Traité reposant, on le suppose, sur un recensement qui a eu lieu à une date bien précise.

Les conseillers juridiques de la Première Nation de Fort McKay ont dressé une liste de sept questions à régler :

1. Quelle est la nature et la portée du droit à des terres de réserve que confère le Traité n° 8 et de l'obligation correspondante du Canada de fournir ces terres?
2. Le Canada a-t-il éteint, suivant les règles et pour toujours, le droit à des terres de réserve conféré par le traité à la Première Nation de Fort McKay en fournissant en 1915, à la bande crie-chippewyan de Fort McMurray, des réserves dont la superficie a été déterminée uniquement en fonction de la population de la bande à la date du premier arpentage de ces réserves?

3. Tous les Indiens visés par le Traité ont-ils le droit d'être inclus dans le calcul des droits fonciers du fait qu'ils appartiennent à une bande indienne?
4. Y a-t-il non-respect des droits fonciers issus d'un traité lorsque des Indiens qui n'ont jamais été pris en compte lors d'un arpentage effectué pour leur bande se joignent à une autre bande à qui ont été attribuées les terres qui lui revenaient de droit?
5. Les Indiens que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a ajoutés à la Première Nation de Fort McKay entre 1915 et 1994 (ci-après les «nouveaux membres privés de terres»), et à qui le Canada n'a consenti aucune terre de réserve à l'intention de la bande d'accueil, ni aucun certificat de compensation ni aucune terre en particulier, créent-ils pour le gouvernement du Canada, de par la loi ou en sa qualité de fiduciaire, l'obligation de fournir des terres de réserve supplémentaires à la Première Nation de Fort McKay?
6. Compte tenu des antécédents historiques, culturels, économiques et linguistiques des Indiens des régions de Fort McKay, Spruce Lake et Namur Lake, de la manière de conclure des traités dans cette région en 1899 et des circonstances entourant ces traités, ainsi que du principe [*sic*] de l'interprétation et de la mise en oeuvre des traités défini par les tribunaux, le Canada a-t-il maintenant une obligation de fiduciaire, ou une obligation en *equity*, de fournir à la Première Nation de Fort McKay des terres de réserve supplémentaires pour les Indiens privés de terres qu'elle a accueillis?
7. Si le Canada a, de par la loi, en sa qualité de fiduciaire ou en *equity*, est obligé de fournir des terres de réserve supplémentaires à la Première Nation de Fort McKay, comment faudra-t-il en déterminer la superficie? Celle-ci devrait-elle reposer sur le nombre, au moment de l'arpentage de ces terres de réserve supplémentaires, des descendants des nouveaux membres privés de terres?

Bien que cette liste ait l'avantage d'être exhaustive et que nous en étudions certaines dans le présent rapport, nous préférons prendre un peu de recul et aborder la question du non-respect de l'obligation légale du point de vue des principes élémentaires du droit, en nous penchant sur les deux questions définies plus tôt.

PARTIE III

ANALYSE

QUESTION 1

Quelle est la nature et la portée du droit à des terres de réserve que confère le Traité n° 8 et de l'obligation correspondante du Canada de fournir ces terres?

a) Faut-il inclure tous les Indiens visés par le Traité dans le calcul des terres à attribuer?

Quelle est donc la nature exacte de l'obligation du Canada de fournir les terres de réserve prévues dans le Traité n° 8? Le Canada et la Première Nation de Fort McKay répondent différemment à cette question fondamentale. Le Canada, de son côté, affirme que les droits fonciers issus des traités n'existent pour une bande qu'à un moment bien précis. Autrement dit, seuls les Indiens qui ont adhéré au traité signé par leur bande et qui appartenaient à cette bande à la date du premier arpentage peuvent être pris en compte dans le calcul de ces droits. D'après le Canada, les ajouts postérieurs au premier arpentage, qu'ils résultent d'une augmentation naturelle, d'ajouts après le fait ou du transfert d'Indiens privés de terres, n'ont aucune incidence sur ledit calcul. Les requérants, eux, affirment au contraire la primauté absolue du droit qu'a tout Indien visé par un traité d'être inclus dans le calcul des droits fonciers de sa bande. Par conséquent, les signataires après le fait et les membres transférés qui se trouvent privés de terres, en tant qu'Indiens qui n'ont jamais été inclus auparavant dans ce calcul, ne font qu'accroître la liste des ayant droit.

Notre tâche consiste donc à déterminer le sens complet et exact du Traité en ce qui a trait aux personnes qui devraient être comptées et au moment de le faire.

Nous reproduisons ici l'article du Traité n° 8 qui nous intéresse :

Et Sa Majesté la Reine par les présentes convient et s'oblige de mettre à part des réserves pour les bandes qui en désireront, pourvu que ces réserves n'excèdent pas en tout un mille carré pour chaque famille de cinq personnes pour tel nombre de familles qui désireront habiter sur des réserves, ou dans la même proportion pour des familles plus ou moins nombreuses ou petites, [...] le choix de ces réserves [...] devant se faire de la manière suivante, savoir : le Surintendant général des Affaires des Sauvages devra députer et envoyer une personne compétente *pour déterminer et assigner ces réserves* et terres après s'être consulté avec les sauvages intéressés quant à la localité que l'on pourra trouver convenable et disponible pour le choix. [Italiques ajoutés.]

Le Traité semble remarquablement clair sur deux points. Premièrement, il précise de quelle façon les terres de réserve seront mises à part à l'intention d'une bande, à savoir un mille carré par famille de cinq personnes «*ou dans la même proportion pour des familles plus ou moins nombreuses ou petites*». Les droits fonciers de cette bande en vertu du Traité sont donc calculés par habitant. Deuxièmement, la réserve doit être «déterminée et assignée» par l'arpenteur envoyé sur place, ce qui semble indiquer que la date prévue pour l'établissement de la superficie des réserves est celle du choix des terres par les bandes et de l'arpentage par le Canada.

De prime abord, le texte du Traité semble appuyer l'argument du Canada. Si tous les Indiens habitant le territoire visé par le Traité s'étaient organisés en bandes cohésives avant la date de l'arpentage, l'arpenteur serait simplement allé sur place, il aurait déterminé la population de chaque bande et il aurait effectué les calculs pour toutes les bandes de la région visée par le Traité (128 acres par membre). La question de savoir si tous les Indiens visés pourraient être inclus dans le calcul des droits fonciers issus du Traité ne se poserait même pas, car si le recensement avait été effectué correctement, et si l'arpentage pour toutes les bandes s'était fait peu de temps après la signature du Traité, tous les Indiens auraient *nécessairement* été pris en compte.

L'ennui, c'est que cette explication sans bavure des droits fonciers issus de traités ne tient pas compte du mode de vie propre aux Indiens du Canada à la fin du XIX^e siècle ou au début du XX^e, et à plus forte raison dans les forêts septentrionales visées par le Traité n° 8. Même si celui-ci, comme le souligne Neil Reddekopp, présumait l'existence des bandes, «il a fallu plu-

sieurs décennies avant que les bandes en question s'organisent au point de ressembler à l'image théorique qu'on s'en était faite⁸⁰».

Que les Indiens visés par le Traité n° 8 ne se soient pas organisés selon les besoins de l'administration publique au moment où il a été conclu fait naître une certaine ambiguïté quant aux moyens d'en respecter l'intention. Le Traité n'offre aucune précision sur le sort des signataires après le fait, des nouveaux membres privés de terres, ou de leurs descendants. Voilà pourquoi nous devons nous poser la question fondamentale suivante : les auteurs du Traité n° 8 entendaient-ils que tous les Indiens visés soient inclus dans le calcul des droits fonciers?

La position adoptée par la Première Nation de Fort McKay, à savoir que tous les Indiens doivent être comptés, est appuyée par l'arrêt *R. c. Bandes indiennes Pieds-Noirs*⁸¹, qui portait sur l'interprétation de la disposition concernant les munitions prévue dans le Traité n° 7⁸². Dans les années 70, les munitions étant devenues inutiles, cinq bandes avaient accepté une indemnisation monétaire. Les tribunaux devaient déterminer si, en vertu du Traité, cette indemnité devait être répartie par tête (chaque bande recevant une part établie en fonction de sa population relative), ou par souche (chaque bande recevant une part égale correspondant à un cinquième du total).

Pour répondre à cette question, le juge Mahoney a lu l'article en question dans le contexte de l'ensemble du Traité, en soulignant toutefois le préambule⁸³. Statuant en faveur d'une répartition par tête, il a tiré les conclusions suivantes à propos de la nature du Traité :

Il est manifeste d'après le préambule qu'un accord était souhaité entre Sa Majesté et tous les Indiens habitant l'aire géographique particulière, que ces Indiens soient membres ou non des cinq bandes. Les chefs et conseillers des cinq bandes sont

80 Pièce n° 18 de la CRI, p. 6.

81 Cour fédérale (Division de première instance).

82 La disposition se lit comme suit : «Il est en outre convenu entre Sa Majesté et les dits Sauvages que la somme de deux mille dollars sera accordée chaque année subséquente pour l'achat de munitions devant être distribuées parmi les dits Sauvages; pourvu toutefois, que si à une époque ultérieure les munitions devenaient comparativement inutiles aux dits Sauvages, son gouvernement, du consentement des dits Sauvages ou d'aucune des bandes, dépasserait la proportion due à chaque bande à une autre fin et à leur avantage.»

83 Le préambule du Traité 7 prévoit, notamment, ce qui suit : «Et considérant que les dits Sauvages ont été notifiés et informés par les dits commissaires de Sa Majesté que c'est le désir de Sa Majesté d'ouvrir à la colonisation et à telles autres fins que Sa Majesté pourra trouver convenables, une étendue de pays, bornée et décrite, tel que ci-après mentionné, et d'obtenir à cet égard le consentement de ses sujets Sauvages habitant le dit pays, et de faire un Traité et de s'arranger avec eux, de manière que la paix et la bonne harmonie puissent exister entre eux et Sa Majesté et entre eux et les autres sujets de Sa Majesté, et qu'ils puissent connaître et savoir avec certitude quels octrois ils peuvent espérer et recevoir de la générosité et de la bienveillance de Sa Majesté; [...] La disposition correspondante dans le Traité n° 8 est presque identique.

présentés comme autorisés à traiter pour l'ensemble de ces Indiens, en tant qu'individus, et reconnus comme tels. Le traité a été conclu avec les Indiens, non avec les bandes. Il a été conclu avec un peuple, non avec des organisations⁸⁴.

La conclusion était en outre appuyée par une analyse des dispositions de fond du Traité :

Ce sont les Indiens, non les bandes, qui ont cédé le territoire à Sa Majesté et c'est aux Indiens et non aux bandes, que le droit perpétuel de chasse est concédé. Le règlement financier et l'argent du traité doit être versé aux Indiens, non aux bandes. Les réserves sont créées pour les bandes, et l'aide à l'agriculture présuppose l'action d'une bande, mais le nombre de ses membres détermine la superficie de la réserve et l'importance de l'aide⁸⁵. (Renvois aux alinéas omis)

Le Traité n° 8 n'est pas tellement différent du Traité n° 7, et le libellé du préambule est presque identique dans les deux cas. Il s'ensuit donc qu'il est raisonnable d'appliquer ces conclusions à l'interprétation du Traité n° 8.

L'argument crucial de l'arrêt *Pieds-Noirs* est que la Couronne souhaitait conclure un accord avec les Indiens habitant la région visée par le Traité, *qu'ils soient membres ou non d'une bande au moment où le Traité a été conclu*. Il s'ensuit, d'après nous, que l'obligation de la Couronne, telle que prévue dans le Traité, consiste à fournir des terres à tous les Indiens visés quand ils deviennent membres d'une bande.

Cette conclusion est renforcée par le contexte historique particulier du Traité n° 8. Un principe établi de l'interprétation des traités est qu'il faut considérer les circonstances entourant la signature d'un traité. Dans *R. v. Taylor and Williams*, la Cour d'appel de l'Ontario a statué ce qui suit :

[traduction]

Les décisions dans les causes portant sur les droits des Autochtones ou les droits ancestraux ne peuvent jamais se prendre en vase clos. Il est important de tenir compte de l'histoire et des traditions orales des tribus visées ainsi que des circonstances au moment de la signature du traité, sur lesquelles s'appuient les deux parties, pour déterminer l'effet de ce traité⁸⁶».

84 Cour fédérale (Division de première instance).

85 *Ibid.*

86 *R. v. Taylor and Williams*, [1981] 3 CNLR 114 (Ont. CA), p. 120, a été cité avec approbation par la Cour suprême du Canada dans *R. c. Sparrow*, [1990] 1 RCS 1075.

Les commissaires au Traité n° 8 ont signalé qu'«[a]ucune des tribus ne paraît avoir une organisation bien définie⁸⁷». Ils ont, en outre, déclaré catégoriquement que les Indiens n'auraient pas signé le Traité si l'une de ses dispositions avait été qu'ils soient confinés dans des réserves. Ils ont dû assurer les Indiens que ces réserves seraient mises de côté «lorsqu'ils le demanderaient⁸⁸». Cette affirmation semble indiquer que la Couronne avait l'intention de fournir des terres de réserve aux Indiens visés par le Traité n° 8 à mesure que la colonisation exercerait des pressions sur une organisation sociale encore mal définie, et que de nouvelles bandes se formeraient ou que des bandes existantes accepteraient de nouveaux membres. La possibilité d'arpentages multiples est implicite.

Le juge Mahoney tire une autre conclusion importante dans l'arrêt *Pieds-Noirs*, soit que ce sont les Indiens, et non les bandes, qui ont cédé le territoire à la Couronne. Il ne nous apparaît pas raisonnable de croire que les Indiens auraient été disposés à signer un traité ne donnant pas de terres à tous ceux d'entre eux qui auraient cédé leurs droits ancestraux sur le territoire visé. Il est vrai que les terres de réserve seraient conservées à titre collectif, afin qu'aucun membre d'une bande soit vraiment dépossédé. Par ailleurs, les terres étaient un bien extrêmement précieux pour les Indiens, du point de vue culturel autant qu'économique.

En outre, il est manifeste que l'un des objectifs du processus des traités était de donner aux Indiens une base de ressources suffisante. On peut supposer qu'une formule de calcul des terres à attribuer reposant sur le nombre de membres a été employée pour déterminer ce qui constituait une «portion raisonnable» de la terre cédée⁸⁹, car chacun a besoin d'un minimum de terre pour vivre. Il est peu probable que les Indiens auraient accepté le Traité s'ils avaient compris que l'intention de la Couronne était d'exclure du calcul ceux qui se joindraient à la bande après l'arpentage, ou ceux qui étaient tout simplement absents à ce moment-là, mais qui tireraient néanmoins leur subsistance de cette base foncière.

Il n'est pas raisonnable non plus de croire que les Indiens auraient signé le Traité si on leur avait expliqué qu'à moins de devenir membres d'une bande avant le premier arpentage, ils ne seraient *jamaïs* pris en compte dans le calcul des terres attribuables. Une telle hypothèse ne correspond d'aucune façon à la réalité sociale de l'époque où le Traité a été signé. Les Indiens

87 *Traité n° 8*, p. 8.

88 *Ibid.*, p. 7.

89 Il s'agit d'un renvoi aux assurances des commissaires au Traité. Voir le *Traité n° 8*, p. 8.

visés par le Traité n° 8 étaient dispersés un peu partout dans un territoire inaccessible, ils chassaient en petits groupes familiaux, et beaucoup d'entre eux n'étaient intéressés ni à signer le Traité ni à faire partie d'une bande. Il aurait donc été impossible d'exiger que tous les Indiens remplissent ces deux conditions avant le premier arpentage⁹⁰. Nous sommes donc persuadés que l'adhésion obligatoire à une bande après le premier arpentage aurait été inacceptable pour les Indiens.

Compte tenu de tous ces facteurs, et vu que le Traité ne précise pas qu'il y aura une seule date pour le premier arpentage, nous estimons que les signataires indiens n'auraient pas pu comprendre que les droits fonciers issus du Traité devaient se fonder sur un recensement effectué une seule fois, soit à l'arrivée d'un arpenteur envoyé par le gouvernement du Canada. Cette conclusion est importante. Dans *Nowegijick c. R.*, la Cour suprême du Canada a approuvé le principe voulant que les traités signés avec les Indiens doivent être interprétés «non pas selon le sens strict de leur langage mais selon ce qui serait, pour les Indiens, le sens naturel de ce langage⁹¹».

D'autres principes établis de l'interprétation des traités vont dans le même sens. Dans *Taylor and Williams*, la cour a statué que l'ambiguïté dans un traité devrait être interprétée contre le gouvernement, puisque c'est lui qui a rédigé le traité⁹². Nous convenons avec la Première Nation requérante que le gouvernement aurait pu préciser que les droits fonciers issus du Traité seraient déterminés une fois pour toutes, à partir des données démographiques recueillies au moment du premier arpentage, si telle était son intention à l'époque. Cet argument est particulièrement convaincant dans le contexte du Traité n° 8 : compte tenu de l'organisation sociale et économique non structurée des Indiens habitant ce territoire, il ne faisait aucun doute pour les agents de la Couronne que pendant un certain temps encore, d'autres Indiens adhèreraient au traité qui avait été signé. Neil Reddekopp fait remarquer dans son étude sur les transferts postérieurs à 1915 qu'il était évident dès le moment où le Traité n° 8 a été conclu que tout n'avait pas été

90 Les statistiques sur les adhésions en témoignent, d'après Reddekopp (pièce 18 de la CRI, p. 6) : [traduction]

En 1899, 1 838 personnes au total ont reçu une annuité en Alberta. L'année suivante, 575 autres ont adhéré au Traité, soit une hausse de 31 p. 100. Dans une certaine mesure, il s'agissait d'adhésions de nouvelles bandes (Sturgeon Lake et Dene Tha), mais même parmi les bandes qui avaient signé le Traité n° 8 en 1899, 299 personnes avaient adhéré au Traité en 1900, soit une hausse de 16 p. 100. Malgré cette hausse importante, le commissaire au Traité estimait qu'environ 500 personnes vivant au nord du Petit lac de l'Esclave n'avaient pas adhéré au Traité.

91 [1983] 1 RCS 29, p. 36. La Cour suprême s'est aussi fondée sur cet extrait dans *Simon c. R.*, [1985] 2 RCS 387, p. 402.

92 Voir note 86, p. 123.

fait pour permettre à toutes les personnes admissibles d'avoir droit aux avantages prévus dans ledit traité⁹³. Il ne s'agit donc pas ici d'un événement imprévisible. Le gouvernement avait tout le loisir de régler cette question, en des termes précis, dans le Traité.

Il faut aussi interpréter les traités de manière à préserver l'honneur de la Couronne⁹⁴. L'engagement de la Couronne de traiter honorablement les Indiens ressort clairement dans les assurances données par les commissaires que la mise à part de réserves avait pour but de «leur assurer à perpétuité une portion raisonnable de la terre cédée⁹⁵». Une interprétation restrictive de ce qui est raisonnable peut susciter certains doutes quant à l'honnêteté des intentions du gouvernement, en particulier si, comme c'est le cas ici, les Indiens n'ont pas été informés qu'ils devraient devenir membres d'une bande avant le premier arpentage pour être inclus dans le calcul des droits fonciers issus du Traité. Il faut éviter une telle interprétation.

Enfin, nous faisons observer que le Traité n° 8 a amené les signataires indiens à «céder, abandonner et remettre» leur droit ancestral à l'égard d'une vaste partie de l'Alberta et de sections moins importantes de la Saskatchewan, de la Colombie-Britannique et des Territoires du Nord-Ouest. Toute interprétation raisonnable du Traité n° 8 porte à conclure qu'en contrepartie, chaque adhérent obtenait des droits fonciers, calculés en fonction du nombre de personnes qui l'acceptaient elles aussi. Cela nous semble une interprétation juste et raisonnable.

La réponse à la question 1 a) est oui, il faut inclure tous les Indiens visés par le Traité dans le calcul des terres attribuables.

Question 1

b) Les droits fonciers issus de traités constituent-ils un droit collectif ou individuel?

Le Canada soutient que l'analyse qui précède au sujet de la question 1 a) est erronée, parce qu'elle ne reconnaît pas le caractère purement collectif plutôt qu'individuel du droit conféré par traité à des terres de réserve. Il s'appuie à cet égard sur le texte même du Traité : «... Sa Majesté par les présentes convient et s'oblige de mettre à part des réserves pour *les* bandes qui en désireront...». En outre, plusieurs arrêts stipulent catégoriquement que le

93 Pièce 18 de la CRI, p. 6.

94 *Claxton v. Saanichton Marina Ltd.*, [1989] 3 CNLR 46 p. 50 (BCCA), où l'on cite, entre autres, *Nowegijick c. R.*, [1983] 1 RCS 29 et *Simon c. R.*, [1985] 2 RCS 387.

95 *Traité n° 8*, p. 7.

droit de mettre à part des terres de réserve est un droit qui appartient à toute la bande et que les droits issus de traités, de même que les droits ancestraux, sont des droits collectifs⁹⁶. Nous convenons que le droit de se servir et de profiter des réserves est un droit que détiennent en commun les membres d'une bande *après que la réserve a été arpentée et mise à part*. Mais en soi, cette affirmation ne nous aide pas à déterminer la superficie des terres auxquelles a droit une bande en vertu d'un traité. Même en comptant les signataires après le fait et les nouveaux membres privés de terres, le droit de se servir et de profiter des terres de la réserve reste un droit collectif. La vraie question qu'il faut se poser est comment définir la collectivité (c.-à-d. la bande) aux fins du calcul des droits fonciers issus du traité.

Le Canada nous demande de définir la collectivité par un recensement unique qui a eu lieu au moment du premier arpentage. Cette méthode, soutient le Canada, est dictée par le Traité lui-même, plus précisément par la disposition portant qu'un arpenteur sera envoyé pour déterminer et mettre à part les réserves. Le Traité «indique clairement que la population de la bande à ce moment-là devrait servir de base à la formule prévue (...) C'est à ce moment-là [à la date de l'arpentage] que, en vertu du Traité, la population de la bande s'est cristallisée afin de permettre le calcul de la superficie de la réserve⁹⁷». De plus, la conduite ultérieure des parties, s'il faut en croire les documents de l'époque, indique que pour les représentants de la Couronne, les droits fonciers issus de traités devaient être fixés à un moment donné⁹⁸. La position du Canada peut se résumer ainsi : «Rien dans le Traité ne permet d'affirmer que l'obligation de la Couronne dépasse l'attribution de terres de réserve en fonction de la population telle que l'a évaluée l'arpenteur⁹⁹».

Nous ne sommes pas d'accord. Au contraire, aucune disposition du Traité n'appuie, selon nous, la méthode basée strictement sur la date du premier arpentage que propose le Canada. Le Traité ne prévoit pas qu'il y aura un seul arpentage; il est question plutôt d'un *processus* relatif au choix et à l'arpentage des terres de réserve. Le Canada a raison de soutenir que l'arpenteur devait déterminer la superficie de la réserve en fonction des

96 *Joe et al. v. Findlay and Canada* (AG), [1981] 3 CNLR 58, 3 WWR 60; *Oregon Jack Creek Indian Band v. Canadian National Railway Co.* (1989), 34 BCLR (2d) 344, [1990] 2 CNLR 85 (CA); *R. v. Jones*, [1993] 14 OR (3d) 421, 3 CNLR 182; *R. v. Little*, [1993] 3 CNLR 214 (BCSC).

97 Mémoire du gouvernement fédéral, p. 23.

98 Mémoire de L. Vankoughnet, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, à John A. Macdonald, surintendant général des affaires indiennes, 8 mars 1887 (Rapport Davies, doc. 2), cité dans le mémoire du gouvernement fédéral, p. 24.

99 Mémoire du gouvernement fédéral, p. 25.

Indiens dénombrés au moment de l'arpentage, ce qui constituait une solution juste et raisonnable au problème qui se posait alors, mais cela ne permet pas de conclure que l'obligation du gouvernement devait s'arrêter là. Nous n'acceptons pas l'affirmation du Canada que c'est ce qui ressort implicitement de la façon dont l'engagement pris dans le Traité de fournir des terres devait être satisfait. Nous ne sommes pas d'accord non plus avec l'argument voulant que la population d'une bande se cristallise à la date du premier arpentage. Cette interprétation pourrait être jugée raisonnable si tous les Indiens habitant les terres situées à l'intérieur des limites visées par le Traité avaient été organisés en bandes stables à la date du premier arpentage, et si toutes les réserves avaient été arpentées en même temps. Compte tenu du contexte historique réel, cependant, la théorie de la cristallisation au moment du premier arpentage détonne avec la réalité sociale de l'époque. En fait, elle s'éloigne tellement de la situation réelle des Indiens de Fort McKay qu'elle ne peut constituer une justification plausible d'une vision restrictive de l'obligation légale du Canada.

De plus, le droit collectif à des terres de réserve est défini dans le Traité comme la somme des droits fonciers individuels. Cela ne veut pas dire que le droit à des terres de réserve est un droit individuel, mais plutôt que chaque personne jouit d'un droit non individualisé de participer à la ressource. Cela dit, comme nous devons en revenir à l'individu pour calculer les droits fonciers, la question de la population de la bande est cruciale.

Nous avons donc, dans le cas qui nous occupe, une collectivité qui n'est pas fermée, et dont le territoire n'est pas fixé à la date du premier arpentage. C'est dans ce contexte que nous appliquons un traité qui ne précise rien de plus qu'un processus d'arpentage et de choix des terres de réserve à un moment donné dans l'avenir. En ce qui concerne les preuves fournies par la conduite ultérieure des parties, nous ne considérons pas que l'opinion d'un fonctionnaire ministériel écrivant entre 1887 et 1890 (que les droits fonciers issus du Traité devaient être fixés à la date du premier arpentage, voir la note 98) puisse délimiter la nature et la portée du droit conféré par traité à des terres de réserve. Compte tenu de tous ces facteurs, nous devons rejeter l'argument du Canada.

Par conséquent, la réponse à la question 1 b) est que les droits fonciers issus de traités constituent un droit collectif qui appartient à une Première Nation déterminée à partir du nombre d'adhérents au traité qui en sont ou qui en deviennent membres, en se rappelant la réponse que nous avons don-

née à la question 1 a) qu'il faut inclure une fois tous les Indiens visés par le traité dans le calcul des droits fonciers.

Conclusions

Il existe au Canada des principes bien définis au sujet de l'interprétation des traités conclus avec les Indiens. On peut les résumer comme suit :

- Les traités devraient être interprétés de manière équitable et libérale en faveur des Indiens et non pas selon le sens de leur langage, mais bien selon ce qui serait, pour les Indiens, le sens naturel de ce langage¹⁰⁰.
- Étant donné que l'honneur de la Couronne est en jeu, aucun doute ne doit pouvoir être soulevé quant à l'honnêteté de ses intentions¹⁰¹.
- Si les mots ou les expressions employés sont ambigus, ils devraient être interprétés contre les auteurs ou les rédacteurs de ces traités et non au détriment des Indiens, lorsqu'une autre interprétation raisonnable est possible¹⁰².
- On peut tenir compte de la conduite ultérieure des parties pour déterminer comment elles ont compris le traité¹⁰³.

Notre analyse, fondée sur les principes énoncés plus haut, nous amène à tirer les conclusions suivantes quant à la nature et à la portée des droits fonciers issus du Traité n° 8 :

1. L'objet, le sens et l'intention du Traité sont que chaque bande indienne ait droit à des terres dont la superficie repose sur le nombre de membres, et que chaque Indien visé a le droit, en tant que membre de sa bande, d'être pris en compte dans le calcul des terres attribuables.
2. Le Traité conférerait à chaque Indien des droits fonciers pouvant être exercés en tant que membre d'une bande, ou individuellement s'il opte pour des terres en particulier. Dans le cas des membres d'une bande, ce droit foncier s'est cristallisé au moment du premier arpentage des terres

100 Voir *Nouegijick c. La Reine*, [1983] 2 CNLR 94 (CSC), p. 94, tel que suivi dans *Simon c. La Reine* [1985] 2 RCS 387.

101 Voir *R. v. Taylor and Williams* [1981] 3 CNLR 114 (Ont. C.A.), p. 123.

102 Voir *R. v. Taylor and Williams*, p. 123, appliquant *R. v. White and Bob* [1964], 50 D.L.R. (2d) 613, p. 652, confirmé par [1965] R.C.S. vi.

103 Voir *Taylor and Williams*, p. 123, *Stoui*, [1990] 1 RCS 1025 et *R. v. Ireland*, [1991] 2 CNLR 120 (O.C.J.G.D.), p. 128 et 129.

de réserve. La superficie qui revenait alors à la bande est une question de fait, déterminée selon la population réelle de cette bande, y compris les membres qui étaient absents lorsque le premier arpentage a été effectué, et que l'on appelle généralement les «absents».

3. Le Traité conférait à chaque bande le droit de recevoir des terres de réserve supplémentaires pour chaque nouvel adhérent qui se joignait à la bande après la date du premier arpentage. La quantité de terres supplémentaires à laquelle la bande a alors droit est une question de fait, ce droit s'étant cristallisé lorsque ces Indiens se sont joints à la bande. Ceux-ci sont généralement appelés les «signataires après le fait».
4. Le Traité conférait à chaque bande le droit de recevoir des terres de réserve supplémentaires pour chaque Indien qui passait d'une bande à l'autre, pourvu que la bande d'origine de l'Indien transféré n'ait pas reçu de terres en son nom. On parle généralement dans ce cas de «nouveaux membres privés de terres».
5. Après la date du premier arpentage, les hausses ou diminutions naturelles de la population de la bande n'influencent pas les droits fonciers issus du traité. Seule l'arrivée de signataires après le fait ou de nouveaux membres privés de terres peut y changer quoi que ce soit.
6. Le mariage d'une Indienne visée par un traité avec un membre d'une bande visée par le même traité ne change rien à la somme de terres à laquelle cette bande a droit, à moins que cette Indienne soit elle-même une signataire après le fait ou qu'elle se trouve privée de terres. Lorsqu'une Indienne qui n'a adhéré à aucun traité épouse un membre d'une autre bande, cela ne donne à cette bande aucun droit à des terres supplémentaires.
7. La population de la bande à la date où le traité est signé ne suffit pas pour déterminer la superficie des terres attribuables.
8. La population actuelle d'une bande ne suffit pas pour déterminer la superficie des terres auxquelles celle-ci a droit, pas plus que les augmentations naturelles de la population d'une bande ne lui donne droit à des terres supplémentaires.
9. Si une bande reçoit trop de terres à la date du premier arpentage, le Canada a le droit de les porter au crédit des Indiens privés de terres qui

seront transférés dans cette bande ou de ceux qui adhéreront ultérieurement au traité.

10. Il n'est pas nécessaire de déterminer qu'une erreur a été commise au moment du premier arpentage pour qu'une revendication des droits fonciers issus d'un traité soit valide.

Autres facteurs soulevés par les parties

Avant de voir comment ces principes s'appliquent à la revendication déposée par la Première Nation de Fort McKay, il convient de répondre à certaines questions posées par le Canada quant aux conséquences qu'il y aurait à tenir compte des ajouts effectués après le premier arpentage dans l'établissement des droits fonciers issus d'un traité. La principale objection du Canada est que cette façon de procéder repose sur «un droit sélectif et variable¹⁰⁴» (autrement dit, que les hausses de la population sont prises en considération, mais pas les baisses), ce qui est inacceptable et tout à fait impossible à appliquer dans la pratique. De plus, le Canada soutient que cette méthode «asymétrique» est, en soi, discutable.

Le Canada soutient que, puisque les terres de réserve ne sont pas reprises lorsque la population d'une bande devient inférieure à ce qu'elle était à la date du premier arpentage, des terres supplémentaires ne devraient pas non plus être accordées lorsqu'elle augmente. Pareil raisonnement ne tient pas, car il met dans le même panier les hausses démographiques imputables aux adhésions après le fait et au transfert d'Indiens privés de terres, et les augmentations démographiques naturelles. Il confond changement démographique et droits fonciers légitimes. Même si les deux phénomènes précités provoquent une hausse de la population, leur pertinence dans le contexte des droits fonciers issus d'un traité est très différente. Si les droits d'une bande ont été satisfaits à la date du premier arpentage, les augmentations imputables à la croissance démographique naturelle ou à l'arrivée de nouveau membres issus d'autres bandes ne sont pas pertinentes, parce que ces nouveaux membres sont déjà «inclus», par l'entremise de leurs ancêtres. Par conséquent, le principe voulant que tout Indien visé par un traité a le droit d'être pris en compte dans le calcul des terres attribuables est respecté. Par contre, les signataires après le fait et les transférés provenant de bandes privées de terres n'ont jamais été inclus dans un tel calcul, et c'est là toute la différence. Lorsqu'on établit une distinction entre les *ajouts* (signataires

104 Mémoire du gouvernement fédéral, p. 31.

après le fait et nouveaux membres privés de terres) et les *hausse*s de population, il n'y a pas d'asymétrie.

Le Canada soutient également que tenir compte des ajouts tardifs «créé artificiellement l'impression d'un moins-reçu au moment du premier arpentage, ce qui n'a pas été le cas». Cela «suppose que les membres qui se sont ajoutés après coup faisaient¹⁰⁵ partie de la population de la bande à la date du premier arpentage, même s'il est évident qu'un grand nombre d'entre eux n'étaient pas de ce monde à cette date¹⁰⁶». L'ajout de personnes qui n'étaient pas nées à la date du premier arpentage signifie que les hausses naturelles du nombre de nouveaux membres sont prises en compte. Là encore, le Canada soutient que cela revient à une vision très sélective de l'évolution ultérieure de la population, parce que les diminutions naturelles de la population par rapport à ce qu'elle était à la date du premier arpentage ne sont pas prises en considération.

L'argument du Canada ne nous apparaît pas convaincant. Les membres qui sont venus s'ajouter après coup n'ont pu être considérés comme appartenant «censément» à la bande à la date du premier arpentage que parce que les directives de 1983 utilisaient la notion de «date rajustée du premier arpentage», laquelle notion, à son tour, reposait sur l'opinion qu'avait le Canada que son obligation se fondait uniquement sur la population à la date du premier arpentage. Si les nouveaux arrivants devaient être pris en compte, ils devaient, théoriquement, avoir appartenu à la bande au moment du premier arpentage. À notre avis, il n'est nullement nécessaire de s'aventurer sur la voie fictive de la «date rajustée du premier arpentage». Les signataires après le fait et les nouveaux membres privés de terres sont pris en considération non pas parce que, théoriquement, ils auraient dû l'être au moment du premier arpentage, mais parce qu'ils n'ont jamais été inclus dans un calcul des terres attribuables. Par conséquent, que les membres venus s'ajouter après coup aient été vivants au moment du premier arpentage ou non, cela ne change rien à rien.

La question des hausses démographiques naturelles chez les membres venus s'ajouter par la suite ne nous semble pas non plus constituer une objection valide. Premièrement, les augmentations et les *diminutions* naturelles au sein de ce groupe sont *toutes les deux* prises en considération dans l'équation, à savoir que bon nombre d'Indiens mourront sans avoir

105 Le Canada semble désigner de cette façon les adhérents après le fait, les transférés privés de terres et les Indiens qui se sont joints par mariage à la bande après le premier arpentage.

106 Mémoire du gouvernement fédéral, p. 40.

jamais été inclus dans le calcul des terres attribuables en vertu d'un traité, qu'ils aient été des signataires après le fait ou des transférés dépourvus de terres. Tel est précisément le principe qui a été appliqué entre la signature du traité et le premier arpentage. Deuxièmement, la proposition voulant que les diminutions par rapport à la population au premier arpentage doivent être comptées découle de l'idée d'une obligation tout à fait variable à l'égard des droits fonciers issus de traités, une obligation qui dépend totalement des fluctuations démographiques. C'est sur cette notion que repose la perception qu'a le Canada des ajouts postérieurs au premier arpentage. Pareille interprétation, aussi incohérente, arbitraire et sélective, sert bien les intérêts du Canada, dont l'obligation varie dans la mesure où elle favorise une Première Nation. Mais ce qui est proposé, c'est plutôt une application stricte du principe voulant que tout Indien visé par un traité doit être inclus dans le calcul des droits fonciers qui en découlent.

Une autre objection du Canada au sujet de la méthode proposée est qu'elle sème la confusion. Par exemple, puisqu'un membre ne sera pas considéré parmi ceux qui se sont ajoutés après coup si ses ancêtres ont déjà été comptés, qu'arrive-t-il lorsqu'un parent a été compté, mais pas l'autre? Cette personne est-elle comptée, écartée totalement pour ne pas être comptée deux fois, ou considérée comme ayant droit à une partie des 128 acres prévus?

Dans un autre exemple, le Canada avance l'hypothèse suivante : qu'arrive-t-il si un signataire après le fait se joint à une première bande, y reste pendant quatre ans, puis quitte cette bande pour se joindre à une autre (en tant que transféré privé de terres) et y reste durant 30 ans? Cela soulève le problème de la répartition des membres ajoutés après coup entre les bandes, et la possibilité que deux bandes ou plus revendiquent le droit de cette personne à être comptée. D'après le Canada, ce ne sont là que quelques exemples des problèmes extrêmement complexes, et illimités, qui risquent de se poser.

Comme l'ont fait remarquer MM. Reddekopp et Kennedy, dans la pratique, ce genre de problème ne s'est pas révélé insurmontable. Ainsi, lorsqu'un Indien a changé de bande et qu'on ne sait pas clairement s'il doit être compté, l'usage a consisté à évaluer la force du lien entre cet Indien et les bandes en question, habituellement en fonction de la continuité d'association. De même, pour déterminer si un «signataire après le fait» a été pris en compte dans le calcul des terres attribuables, on a choisi une lignée, généralement celle du père, et on s'est tenu à ce choix. Cependant, la

lignée de la mère, qui pose moins de difficulté, nous apparaîtrait préférable. Incidemment, plusieurs règlements importants de revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités sont intervenus en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba.

Nous sommes conscients que ces solutions pratiques sont loin de tout régler. Cela dit, nous ne pouvons regarder sans rien dire le gouvernement rendre les armes devant des problèmes «franchement trop complexes» dont il s'est pourtant rendu responsable en ne respectant pas plus tôt les engagements solennels qu'il a pris vis-à-vis des Indiens avec qui il a conclu un traité. Comme il le reconnaît lui-même, «la situation s'aggrave de génération en génération»¹⁰⁷.

Enfin, nous reconnaissons que le Canada a raison de se préoccuper de ce que ses obligations au chapitre des droits fonciers issus de traités puissent être, une fois pour toutes, considérées comme ayant été remplies. Il importe, cependant, de ne pas exagérer le problème. En vertu des principes énoncés ci-dessus, une bande aurait droit à un nouvel arpentage des terres supplémentaires si d'autres membres admissibles venaient s'ajouter à ceux qu'elle compte déjà. L'arpentage se fonderait sur le nombre réel de ces nouveaux membres. Ce processus continuerait jusqu'à ce que tous les Indiens signataires d'un traité aient été pris en compte dans le calcul des droits fonciers et que toutes les bandes signataires d'un traité aient fait établir la superficie des terres auxquelles celui-ci leur donne droit. Bien que la possibilité d'arpentages multiples soit envisagée, le processus ne peut pas mener à une obligation illimitée simplement parce qu'un nombre limité d'Indiens visés par un traité ont le droit d'être comptés et, dans l'ensemble, nous disposons de renseignements généalogiques exceptionnellement détaillés à leur sujet. Par conséquent, la question de l'obligation relative aux droits fonciers issus des traités ne se pose plus quand tous les Indiens visés ont été inclus dans le calcul des terres attribuables.

Nous devons nous pencher sur deux derniers points soulevés par les requérants. Les conseillers juridiques de la Première Nation de Fort McKay ont soutenu que le recul pris par le Canada par rapport aux directives de 1983, et son «choix» de faire reposer plutôt son argumentation sur l'interprétation donnée en 1993 de son obligation légale, constituent un manquement «fondamental et flagrant» à son obligation de fiduciaire. Cette allégation comporte principalement deux volets. Premièrement, le Canada a

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 44.

accepté jusqu'en 1993 les revendications des droits fonciers issus de traités que suscitent les adhésions après le fait et le transfert d'Indiens privés de terres. Dans sa nouvelle politique, le Canada traite la Première Nation de Fort McKay différemment des autres Premières Nations qui ont signé le même traité. Deuxièmement, le choix de la version de 1993 a des répercussions négatives sur les droits fonciers des Indiens visés.

Commençons par la possibilité d'un chevauchement entre les obligations découlant d'un traité et l'obligation de fiduciaire, en ce sens que la Couronne, en tant que fiduciaire, doit respecter les engagements qu'elle a pris par traité¹⁰⁸. Il nous semble, cependant, que la question de la violation du traité vient en premier et qu'elle subsume les autres. Autrement dit, il ne s'agit pas de savoir si le Canada a «choisi» d'interpréter le traité d'une manière qui limite les droits fonciers des Premières Nations et, donc, d'exercer incorrectement sa «discretion», ou si le Canada ne traite pas les Premières Nations signataires du traité sur un pied d'égalité, mais plutôt si le Canada interprète correctement ce traité. Si tel n'est pas le cas, et si les droits fonciers issus du traité n'ont pas été respectés, alors la conclusion de cette enquête sera que le Canada n'a pas respecté son obligation légale envers la Première Nation de Fort McMurray.

Les conseillers juridiques de la Première Nation de Fort McMurray ont aussi soutenu que la politique de 1993 éteint rétroactivement les droits existants issus de traités, ce qui est contraire aux dispositions du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Nous doutons que l'adoption d'une politique réponde aux critères, énoncés dans *Sparrow*, d'une intention claire et nette d'éteindre un droit. La Cour suprême du Canada avait alors statué que la législation réglementant la pêche ne pouvait ni éteindre ni même définir le droit ancestral en cette matière. De plus, il est inexact, à notre avis, de parler de l'extinction du droit conféré par traité à des terres de réserve dans le contexte de la revendication qui nous intéresse ici. Ce droit n'a rien à voir, par exemple, avec un droit de chasse ou de pêche ancestral ou issu d'un traité, qui a un caractère perpétuel. L'intention était que les droits fonciers issus des traités soient satisfaits à un certain moment et qu'à ce moment-là, l'obligation prenne fin. Le droit, dans ce cas, n'est pas éteint; c'est plutôt l'obligation qui est satisfaite. Et la question de savoir si le Canada a satisfait à son obligation est encore une fois, et à juste titre, une question d'interprétation du traité.

108 *Ontario (PG) c. Bear Island Foundation*, [1991] 2 RCS 570, 3.

Enfin, il y a eu un vif débat entre les parties au sujet de la pertinence des directives de 1983. Le Canada affirme que ces directives ne sont pas pertinentes pour l'interprétation du traité, et la Première Nation de Fort McKay déclare qu'elles démontrent la conduite ultérieure des parties. D'après *Taylor and Williams*, il est évident que nous pouvons tenir compte de la manière dont, historiquement, les parties ont appliqué le traité après sa signature¹⁰⁹.

La méthode que nous avons employée dans cette enquête a consisté à prendre du recul et à poser la question fondamentale suivante : «que dit le Traité au sujet des droits fonciers qui en découlent?» Selon nous, c'est ainsi qu'il faut aborder la question de l'obligation légale. Nous avons considéré les directives de 1983 comme une interprétation possible du Traité, et évalué cette interprétation selon ses qualités intrinsèques plutôt qu'en fonction de son statut. Nous n'avons donc pas besoin de régler les questions soulevées au sujet du statut de ces directives.

En outre, si la conduite ultérieure des parties est pertinente pour l'interprétation du Traité, nous convenons avec le Canada que, à la lumière de tous les faits historiques, il est difficile de dégager un profil homogène de conduite ultérieure du gouvernement en ce qui concerne les droits fonciers issus de ce traité. D'ailleurs, le gouvernement a modifié les règles fondamentales à maintes reprises. Au bout du compte, le fait qu'il se soit appuyé sur les directives de 1983 durant plus de dix ans n'a d'importance que dans la mesure où il illustre que même le gouvernement a considéré la nécessité de tenir compte des ajouts survenus après le premier arpentage comme une interprétation raisonnable du Traité.

QUESTION 2

Le Canada a-t-il satisfait à son obligation de fournir des terres de réserve à la Première Nation de Fort McKay tel que prévu dans le Traité?

La Première Nation de Fort McKay affirme la validité de sa revendication, fondée sur les droits fonciers découlant du Traité qu'a suscités les adhésions tardives et le transfert d'Indiens privés de terres, ou encore sur un moins-reçu au moment du premier arpentage. En voici les détails :

109 Voir la note 86, p. 120.

- La population à la date du premier arpentage, basée sur une analyse conjointe des listes des bénéficiaires du Traité, était de 63 personnes, plus 7 absents. À ce nombre, il faut ajouter 11 signataires après le fait, 20 Indiens privés de terres transférés avant 1949, 9 Indiens privés de terres qui se sont joints à la bande par mariage, ainsi que 25 Indiens privés de terres transférés en 1963, pour un total de 135. Étant donné que des terres de réserve ont été arpentées pour environ 106 personnes en 1915, le Canada doit à la Première Nation de Fort McKay, conformément au Traité, de nouvelles terres de réserve.
- On pourrait parler aussi d'un moins-reçu au moment du premier arpentage, d'après la reconstitution, effectuée par Neil Reddekopp, de la base démographique de 106 personnes employée par l'arpenteur Robertson. Il faut se rappeler que le lieu de résidence a été retenu comme critère applicable par suite du témoignage de Rem Westland, selon qui c'était là la bonne façon de déterminer la population à la date du premier arpentage¹¹⁰. M. Reddekopp a conclu que le nombre des personnes effectivement présentes à Fort McKay en 1915, plus les absents, s'établissait à 114 (70 selon les listes des bénéficiaires, plus 44 autres personnes qui répondaient au critère du lieu de résidence). Par conséquent, puisque 114 personnes auraient dû être comptées, mais que seulement 106 l'ont été, il devient possible de parler d'un moins-reçu au moment du premier arpentage. Viennent s'ajouter 34 autres membres — des signataires après le fait et des transférés privés de terres — dont les droits fonciers doivent être respectés.

La reconstitution fondée sur le lieu de résidence offre des possibilités des plus intéressantes, mais nous préférons ne pas nous écarter de l'usage établi, qui consiste à prendre la liste des bénéficiaires comme point de départ d'une analyse des droits fonciers issus des traités. Nous reconnaissons que ces listes présentent certaines lacunes, qu'elles n'énumèrent pas tous les membres d'une bande, et qu'il n'existait pas de liste des bénéficiaires de Fort McKay en 1915. De plus, bien que cette liste constitue une référence historique permettant d'identifier les membres d'une bande, elle n'est pas déterminante. La composition d'une bande est une question de fait, établie en fonction de toutes les preuves pertinentes, dont le témoignage verbal des anciens. Dans ce cas-ci, toutefois, nous acceptons le chiffre de 70 personnes à la date du

110 Transcription, p. 116, 16 décembre 1994 (Rem Westland)

premier arpentage, auquel on est arrivé après une analyse conjointe effectuée par le Canada et la Première Nation requérante.

À la lumière de ce qui précède, nous sommes convaincus de la validité de la revendication soumise par la Première Nation de Fort McKay, fondée sur les droits fonciers conférés par traité qui découlent des adhésions tardives et du transfert d'Indiens privés de terres. Nous respectons le travail de M. Reddekopp, dont l'estimation des membres ajoutés après coup nous paraît aussi exacte que possible. Par conséquent, nous acceptons, sur la base des preuves qui nous ont été présentées, que la Première Nation requérante a droit à suffisamment de terres de réserve pour 135 personnes (17 280 acres), et que l'obligation qu'avait le gouvernement de fournir des terres de réserve supplémentaires (3 815 acres) n'a pas été respectée.

PARTIE IV

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

On nous a demandé de déterminer si le gouvernement du Canada avait eu raison de rejeter la revendication particulière déposée par la Première Nation de Fort McKay et de faire rapport à ce sujet. Pour déterminer si la revendication est valide, nous avons dû considérer les questions juridiques suivantes :

Question 1. Quelle est la nature et la portée du droit à des terres de réserve que confère le Traité n° 8 et de l'obligation correspondante du Canada de fournir ces terres?

- a) Faut-il inclure tous les Indiens visés par le Traité dans le calcul des droits fonciers?
- b) Les droits fonciers issus de traités constituent-ils un droit collectif ou individuel?

Question 2. Le Canada a-t-il satisfait à son obligation de fournir des terres de réserve à la Première Nation de Fort McKay tel que prévu dans le Traité?

Notre réponse à chacune de ces questions se résume comme suit :

Question 1 a)

Il faut inclure tous les Indiens visés par le Traité dans le calcul des droits fonciers. D'après le texte du Traité et l'arrêt *R. c. Bandes indiennes Pieds-Noirs*, nous concluons que la Couronne entendait conclure une entente avec tous les Indiens habitant la région visée, qu'ils aient été membres ou non d'une bande au moment de la signature. Par conséquent, la Couronne est

obligée de fournir des terres de réserve à tous les Indiens du territoire couvert par le Traité n° 8, conformément à la formule énoncée dans celui-ci, lorsque ces Indiens adhèrent au Traité et se joignent à une bande. La possibilité d'arpentages multiples est implicite.

Question 1 b)

Il est évident que le droit de se servir et de profiter des terres de réserve est un droit collectif détenu en commun par les membres d'une bande. Mais cette conclusion ne règle pas la question qui nous est posée, à savoir comment déterminer la superficie des terres qui se rattachent, au bout du compte, à ce droit collectif. En vertu du Traité, une bande se voit attribuer une superficie fondée sur le nombre de membres. Par conséquent, la question qu'il convient véritablement de se poser est de savoir comment définir la collectivité aux fins des droits fonciers issus du Traité.

Selon nous, aucune disposition du Traité n'appuie la théorie du Canada voulant que cette collectivité se soit «cristallisée» à la date du premier arpentage des terres à attribuer. Le Traité ne précise pas qu'il n'y aura qu'un seul arpentage; il précise plutôt un *processus* de choix et d'arpentage. De plus, étant donné que les Indiens visés par le Traité n° 8 n'étaient pas organisés en bandes stables lors du premier arpentage, la notion de cristallisation à cette date n'est pas en accord avec le contexte historique. Compte tenu de tous ces facteurs, nous rejetons l'argument du Canada voulant que son obligation à l'égard des droits fonciers issus du Traité se limite à la population à la date du premier arpentage.

Nous avons également tiré les conclusions générales suivantes :

1. L'objet, le sens et l'intention du Traité sont que chaque bande indienne ait droit à des terres dont la superficie repose sur le nombre de membres, et que chaque Indien visé a le droit, en tant que membre de sa bande, d'être pris en compte dans le calcul des terres attribuables.
2. Le Traité conférait à chaque Indien des droits fonciers pouvant être exercés en tant que membre d'une bande, ou individuellement s'il opte pour des terres en particulier. Dans le cas des membres d'une bande, ce droit foncier s'est cristallisé au moment du premier arpentage des terres de réserve. La superficie qui revenait alors à la bande est une question de fait, déterminée selon la population réelle de cette bande, y compris les membres qui étaient absents lorsque le premier arpentage a été effectué, et que l'on appelle généralement les «absents».

3. Le Traité conférait à chaque bande le droit de recevoir des terres de réserve supplémentaires pour chaque nouvel adhérent qui se joignait à la bande après la date du premier arpentage. La quantité de terres supplémentaires à laquelle la bande a alors droit est une question de fait, ce droit s'étant cristallisé lorsque ces Indiens se sont joints à la bande. Ceux-ci sont généralement appelés les «signataires après le fait».
4. Le Traité conférait à chaque bande le droit de recevoir des terres de réserve supplémentaires pour chaque Indien qui passait d'une bande à l'autre, pourvu que la bande d'origine de l'Indien transféré n'ait pas reçu de terres en son nom. On parle généralement dans ce cas de «nouveaux membres privés de terres».
5. Après la date du premier arpentage, les hausses ou diminutions naturelles de la population de la bande n'influencent pas les droits fonciers issus du traité. Seule l'arrivée de signataires après le fait ou de nouveaux membres privés de terres peut y changer quoi que ce soit.
6. Le mariage d'une Indienne visée par un traité avec un membre d'une bande visée par le même traité ne change rien à la somme de terres à laquelle cette bande a droit, à moins que cette Indienne soit elle-même une signataire après le fait ou qu'elle se trouve privée de terres. Lorsqu'une Indienne qui n'a adhéré à aucun traité épouse un membre d'une autre bande, cela ne donne à cette bande aucun droit à des terres supplémentaires.
7. La population de la bande à la date où le traité est signé ne suffit pas pour déterminer la superficie des terres attribuables.
8. La population actuelle d'une bande ne suffit pas pour déterminer la superficie des terres auxquelles celle-ci a droit, pas plus que les augmentations naturelles de la population d'une bande ne lui donne droit à des terres supplémentaires.
9. Si une bande reçoit trop de terres à la date du premier arpentage, le Canada a le droit de les porter au crédit des Indiens privés de terres qui seront transférés dans cette bande ou de ceux qui adhéreront ultérieurement au traité.
10. Il n'est pas nécessaire de déterminer qu'une erreur a été commise au moment du premier arpentage pour qu'une revendication des droits fonciers issus d'un traité soit valide.

Question 2

Le Canada n'a pas satisfait à l'obligation qu'il a en vertu du Traité de fournir des terres de réserve à la Première Nation de Fort McKay. Le Traité conférait à chaque Indien des droits fonciers que celui-ci pouvait exercer en tant que membre de la bande, ou individuellement, s'il optait pour des terres en particulier. Dans le cas des Indiens membres de la bande à l'époque, ce droit foncier s'est cristallisé au moment du premier arpentage de la réserve, en 1915. La superficie des terres qui revenait à la bande à cette date est une question de fait; elle a été déterminée en fonction du nombre réel de membres, y compris ceux qui étaient alors absents. D'après l'analyse conjointe des listes des bénéficiaires du Traité, ce nombre était de 63 personnes, plus 7 absents.

Le Traité conférait aussi à chaque bande le droit de recevoir des terres de réserve supplémentaires pour chaque Indien qui y adhérerait et qui se joindrait à la bande après la date du premier arpentage. La superficie des terres supplémentaires qui reviennent de droit à la Première Nations de Fort McKay par suite de l'arrivée de ces nouveaux membres est une question de fait; elle découle de ce que ce droit s'est cristallisé lorsque ces Indiens se sont joints à la bande de Fort McKay, laquelle a accueilli 11 signataires après le fait entre 1915 et 1949.

Le Traité conférait, en outre, à chaque bande le droit de recevoir des terres de réserve supplémentaires pour chaque Indien qui passerait d'une bande à l'autre, dans la mesure où la bande d'origine de l'Indien transféré n'avait pas reçu de terres en son nom. Avant 1949, 20 Indiens privés de terres ont été transférés dans la bande de Fort McKay. Par suite de mariages, 9 femmes — elles-mêmes privées de terres — se sont jointes à la bande. Celle-ci a aussi reçu 26 autres Indiens privés de terres en 1963. Le nombre total des transférés sans terres est donc de 54.

La population totale admissible, y compris les Indiens dont le nom figure sur la liste des bénéficiaires, les absents, les signataires après le fait et les nouveaux membres privés de terres qui ont été identifiés grâce aux recherches historiques, est de 135 personnes, ce qui, en vertu du Traité, donne droit à la Première Nation de Fort McKay à 17 280 acres de terre. Comme elle a déjà reçu 13 465 acres, soit des terres de réserve suffisantes pour environ 105 personnes, il lui revient donc 3 815 acres de plus.

RECOMMANDATION

Ayant conclu que les droits fonciers conférés par le Traité n° 8 à la Première Nation de Fort McKay n'ont pas été entièrement satisfaits, nous recommandons :

Que la revendication soumise par la Première Nation de Fort McKay relativement à ses droits fonciers issus du Traité soit acceptée pour négociation conformément à la Politique des revendications particulières du Canada.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



P.E. James Prentice, c.r.,
coprésident
Décembre 1995



Carole T. Corcoran,
commissaire

ANNEXE A

ENQUÊTE SUR LES DROITS FONCIERS ISSUS DU TRAITÉ DE LA PREMIÈRE NATION DE FORT MCKAY

1. **Décision d'ouverture :** 17 mai 1994
2. **Notification des parties :** 17 mai 1994
3. **Séance de planification :** 31 août 1994
4. **Audience publique :** 8 novembre 1994

La Commission entend les témoins suivants : le chef Mel Grandjamb, Dawn Waquan, Neil Reddekopp, Clarence Boucher, Clara Shott, Julie Lindstrom, Francis Orr, Flora Grandjamb, Willie Grandjamb, Isabelle Ahyasou, Clara Wilson. L'audience a lieu à Fort McKay.

5. **Témoignages de spécialistes :**

18 novembre 1994 (Calgary)

La Commission entend Sean Kennedy.

16 décembre 1994 (Ottawa)

La Commission entend Rem Westland, Directeur général des revendications particulières, MAINC.

16 mars 1995 (Edmonton)

La Commission entend Neil Reddekopp.

6. **Arguments juridiques :** 8 et 9 mai 1995

L'audience a lieu à Fort McKay.

ANNEXE B

LE DOSSIER OFFICIEL

Le dossier officiel de cette enquête comprend les éléments suivants :

- Les archives documentaires (2 volumes de documents, Vol. 1, pattes 1 à 19, et Vol. 2, pattes 20 à 27)
- Les pièces déposées
- Les transcriptions (5 volumes, dont la transcription des arguments juridiques)

Le rapport de la Commission et les lettres de transmission à l'intention des parties seront les dernières pièces versées au dossier de cette enquête.

ANNEXE C

[Traduction non officielle]

DIRECTIVES DU BUREAU DES REVENDICATIONS AUTOCHTONES POUR LA RECHERCHE HISTORIQUE CONCERNANT LES REVENDICATIONS FONDÉES SUR DES DROITS FONCIERS ISSUS DE TRAITÉS

Le principe général qui s'applique à toutes les catégories de revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités 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. Inversement, 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. Ils découlent de travaux de recherche effectués par le Bureau des revendications autochtones (BRA), de concert avec le ministère fédéral de la Justice ainsi qu'avec les préposés à la recherche des bandes requérantes. Chaque revendication est jugée sur le fond en gardant ces lignes directrices à l'esprit. Toutefois, comme l'expérience nous l'a prouvé, chacune est un cas d'espèce. Le processus d'examen ne doit donc pas être limité par ces lignes directrices.

L'établissement du droit foncier conféré par traité à une bande comprend cinq étapes fondamentales :

- 1) Identification de la bande et du traité pertinent.
- 2) Établissement de la date du premier arpentage initial.
- 3) Établissement du total des terres reçues par la bande.
- 4) Établissement de la base démographique.
- 5) Calcul des terres attribuables au total.

A Identification de la bande requérante

La bande requérante peut être connue sous son nom original ou sous un nouveau nom. On retrace l'origine de la bande actuelle au moment de la signature du traité ou de l'adhésion

initiale. Selon le traité numéroté (il y en a eu 11) auquel la bande a adhéré ou qu'elle a signé, elle a droit à une surface en acres déterminée en multipliant le nombre de membres de la bande par 32 ou par 128.

B Date retenue pour le calcul des droits

La date dont on doit se servir pour le calcul de la superficie est rarement précisée dans les traités. Certains parlent de mettre de côté ou d'attribuer une réserve, d'autres mentionnent la sélection de terres. Selon les juristes du ministère de la Justice, même si les traités n'indiquent pas clairement à partir de quelles données on doit établir la base démographique d'une bande pour les besoins du calcul des superficies, la date la plus raisonnable est au plus tard celle du premier arpentage. Le gouvernement canadien est généralement d'avis que c'est la date dont on se servira pour déterminer s'il s'est acquitté de ses obligations, en vertu des traités, de fournir une quantité de terres à une bande indienne en fonction de la population de ladite bande lors du premier arpentage.

En général, la date à employer est celle que l'on trouve sur le relevé d'arpentage de la première réserve mise de côté à l'usage et au profit d'une bande indienne. Il s'agit de la date inscrite par l'arpenteur comme étant celle à laquelle il a effectué l'arpentage. Il importe aussi de noter à quelle date l'arpenteur a signé le relevé, ainsi que la date qu'il a indiquée dans ses carnets.

Dans certains cas, la date choisie aux fins de l'établissement des droits n'est pas celle du premier arpentage en vue de la constitution d'une réserve. Il est possible qu'une réserve ait été arpentée pour la bande, mais qu'elle n'ait jamais été administrée comme réserve. En outre, si la bande rejette l'arpentage et abandonne la réserve après l'arpentage, il est possible qu'une autre réserve soit arpentée plus tard et confirmée par décret. On pourrait alors juger que c'est cette date qui constitue la date du premier arpentage, parce que c'est à ce moment que la première réserve, reconnue par décret, a été mise de côté pour la bande.

C Terres reçues

La superficie que reçoit une bande est établie en additionnant la superficie de toutes les terres de réserve mises de côté à l'usage et au profit de la bande en application du traité.

Le chiffre de la superficie provient du décret constituant la réserve. Les relevés d'arpentage ultérieurs sont également pertinents et il convient d'en tenir compte. Lorsque le décret confirmant la réserve ne précise pas la superficie, celle-ci est établie d'après le relevé d'arpentage.

Lorsqu'on établit la surface totale des terres reçues par une bande, seules les terres accordées en vertu d'un droit foncier issu d'un traité sont incluses. On ne compte pas les terres reçues pour les raisons suivantes, à moins de motifs historiques le justifiant :

- i) les terres reçues en échange de terres cédées aux fins de la vente;
- ii) les terres reçues en compensation de terres prises à des fins d'utilité publique;
- iii) les terres achetées avec les fonds d'une bande.

D Établissement de la base démographique

Il peut arriver qu'une bande reçoive moins de terres en règlement de ses droits fonciers que la superficie à laquelle elle avait droit aux termes du traité qu'elle a signé ou auquel elle a adhéré. On parle alors de moins-reçu. Cela peut se produire pour deux raisons : d'abord, les relevés d'arpentage n'ont pas prévu suffisamment de terres pour permettre de répondre aux droits fonciers; ensuite, des personnes qui n'avaient pas été incluses dans les relevés se joignent à une bande dont les droits fonciers ont déjà été comblés. Il s'agit de déterminer avec le plus d'exactitude possible la population de la bande au moment où la réserve a été arpentée pour la première fois. Les seules archives où sont enregistrés les membres des bandes avant 1951 sont les listes de paiement des annuités, et des recensements occasionnels. C'est généralement sur les premières que l'on s'appuie pour déterminer le chiffre de la population au moment du premier arpentage. On procède alors à une analyse des listes.

Cette analyse permet de retracer toutes les personnes devant être prises en compte dans le calcul des terres attribuables. On passe notamment en revue, si nécessaire, toutes les listes des bénéficiaires dans la région visée par le traité pour les années où une personne est absente. On examine aussi les notes des agents concernant les déplacements, les transferts, les paiements d'arriérés ou tout autre événement touchant le statut d'un membre de la bande. On couvre généralement une période de 10 à 15 ans, en général depuis le moment de la signature du traité jusqu'à quelques années après le premier arpentage. Lorsqu'une revendication est uniquement fondée sur de nouveaux adhérents ou sur les transferts en provenance de bandes privées de terres, on pourra retracer la composition de la bande des origines jusqu'à aujourd'hui.

L'analyse d'une liste des bénéficiaires s'effectue généralement selon les principes suivants :

Personnes incluses aux fins du calcul des droits fonciers

- 1) Noms figurant sur la liste des bénéficiaires l'année de l'arpentage.
- 2) Personnes absentes à qui l'on paie des arriérés. Il s'agit de membres de la bande qui étaient absents l'année de l'arpentage, mais qui sont revenus et à qui l'on paie des arriérés pour cette année.

Personnes absentes qui reviennent et à qui on ne paie pas d'arriérés. On doit être en mesure de déterminer quand ils sont devenus des membres de la bande et combien de temps ils le sont demeurés au cours d'une période de 10 à 15 ans coïncidant avec la date de l'arpentage. De façon générale, il faut que l'adhésion à la bande soit continue. Il faut aussi démontrer que, pendant qu'ils étaient absents de la bande, ils n'ont pas été inclus dans le calcul de la base démographique d'une autre bande pour les besoins des droits fonciers issus d'un traité.

- 3) Nouveaux adhérents au traité. Il s'agit d'Indiens qui n'avaient jamais signé de traité ou adhéré à un traité, et qui n'ont donc jamais été inclus dans le calcul de droits fonciers.

- 4) Personnes transférées de bandes privées de terres. Il s'agit d'Indiens qui ont souscrit à un traité comme membre d'une bande en particulier et qui sont passés dans une autre bande sans avoir été inclus dans le calcul des droits fonciers de ladite bande ou de la nouvelle bande à laquelle ils ont adhéré. Leur bande initiale peut ne pas avoir reçu de terres, tandis que les droits fonciers de leur nouvelle bande peuvent avoir été comblés avant leur arrivée. On peut accepter ces Indiens tant qu'ils n'ont pas été inclus dans le calcul des droits fonciers d'une autre bande.
- 5) Indiens non soumis au régime d'un traité qui, par mariage, adhèrent à une nouvelle bande visée par un traité. Ledit mariage en fait de nouveaux adhérents au traité.

Personnes non incluses

- 1) Personnes absentes, nouveaux adhérents et personnes transférées d'autres bandes qui n'appartiennent pas de façon raisonnablement continue à la bande, c'est-à-dire qui ne sont pas là la plupart du temps. Ces cas sont, toutefois, traités individuellement et il pourrait se justifier d'inclure une personne comme membre de la bande même si elle est absente pour une période prolongée.
- 2) Lorsque les notes de l'agent sur la liste des bénéficiaires indiquent simplement «conjoint d'une personne non visée par un traité», on n'inclut pas cette personne. Elle pourrait être non autochtone ou métisse et, par conséquent, inadmissible.
- 3) Lorsque l'agent note simplement «admis» (ce qui signifiait souvent admis dans une bande et non admis à un traité) et qu'aucune lettre d'admission au traité n'est disponible, ces personnes sont exclues.
- 4) Personnes qu'il n'est pas facile de retracer, c'est-à-dire qui semblent sortir du néant et y retourner sans vraiment laisser de trace.
- 5) Personnes qui ont été incluses dans la base démographique d'une autre bande aux fins du calcul des droits fonciers issus de traité.
- 6) Personnes dont les noms s'avèrent frauduleux.

Revendications de droits fonciers découlant de la fusion de bandes

Il arrive qu'une bande découle de la fusion de deux bandes ou plus et que, du fait que l'une ou l'autre des bandes initiales n'avait pas reçu suffisamment de terres, l'entité fusionnée en manque aussi. L'analyse des listes des bénéficiaires sera effectuée pour la bande fusionnée ou l'un de ses éléments comme on l'a décrit plus haut.

Lorsque l'une ou l'autre des bandes constituant l'entité fusionnée a un excédent de terres et que cet excédent est supérieur au déficit accusé par les autres éléments de ladite bande, on considère que les droits fonciers ont été comblés. Le ministère de la

Justice est d'accord avec ce point de vue. La bande à qui il manquait des terres aura pu jouir complètement des terres excédentaires en tant que membre à part entière de la bande fusionnée.

E Calcul du moins-reçu

Il s'agit d'un calcul simple où l'on multiplie le chiffre le plus exact de la population obtenu grâce à l'analyse des listes des bénéficiaires par la surface par personne prévue dans le traité pertinent. Lorsque la superficie reçue est inférieure aux droits calculés, il y a déficit et une certaine quantité de terres est donc due à la bande. Les droits sont jugés comblés lorsque les terres reçues sont égales ou supérieures au chiffre obtenu par ce calcul.

MAI 1983

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

ENQUÊTE RELATIVE À LA REVENDICATION DE DROITS FONCIERS ISSUS D'UN TRAITÉ DE LA PREMIÈRE NATION DE KAWACATOOSE

COMITÉ

P.E. James Prentice, c.r., coprésident de la Commission
Roger J. Augustine, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation de Kawacatoose
Stephen Pillipow

Pour le gouvernement du Canada
Bruce Becker

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Kim Fullerton
Kathleen Lickers / Tom Gould

MARS 1996

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE 83

**PARTIE I LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LA POLITIQUE DES
REVENDICATIONS PARTICULIÈRES 92**

Mandat de la commission des revendications des Indiens 92

La Politique des revendications particulières 98

PARTIE II QUESTIONS À L'ÉTUDE 100

PARTIE III L'ENQUÊTE 102

Historique 103

Traité n° 4 103

Arpentage de la réserve n° 88 108

Versement des annuités prévues dans le Traité en 1876 et les deux
familles payées la même année à Fort Walsh 111

Témoignage des anciens 119

Les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan 122

Historique 123

La formule de la Saskatchewan 132

Le règlement des revendications de 1977 à 1983 135

Les directives de 1983 148

Rapport du Bureau du commissaire aux traités 153

L'«obligation légale» à l'époque de l'entente-cadre de la
Saskatchewan 156

Le processus actuel de validation 164

PARTIE IV ANALYSE 172

Question 1 : population de la bande de Kawacatoose au moment du
premier arpentage 172

Les familles de Fort Walsh 173

La famille d'Angelique Contourier 184

Conclusions concernant la population au moment du premier
arpentage 188

Question 2 : Nature et portée des droits fonciers issus de traités 190

Autres facteurs soulevés par les parties 199

Préclusion fondée sur une assertion 201

Satisfaction à l'obligation de fournir des terres de réserve	202
Question 3 : Entente-cadre de la Saskatchewan	205
Article 17 — Autres bandes indiennes	208
Position de la Première Nation de Kawacatoose	209
Obligation de fiduciaire du Canada	209
Obligation contractuelle du Canada	210
Préclusion fondée sur une assertion	212
L'article 17.03 de l'entente-cadre	213
Les articles 17.01, 17.02 et 17.04 de l'entente-cadre	218
Position du Canada	220
Relativité des contrats	220
Les articles 17.01 et 17.02 de l'entente-cadre	223
L'article 17.03 de l'entente-cadre	225
Analyse	228
Validation	228
Règlement	232
PARTIE V CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	250
Conclusions	250
Question 1 : Population de la bande de Kawacatoose au moment du premier arpentage	251
Question 2 : Nature et portée des droits fonciers issus de traités	252
Question 3 : L'entente-cadre de la Saskatchewan	253
Recommandations	255
ANNEXE	256
A Enquête touchant la Première Nation de Kawacatoose	256

SOMMAIRE

La Commission a été priée de vérifier si le gouvernement du Canada était justifié de rejeter la revendication particulière de la Première Nation de Kawacatoose (la bande ou les requérants), et de faire rapport de ses conclusions. La bande a adhéré au Traité n° 4 (le Traité) le 15 septembre 1874. Sa réserve, la réserve n° 88 qui est située dans les collines Touchwood à une centaine de kilomètres au nord de Regina, a été arpentée en 1876. Le Traité prévoyant 128 acres par personne, l'arpenteur a mesuré une superficie pouvant convenir pour 212 personnes, soit 27 200 acres. Pour plusieurs raisons, les requérants soutiennent que, en vertu du Traité, ils ont droit à plus de terres qu'ils en ont reçu. Leur revendication entre donc dans la catégorie des revendications de droits fonciers issus de traités.

Leur revendication est à la fois très simple et extraordinairement complexe. Ainsi, pour calculer les droits fonciers auxquels ils ont droit, il suffit théoriquement de multiplier le nombre de membres par le nombre d'acres prévu par personne. Toutefois, ce calcul tout simple soulève plusieurs questions : Quand doit-il être fait? Combien de fois faut-il le faire? Qui doit entrer dans le calcul de la population de la bande? Que se passe-t-il si des Indiens déjà visés par un traité deviennent membres de la bande après que la réserve a été arpentée? Qu'arrive-t-il si une superficie insuffisante a été arpentée la première fois? Que se passe-t-il si la population de la bande *augmente*, ou *diminue*, après l'arpentage de la réserve? De surcroît, nous traitons une affaire remontant à 1876, et les pratiques passées du Canada et des bandes pour régler ce genre d'affaire ont été pour le moins incohérentes. Toute la complexité de celle qui nous occupe ne peut donc que nous sauter aux yeux. En fait, comme on le constatera dans la partie III du présent rapport, l'histoire des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan est particulièrement compliquée.

La revendication de la Première Nation l'est d'autant plus que cette dernière et le Canada ne s'entendent ni sur les faits ni sur les questions de droit.

Nous devons donc tirer des conclusions sur ces deux éléments. Les parties se sont au moins entendues sur les trois questions (partie II) dont a été saisie la Commission.

QUESTION 1 : LA POPULATION À LA DATE DU PREMIER ARPENTAGE

Il s'agit là d'une question factuelle permettant de savoir qui était membre de la bande l'année où a été réalisé l'arpentage et, donc, qui avait le droit d'entrer dans le calcul des droits fonciers. Deux des familles qui ont touché de l'argent ou des annuités à Fort Walsh en 1876 s'appelaient «Long Hair» (Paahoska) et «Man That Runs» (Wui Chas te too tabe). À la même époque, deux bandes portaient le même nom : Kawacatoose (ou «Poor Man») et Lean Man (ou «Poor Man»). Les premiers étaient cris, et les deuxièmes, assiniboines. On peut raisonnablement conclure que ces deux familles vivaient à proximité de l'une de ces deux bandes, mais de laquelle? Treize personnes ont touché des annuités à titre de membres de ces deux familles et, si elles étaient effectivement membres de la bande de Kawacatoose, elles auraient dû entrer dans le calcul des droits fonciers de cette dernière. Or, elles n'ont pas été comptées.

La preuve documentaire sur cette première question est nébuleuse, mais les anciens ont été très clairs; ils ont rapporté des faits prouvant que «Long Hair» et «Man That Runs» étaient membres de la bande. Après avoir analysé attentivement ladite preuve, nous acceptons le témoignage des anciens et concluons que les treize personnes payées à Fort Walsh en 1876 appartenaient à la bande de «Poor Man» ou Kawacatoose, et non à la bande assiniboine portant le même nom. C'est là une conclusion clé dans l'affaire, car, à l'exception d'autres éléments, cela veut dire que la bande a subi «un moins-reçu à la date du premier arpentage» : autrement dit, compte tenu de sa population au premier arpentage, elle n'a pas reçu toutes les terres auxquelles elle avait droit et, aux termes de la politique actuelle du Canada, sa revendication est valable. Cet élément est abordé à la question 2.

Par ailleurs, nous concluons aussi que cinq personnes de la famille Contourier qui, en 1883, ont touché des arriérés pour 1876 avec la bande, avaient déjà été incluses dans le calcul des droits fonciers de la bande de Gordon et ne pouvaient être comptées une deuxième fois avec celle de Kawacatoose. Après examen de la preuve, nous concluons donc que, à la date du premier arpentage, cette bande comptait 210 membres, sous réserve d'autres recherches pouvant être entreprises. Comme la superficie arpentée permet-

tait de respecter les droits fonciers de 212 personnes, nous concluons que la bande a obtenu toutes les terres auxquelles elle avait droit à la date du premier arpentage.

QUESTION 2 : LES OBLIGATIONS CONCERNANT LES DROITS FONCIERS PRÉVUS DANS LE TRAITÉ N° 4

Dans cette partie, nous parlons de la façon d'interpréter le Traité ainsi que de questions de droit. En bref, la question est de savoir si l'adhésion de certains Indiens visés par le Traité à la bande de Kawacatoose *après* la date du premier arpentage oblige le Canada à mettre de côté d'autres terres de réserve pour eux. Les personnes en cause entrent dans deux groupes : les Indiens qui ont adhéré au Traité après 1876, puis sont devenus membres de la bande, ainsi que les Indiens visés par le Traité et venus d'une autre bande pour laquelle des terres n'ont jamais été arpentées et dont les droits fonciers n'ont donc jamais été calculés. Les premiers sont des signataires ou adhérents après le fait, et les deuxièmes, des transférés de bandes privées de terres. Les femmes qui épousent un membre de la bande peuvent aussi entrer dans l'un de ces deux groupes, mais uniquement si elles sont elles-mêmes des signataires après le fait ou des transférées de bandes privées de terres.

En 1993, le Canada a décidé qu'un moins-reçu à la date du premier arpentage est un préalable absolu à la présentation d'une revendication de droits fonciers issus d'un traité, et que le seul nombre de signataires après le fait et de transférés de bandes privées de terres ne peut entraîner un recalcul. Autrement dit, il n'attribuera de terres à ces deux catégories de personnes que s'il y a également eu un moins-reçu à la date du premier arpentage. On comprend très bien maintenant pourquoi l'appartenance des deux familles payées à Fort Walsh est importante. Une fois réglé le problème que suscite la famille Contourier, l'addition de ces treize membres donnerait une population de 215 à la date du premier arpentage et un moins-reçu équivalent à trois personnes — donc une revendication valable selon la méthode de calcul du Canada. En outre, ce dernier accorderait un dédommagement à plus de 70 membres puisque, de l'aveu du Canada, 67 transférés de bande privées de terres et signataires après le fait se sont ajoutés à la bande après l'arpentage de la réserve en 1876.

Toutefois, comme dans le rapport de l'*Enquête relative à la revendication de droits fonciers issus d'un traité de la Première Nation de Fort McKay*, en Alberta, lequel a été publié en décembre 1995, nous ne sommes

pas d'accord avec le Canada quand il affirme que les droits fonciers issus d'un traité doivent être fondés sur un moins-reçu à la date du premier arpentage.

Nous trouvons, en fait, que les dispositions pertinentes du Traité n° 4 sont très semblables à celles du Traité n° 8 qui s'appliquent à l'affaire McKay. Bien que les faits entourant les deux revendications diffèrent quelque peu, nous concluons qu'ils sont semblables à plusieurs grands égards : à la signature du traité, aucune des deux bandes ne formait un groupe stable, homogène, et il a été reconnu que de nombreux Indiens, pendant un certains temps, ont refusé d'adhérer au traité et d'abandonner leur vie de chasseur pour s'installer dans des réserves et devenir cultivateurs.

Selon l'interprétation que donne le Canada, les Indiens visés par un traité qui ont adhéré à une bande après la date du premier arpentage n'auraient jamais pu obtenir de faire mettre des terres de côté pour eux, à moins que l'arpenteur se soit trompé dans ses calculs et qu'il y ait eu un moins-reçu à la date du premier arpentage. Alors, et alors seulement, des terres auraient été arpentées pour les signataires après le fait et les transférés de bandes privées de terres. Nous ne pouvons croire que c'est ce qui a été compris, et encore moins que les bandes signataires eussent pu accepter pareille entente. Pour ces raisons, donc, nous ne pouvons raisonnablement conclure que ni la bande ni aucun signataire du Traité n° 4 n'auraient accepté de céder leurs droits sur le vaste territoire visé en échange de ce qui leur revient suivant la formule rigide de la population à la date du premier arpentage, et qui, selon le Canada, représente sa pleine obligation légale. Comme dans le rapport sur Fort McKay, nous tirons la grande conclusion suivante :

L'objet, le sens et l'intention du Traité sont que chaque bande indienne a droit à des terres dont la superficie repose sur le nombre de membres, et que chaque Indien visé a le droit, en tant que membre de sa bande, d'être pris en compte dans le calcul des terres attribuables.

Par conséquent, le Canada n'a pas rempli son obligation d'attribuer les terres revenant à la bande. Il a arpenté suffisamment de terres pour la population en 1876, mais le Traité dit aussi que la bande a droit à des terres additionnelles pour les Indiens ayant adhéré au Traité ou ayant été accueillis par la bande après la date du premier arpentage. La superficie additionnelle que justifient ces ajouts ultérieurs est une question de fait : autrement dit, quand ces Indiens ont adhéré à la bande, les droits de cette dernière se sont cristallisés. Nous concluons que la bande a accueilli en tout 43 personnes

après la date du premier arpentage, mais, comme aucune des parties dit n'avoir pleinement confiance dans les chiffres qu'elles ont fournis ou sur lesquels on a fait des recherches pour elles, ce nombre doit faire l'objet d'autres recherches approuvées par les deux parties.

De plus, le Traité donne aux requérants le droit de recevoir d'autres terres pour chaque Indien venant d'une bande n'ayant jamais fait l'objet d'un arpentage et, donc, d'un calcul de droits fonciers. La bande a accueilli 19 transférés de bandes privées de terres, mais ce nombre doit aussi faire l'objet d'autres recherches approuvées par les parties.

Enfin, à la suite de leur mariage, cinq femmes, qui étaient des signataires après le fait ou des transférées de bandes privées de terres, se sont jointes à la bande. Ce nombre aussi devra faire l'objet de recherches plus poussées.

Nous avons donc conclu que les droits fonciers de la Première Nation, compte tenu des personnes figurant sur la liste de bénéficiaires, des absents et des bénéficiaires d'arriérés, des signataires après le fait et des transférés de bandes privées de terres devraient s'établir comme suit :

liste de bénéficiaires en 1876	146
les familles payées à Fort Walsh	13
la famille Contourier	0
les absents et les bénéficiaires d'arriérés	51
les signataires après le fait	43
les transférés de bandes privées de terres	19
les épouses n'ayant adhéré à aucun traité	5
TOTAL	277

La bande aurait donc droit à 35 456 acres. Comme on ne lui en a attribué que 27 200 au premier arpentage, elle aurait droit à 8 526 acres, ou 13,32 milles carrés, de plus.

QUESTION 3 : L'ENTENTE-CADRE CANADA-SASKATCHEWAN DE 1992

La question ici est de savoir si cette entente-cadre confère aux requérants un droit juridique distinct de faire valider leur revendication de droits fonciers issus d'un traité. On peut lire dans les parties III et IV du présent rapport les détails complexes liés à l'élaboration et à la teneur de cette entente. Celle-ci faisait suite à l'échec de l'entente conclue avec la Saskatchewan en 1976, ainsi qu'à l'action intentée pour le compte des Premières Nations dont la revendication avait été acceptée pour négociation en vertu de cette entente,

ainsi qu'au rapport de 1990 et aux recommandations du Bureau du commissaire aux traités (BCT) de la Saskatchewan. Le BCT avait conçu en effet la «formule de l'équité» comme un moyen juste et équitable de régler les revendications des bandes admissibles.

Le Canada et la Saskatchewan ont adopté l'entente-cadre le 22 septembre 1992. Les 26 bandes dont les revendications avaient été validées par le Canada l'ont également signée. Aux termes, de cette entente, le Canada et la Saskatchewan acceptent de verser ensemble 503 millions de dollars sur 12 ans, afin de permettre aux bandes admissibles d'acquérir 1,7 million d'acres de terres de réserve, ainsi que de dédommager les municipalités rurales et les conseils scolaires pour les pertes de taxes foncières.

Le calcul de la superficie exigible par chaque bande en vertu de l'entente-cadre repose sur un rajustement de la population à la date du premier arpentage. De fait, le Canada et les différentes bandes touchées négocient et arrêtent ensemble ce nouveau compte de population. M. Rem Westland, directeur général des Revendications particulières (MAINC), a confirmé à la Commission que la population rajustée à la date du premier arpentage, selon l'entente-cadre, comprend la population à pareille date, les signataires après le fait, les transférés de bandes privées de terres et les conjoints non visés par un traité.

La Commission a été saisie de la question 3 à cause du brusque changement de politique survenu en 1993. Ainsi, de 1983 à 1993 au moins, les droits fonciers issus de traités ont fait l'objet de recherches et ont été présentés, validés et négociés d'après les *Directives du Bureau des revendications des autochtones pour la recherche historique concernant les revendications fondées sur les droits fonciers issus de traités*, élaborées en mai 1983. Offrant une base raisonnable pour régler les droits fonciers, ces directives tenaient compte des signataires après le fait, des transférés de bandes privées de terres et des conjoints non visés par un traité. Mais, en 1993, le gouvernement du Canada les a révoquées et a adopté une interprétation plus restrictive de son obligation envers les descendants des Indiens ayant signé un traité — soit la population à la date du premier arpentage, dont il a déjà été question.

La Première Nation de Kawacatoose a commencé à faire des recherches sur ses droits fonciers en 1991 en se fondant sur les directives du BRA, qu'on lui avait fournies pour préparer sa revendication. En avril 1992, les requérants ont écrit au Canada pour l'informer que, selon ces directives, certains de leurs droits fonciers n'étaient toujours pas réglés. En septembre

1992, l'entente-cadre a été signée, mais le Canada ne leur avait toujours pas répondu. Toutefois, en janvier 1994, il a informé leur conseiller juridique que, selon lui, il n'y avait pas eu de moins-reçu à la date du premier arpentage.

Comme les requérants s'étaient conformés, dans leur analyse de la liste des bénéficiaires, aux critères énoncés dans les directives du BRA, ils ont été étonnés d'apprendre que le Canada rejetait leur revendication. Deux rencontres tenues les 1^{er} et 9 février 1994 ont réuni respectivement des représentants des requérants et de la Direction générale des droits fonciers issus de traités du MAINC, puis le chef Richard Poorman et le ministre des Affaires indiennes, Ron Irwin.

À ces rencontres, on a expliqué aux requérants que, depuis 1993, le processus des droits fonciers issus de traités comporte deux étapes. La première est la validation d'une revendication fondée sur un moins-reçu par rapport à la population à la date du premier arpentage, compte tenu des personnes figurant sur la liste des bénéficiaires ainsi que des absents et des bénéficiaires d'arriérés, mais non des signataires après le fait, des transférés de bandes privées de terres et des conjoints non visés par un traité. Cette première étape franchie, la Première Nation doit ensuite demander au MAINC s'il accepte sa revendication pour négocier. Ce n'est qu'à la deuxième étape que le Ministère est prêt à accepter de tenir compte des trois catégories supplémentaires de personnes afin d'en arriver à un règlement satisfaisant les deux parties. Le 15 février 1994, le Canada a informé par écrit les requérants qu'il rejetait leur revendication.

Au cours de l'enquête, les propres représentants du Canada ont reconnu que si les requérants avaient présenté leur revendication plus tôt, celle-ci aurait été validée conformément aux directives du BRA et serait très vraisemblablement admissible aujourd'hui à un règlement. En outre, nous constatons qu'un certain nombre de bandes admissibles *ont obtenu la validation* de leur revendication de droits fonciers issus d'un traité en fonction, simplement, des personnes venues s'ajouter à la bande après la date du premier arpentage, ce qui prouve que ces revendications ne reposaient pas sur un moins-reçu à pareille date. Or, celle des requérants ayant été rejetée à cause du changement de politique survenu en 1993, notre Commission a été saisie de leur dossier.

En fait, à la question 3, ils affirment que le Canada est tenu, de par l'entente-cadre même, de valider leur revendication malgré le changement de politique, car d'autres bandes ont fait valider la leur à partir de faits

identiques. Les requérants soutiennent également que le Canada doit leur accorder le même dédommagement que celui prévu dans l'entente-cadre.

Dans notre rapport, nous concluons que celle-ci ne procure pas aux bandes non admissibles une base indépendante de validation. Ainsi, nous ne sommes pas d'accord quand les requérants affirment que, selon l'article 17.03 de l'entente-cadre, le Canada a une obligation de fiduciaire ou une obligation contractuelle d'accepter leur revendication à des fins de négociations, ou que le Canada ne peut nier son obligation de valider cette revendication.

À l'égard de la question 2, nous concluons que les requérants ont appuyé leur revendication sur les mêmes éléments que les bandes admissibles — c'est-à-dire conformément aux conditions du Traité n° 4. Quand la revendication d'une bande non admissible est validée, ce que nous recommandons au Canada de faire dans le cas qui nous occupe, l'article 17.03 s'applique. Celui-ci porte que le Canada et la Saskatchewan appuieront l'élargissement des principes de règlement contenus dans l'entente aux bandes dont la revendication a été validée. L'avocat qui a négocié l'entente-cadre au nom du Canada et le conseiller juridique de ce dernier dans la présente affaire reconnaissent tous les deux cette obligation.

Bien que les requérants n'adhèrent pas à l'entente-cadre et ne sont pas en mesure de forcer le Canada et la Saskatchewan à s'acquitter de leur obligation en vertu de l'article 17.03, nous croyons que le Canada qui, de son propre aveu, attache beaucoup d'importance à ses obligations découlant de l'entente-cadre, estime devoir s'acquitter des obligations énoncées dans ledit article, même envers des bandes non admissibles. S'il refuse, nous croyons que les bandes admissibles, en tant que signataires de l'entente-cadre qui ont réussi à obtenir cette condition contractuelle, seront capables de la faire appliquer. Nous constatons d'ailleurs que ces bandes ont déjà appuyé une résolution en faveur des requérants et d'autres Premières Nations dont les droits fonciers n'ont pas tous été réglés.

RECOMMANDATIONS

Concluant que les droits fonciers des requérants n'ont pas été entièrement réglés conformément au Traité n° 4, nous recommandons :

RECOMMANDATION 1

que la revendication de droits fonciers issus du Traité soumise par la Première Nation de Kawacatoose soit acceptée pour négociation conformément à la Politique des revendications particulières du Canada; et

RECOMMANDATION 2

conformément à l'article 17.03 de l'entente-cadre de la Saskatchewan, que le Canada et la Saskatchewan appliquent également à la Première Nation de Kawacatoose les principes de règlement compris dans l'entente, afin de s'acquitter de leurs obligations envers elles au titre des droits fonciers non réglés que leur a conférés le Traité.

PARTIE I

LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LA POLITIQUE DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Le mandat de la Commission des revendications des Indiens, à savoir de mener des enquêtes conformément à la *Loi sur les enquêtes*, est présenté dans une commission revêtue du Grand Sceau du Canada et émise le 1^{er} septembre 1992. Cette commission demande que :

nos commissaires, se fondant sur la politique canadienne des revendications particulières (...) dans leur étude des seules questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du différend, fassent enquête et rapport :

- a) sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées;
- b) sur les critères applicables aux compensations dans le cadre de la négociation d'un règlement, lorsque le requérant conteste les critères adoptés par le Ministre¹.

La présente enquête porte sur une revendication rejetée par le ministre des Affaires indiennes. La partie requérante est la Première Nation de Kawatoose, laquelle, quand elle adhère au Traité n° 4 le 15 septembre 1874, est également connue sous le nom de bande de «Poor Man». La réserve n° 88, qui s'étend sur 42,5 milles carrés (27 200 acres)² dans les collines Touch-

1 Commission émise le 1^{er} septembre 1992 en conformité avec le décret C.P. 1992-1730 du 27 juillet 1992, portant modification de la commission délivrée au commissaire en chef, M^e Harry S. LaForme, le 12 août 1991, en application du décret C.P. 1991-1329 du 15 juillet 1991 (pièce 5 de la CRI, page 3).

2 Dans son registre, l'arpenteur William Wagner indique que la réserve s'étend sur «27 040 acres», ou 42,25 milles carrés (1^{er} septembre 1876, dans MAINC, Registre des terres, carnet n° 684, microfilm 1247, Documents de la CRI, p. 53). C'est sur cette superficie qu'est fondée la revendication des requérants en avril 1992 (Stephen Pillipow, Pillipow & Company, Saskatoon, à Al Gross, directeur, Droits fonciers issus de traités, MAINC, Documents de la CRI, p. 240). Le plan d'arpentage (1^{er} septembre 1876, Documents de la CRI, p. 54) indique 27 040 acres, tandis que le décret confirmant la réserve (17 mai 1889, Documents de la CRI, p. 161) donne une superficie de «42,5 milles carrés», ce qui équivaut à 27 200 acres. En février 1994, le Canada entreprend d'examiner la preuve concernant la superficie de la réserve et, le 18 mai 1994, écrit [traduction] «que des recherches plus poussées confirment que la bande a reçu 27 200 acres de terres de réserve» (A.J.

wood à environ 100 kilomètres au nord de Regina, est arpentée pour la bande en septembre 1876. Un décret daté du 17 mai 1889 confirme la création de cette réserve³.

La Commission a été saisie de la revendication comme suit. En réponse à une demande d'information émanant de la Première Nation de Kawacatoose, en vue de l'aider à élaborer sa revendication, fondée sur des droits fonciers non réglés, Janine Dunlop, du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien («MAINC»), le 13 mai 1991, fournit à la Première Nation deux documents originaux sur lesquels la Commission s'est fondée dans son enquête, soit les listes de bénéficiaires pour 1875 et 1876, ainsi qu'un document produit en mai 1983 et intitulé «Directives du Bureau des revendications autochtones pour la recherche historique concernant les revendications sur les droits fonciers issus de traités» (appelées ci-après «les directives de 1983»)⁴. On encourage également la Première Nation à communiquer avec la Federation of Saskatchewan Indian Nations (la «FSIN») pour obtenir des renseignements et une aide supplémentaires⁵.

Le 15 avril 1992, le conseiller juridique des requérants écrit à Al Gross, directeur des Droits fonciers issus de traités, et annexe à sa lettre un résumé de l'analyse des listes de bénéficiaires de la Première Nation, l'autorisation découlant d'une résolution du conseil de bande, et un rapport produit en mars 1992 par Steven Sliwa concernant la date du premier arpentage du territoire de la bande de Kawacatoose⁶. Soutenant que d'après ces documents la Première Nation a reçu moins de terres que ce à quoi elle avait droit en vertu du Traité n° 4, et que certains de ses droits fonciers demeurent non réglés, il prie M. Gross de vérifier si les renseignements sont exacts et, dans l'affirmative, d'entreprendre des négociations pour régler cette revendication.

Cette lettre est envoyée à M. Gross dans le cadre des négociations qui devaient aboutir à l'exécution, le 22 septembre 1992, de l'entente-cadre de la Saskatchewan sur les droits fonciers issus de traités (appelée ci-après

Gross, directeur, Droits fonciers issus de traités, au chef Richard Poorman, bande de Kawacatoose, 18 mai 1994, Documents de la CRI, p. 407). À la séance de planification de la CRI en juillet 1994, le conseiller juridique des requérants [traduction] «déclare qu'il n'est pas en mesure de confirmer que les recherches du Canada sont justes, mais que pour les présentes fins, nous pouvons poursuivre en présumant qu'elles le sont» (Sommaire des propos tenus à la séance de planification, 8 juillet 1994, dossier 2107-15-1 de la CRI).

3 Décret daté du 17 mai 1889 (Documents de la CRI, p. 157-161).

4 MAINC, «Directives du Bureau des revendications autochtones pour la recherche historique concernant les revendications sur les droits fonciers issus de traités», mai 1983.

5 Janine Dunlop, analyste, Bureau des revendications autochtones, à Bill Strongarm, bande de Kawacatoose, 13 mai 1991.

6 La lettre et les pièces jointes se trouvent à la pièce 1 de la CRI, p. 232-248. Le rapport Sliwa s'intitule «Kawacatoose Band # 88 Date of First Survey» (Federation of Saskatchewan Indian Nations, mars 1992).

«l'entente-cadre»). Y sont parties le Canada, la Saskatchewan et les 26 Premières Nations de cette province (les «bandes admissibles») dont les revendications de droits fonciers non réglés en vertu des Traités n^{os} 4, 6 ou 10 ont été «reçues à des fins de négociations» ou «validées» par le Canada avant la date d'entrée en vigueur de l'entente-cadre⁷. Les requérants tentent de faire accepter leur revendication pour négociations de façon à se qualifier également à titre de bande admissible aux fins de l'entente-cadre. Toutefois, leur revendication est rejetée avant que n'entre en vigueur l'entente-cadre et, aujourd'hui, les requérants n'ont toujours pas le statut de bande admissible.

Selon l'analyse comprise dans le rapport Sliwa, le conseiller juridique des requérants précise que 1876 constitue la date du premier arpentage du territoire de la bande, et que la liste de bénéficiaires de 1876 constitue la «liste de bénéficiaires de base» sur laquelle est vraisemblablement fondé ce premier arpentage. S'appuyant sur ces dates et sur les directives de 1983, l'analyste des listes de bénéficiaires ultérieures conclut que, à la date du premier arpentage, la bande compte 243 membres répartis comme suit :

Membres ayant touché des annuités en 1876	160
Absents à qui des annuités ont été versées	55
Nouveaux adhérents ou transférés de bandes privées de terres	26
Épouses n'ayant adhéré à aucun traité	2
TOTAL	243

Cette catégorisation des personnes inscrites sur la liste de bénéficiaires de la bande de Kawacatoose reflète celle décrite dans les directives de 1983 :

Personnes incluses aux fins du calcul des droits fonciers

- 1) Noms figurant sur la liste des bénéficiaires l'année de l'arpentage.
- 2) Personnes absentes à qui l'on paie des arriérés. Il s'agit de membres de la bande qui étaient absents l'année de l'arpentage, mais qui sont revenus et à qui l'on paie des arriérés pour cette année.

Personnes absentes qui reviennent et à qui on ne paie pas d'arriérés. On doit être en mesure de déterminer quand ils sont devenus des membres de la bande et combien de temps ils le sont demeurés au cours d'une période de 10 à 15 ans coïncidant avec la date de l'arpentage. De façon générale, il faut que l'adhésion à la bande soit continue. Il faut aussi démontrer que, pendant qu'ils étaient absents

7. Les 26 bandes admissibles sont les suivantes : Keeseekoose, Muskowekwan, Ochapowace, Okanese, Piapot, Star Blanket, Yellowquill, Beardy's & Okemasis, Flying Dust, Joseph Bighead, Little Pine, Moosomin, Mosquito Grizzly Bear's Head, Muskeg Lake, One Arrow, Onion Lake, Pelican Lake, Peter Ballantyne, Poundmaker, Red Pheasant, Saulteaux, Sweetgrass, Thunderchild, Witcheekane Lake, Canoe Lake et English River.

de la bande, ils n'ont pas été inclus dans le calcul de la base démographique d'une autre bande pour les besoins des droits fonciers issus d'un traité.

- 3) Nouveaux adhérents au traité. Il s'agit d'Indiens qui n'avaient jamais signé de traité ou adhéré à un traité, et qui n'ont donc jamais été inclus dans le calcul de droits fonciers.
- 4) Personnes transférées de bandes privées de terres. Il s'agit d'Indiens qui ont souscrit à un traité comme membre d'une bande en particulier et qui sont passés dans une autre bande sans avoir été inclus dans le calcul des droits fonciers de ladite bande ou de la nouvelle bande à laquelle ils ont adhéré. Leur bande initiale peut ne pas avoir reçu de terres, tandis que les droits fonciers de leur nouvelle bande peuvent avoir été comblés avant leur arrivée. On peut accepter ces Indiens tant qu'ils n'ont pas été inclus dans le calcul des droits fonciers d'une autre bande.
- 5) Indiens non soumis au régime d'un traité qui, par mariage, adhèrent à une nouvelle bande visée par un traité. Ledit mariage en fait de nouveaux adhérents au traité⁸.

Se fondant sur la formule de 128 acres par personne énoncée dans le Traité n° 4, les requérants affirment qu'ils avaient droit à 31 104 acres, mais qu'ils n'ont reçu des terres que pour 211 personnes — soit 27 040 acres — d'où un moins-reçu de 4 064 acres à la date du premier arpentage.

En réponse à la requête de la Première Nation, la Direction des revendications particulières de l'ouest (MAINC) demande à la recherchiste Theresa Ferguson de préparer un rapport établissant le nombre de membres à la date du premier arpentage. Dans le rapport qu'elle présente le 31 juillet 1992⁹, M^{me} Ferguson arrive au nombre total de 289 membres répartis de la façon suivante :

Compte recommandé [c.-à-d. les membres présents et payés à la date du premier arpentage]	146
Cas douteux	13
Bénéficiaires d'arriérés/absents	56
Cas douteux	7
Adhérents après le fait	43
Transférés de bandes privées de terres	19
Épouses n'ayant adhéré à aucun traité	5
TOTAL	289

8 MAINC' «Directives du Bureau des revendications autochtones pour la recherche historique concernant les revendications sur les droits fonciers issus de traités», mai 1983.

9 *Report on the Kawacatoose Band Date of First Survey Population*, (pièce 1 de la CRI, p. 249-250). Le rapport porte la mention «Without Prejudice» (sous toutes réserves) et comprend un avis sur la page-couverture indiquant que sa teneur ne représente pas nécessairement les vues du gouvernement du Canada.

À la suite de ce rapport, le Canada entreprend d'autres recherches pour clarifier le statut des treize personnes représentant un cas douteux. Finalement, le gouvernement confirme qu'il est juste d'utiliser les listes de bénéficiaires de 1876 pour déterminer la population à la date du premier arpentage, mais il conclut que les treize «cas douteux» — deux familles assiniboines s'appellant «Man That Runs» et «Long Hair» — ont appartenu à la bande assiniboine de «Poor Man» (ou «Lean Man»), mais non à la bande de Kawacatoose («Poor Man»). Il informe donc le conseiller juridique des requérants que, pour l'heure, le gouvernement fédéral est d'avis que la Première Nation a reçu toutes les terres auxquelles elle avait droit à la date du premier arpentage¹⁰.

Comme l'analyse des listes de bénéficiaires est fondée sur les directives de 1983 et qu'elle fait état d'un moins-reçu à la date du premier arpentage équivalant à quelque 32 personnes, le rejet de la revendication à la suite de l'exclusion des 13 membres des deux familles susmentionnées étonne les requérants. On convoque donc pour le 1^{er} février 1994 des représentants de la Première Nation et de la Direction générale des droits fonciers issus de traités du MAINC, et pour le 9 février, le chef Richard Poorman et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'honorable Ron Irwin.

Lors de ces rencontres, on explique à la Première Nation que le processus de revendication de droits fonciers comporte deux étapes. Pour commencer, la Première Nation intéressée doit faire valider sa revendication d'après la population à la date du premier arpentage, laquelle population est calculée à partir de la liste de bénéficiaires de base, compte tenu aussi des absents et des personnes à qui des arriérés ont été versés, mais non des adhérents après le fait, des transférés de bandes privées de terres et des conjoints non soumis au régime d'un traité. Après avoir convaincu le MAINC que la population à la date du premier arpentage dépasse le nombre de personnes pour qui les terres ont, de fait, été arpentées — dans ce cas-ci, 212 — la Première Nation peut passer à la deuxième étape où elle doit faire approuver, par le MAINC, sa revendication à des fins de négociations et de règlement. À l'étape du règlement, le MAINC est prêt à examiner les trois autres catégories de personnes afin d'en arriver à un compromis avec l'autre partie¹¹. Cette

10 Jane-Anne Manson, négociatrice adjointe, Revendications particulières de l'ouest (MAINC), à Stephen Pillipow, Pillipow & Company, 28 janvier 1994 (Documents de la CRI, p. 400-401).

11 Ian D. Gray, conseiller juridique, Revendications particulières de l'ouest, Services juridiques du MAINC, à Lorne Koback, directeur des Droits fonciers issus de traités, région de la Saskatchewan, MAINC, 11 février 1994 (Documents de la CRI, p. 403-404).

position, ainsi que les mesures prises pour examiner certaines questions, est communiquée à la Première Nation de Kawacatoose le 15 février 1994¹² :

[Traduction]

Selon le Canada, les droits fonciers conférés par Traité à la bande de Kawacatoose ont été respectés, vue qu'il a été confirmé qu'à la date du premier arpentage, la bande comptait 202 membres. Toutefois, il a été convenu à Saskatoon que les Revendications particulières de l'ouest et le ministère de la Justice examineront la preuve concernant les éléments suivants :

- 1) les listes de bénéficiaires utilisées dans les collines Cypress en 1876;
- 2) une analyse plus approfondie de la situation des deux familles figurant sur les listes de bénéficiaires avant 1876; le nom de l'une d'elle reparaissant après cette date;
- 3) la confirmation que la réserve mise de côté s'étendait bel et bien sur 42,5 milles carrés;
- 4) un examen d'autres dossiers pour déterminer si les revendications d'autres bandes ont été validées suivant la formule du rajustement de la population à la date du premier arpentage.

Après que cette preuve aura été examinée et réunie, Jane Anne Manson, des Revendications particulières de l'ouest, et Ian Gray, du ministère de la Justice, rencontreront la bande pour établir une position finale.

Le 28 mars 1994, le conseiller juridique de la Première Nation de Kawacatoose écrit à la Commission des revendications des Indiens et lui demande d'examiner le rejet, par le Canada, de la revendication de ses clients¹³. Il souligne que, bien que ceux-ci n'aient pas reçu de refus officiel, [traduction] «ils ont été informés à plusieurs reprises que, pour l'heure, le gouvernement fédéral affirme que leur revendication ne sera pas reçue pour négociations». La demande du conseiller juridique est finalement ratifiée et autorisée conformément à une résolution du conseil de bande qui est communiquée plus tard à la Commission¹⁴.

Le rejet de la revendication soumise par la Première Nation de Kawacatoose est annoncé officiellement au chef Poorman dans une lettre datée du 18 mai 1994 et signée par Al Gross, directeur des Droits fonciers issus de traités (MAINC) :

12 Jack Donegani, directeur général régional adjoint, région de la Saskatchewan, MAINC, au chef Richard Poorman, 15 février 1994 (Documents de la CRI, p. 405-406).

13 Stephen Pillipow, Pillipow & Company, Saskatoon, à la Commission des revendications des Indiens, 28 mars 1994 (pièce 5 de la CRI, page 11).

14 Chef Richard Poorman à la Commission des revendications des Indiens, 28 avril 1994 (dossier de la CRI 2107-15-1).

[Traduction]

Par la présente, nous vous informons officiellement que la revendication de la bande indienne de Kawacatoose ne répond pas à nos critères et que, par conséquent, elle est rejetée.

Le gouvernement fédéral et la bande conviennent que 1876 le premier arpentage a bien eu lieu en 1876, et d'autres recherches confirment que la bande a reçu 27 200 acres de terres de réserve (une superficie suffisante pour 212 personnes). Le gouvernement fédéral est toutefois d'avis que les éléments de preuve assemblés indiquent pour la plupart que la bande a de fait reçu plus de terres que ce à quoi elle avait droit¹⁵.

Les commissaires examinent la revendication les 6 et 7 mai 1994 et acceptent d'ouvrir l'enquête demandée par la Première Nation. Un avis officiel de cette décision est communiqué aux parties le 17 mai 1994¹⁶.

Se fondant sur la Politique des revendications particulières du Canada, la Commission a voulu vérifier dans son enquête si la revendication présentée par la Première Nation de Kawacatoose était recevable pour négociations. Le présent rapport fait état de ses conclusions.

LA POLITIQUE DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

Selon le mandat qui lui a été confié en date du 1^{er} septembre 1992, la Commission doit rendre compte de la validité de revendications rejetées comme celle que lui a présentée la Première Nation de Kawacatoose, conformément à la «politique des revendications particulières du Canada». Cette politique figure dans la brochure produite en 1982 par le MAINC intitulée *Dossier en souffrance : une politique des revendications autochtones*¹⁷.

Dans notre enquête, le débat a tourné surtout autour des divergences d'opinion du Canada et de la Première Nation concernant l'«obligation légale» du premier à fournir à la deuxième les terres correspondant aux droits fonciers qui lui viennent du Traité n° 4. Bien qu'il soit question d'«obligation légale» dans *Dossier en souffrance* et qu'on y donne une idée de ce qu'elle sous-tend, cette notion demeure imprécise et le Canada et les tribunaux ne l'ont toujours pas définie. Toutefois, il convient de citer la description d'«obligation légale» dans *Dossier en souffrance* afin de bien situer la revendication des requérants :

15 Documents de la CRI, p. 407-408.

16 Dan Bellegarde et James Prentice, coprésidents, Commission des revendications des Indiens, Ottawa, au chef et au conseil de la Première Nation de Kawacatoose, à Ron Irwin, ministre des Affaires indiennes, et Allan Rock, ministre de la Justice.

17 MAINC, *Dossier en souffrance : une politique des revendications des autochtones* (Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services, 1982).

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

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

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

En plus de ce qui précède, le gouvernement est disposé à reconnaître les revendications fondées sur l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

- i) Défaut de compensation à l'égard de terres indiennes prises ou endommagées par le gouvernement fédéral ou tout organisme relevant de son autorité.
- ii) Fraude commise dans l'acquisition ou l'aliénation de terres indiennes par des employés ou mandataires du gouvernement fédéral, dans les cas où la preuve peut en être clairement établie¹⁸.

Comme nous l'avons mentionné dans d'autres rapports, les exemples donnés dans *Dossier en souffrance* ne nous semblent pas constituer une liste exhaustive.

18 *Dossier en souffrance*, p. 20.

PARTIE II

QUESTIONS À L'ÉTUDE

Il convient de féliciter ici les conseillers juridiques des parties pour les efforts qu'ils ont déployés avant que ne commence l'enquête afin de définir clairement la portée des questions devant être examinées par la Commission. Cette dernière avait pour rôle de vérifier si le Canada a une obligation légale envers la Première Nation de Kawacatoose, mais elle s'est concentrée sur les trois questions présentées par les parties en cause :

1. Les deux familles dont le nom figure sur la liste de bénéficiaires du Traité établie en 1876 pour Fort Walsh (Paahoska/Long Hair et Wui Chas te too tabe/Man That Runs) appartenaient-elles à la bande de Kawacatoose («Poorman») ou à celle de «Lean Man» («Pour Man»)?
2. En supposant que la formule fondée sur la date du premier arpentage pour déterminer les droits fonciers non réglés est celle qu'il convient d'employer, ce qui n'exclut pas d'autres formules applicables aux fins du Traité n° 4, la Première Nation a-t-elle des droits fonciers non réglés du fait que d'autres personnes (signataires après le fait, transférés de bandes privées de terres et conjoints non soumis au régime d'un traité) ont adhéré audit traité après la date du premier arpentage, et que ces personnes :
 - a) ont droit à des terres selon le Traité n° 4 et
 - b) doivent être prises en compte pour établir la population de la bande à la date du premier arpentage, afin de déterminer si elle a des droits fonciers non réglés?
3. Conformément à la clause 17 de l'entente-cadre de la Saskatchewan sur les droits fonciers issus de traités, la Première Nation a-t-elle établi que sa

revendication s'appuie, totalement ou en grande partie, sur les mêmes motifs que les bandes admissibles?

Durant ces procédures, le conseiller juridique pour le Canada s'est opposé à ce que la Commission examine la troisième question, car elle ne pourra prendre une décision éclairée s'il est allégué que le Canada refuse de s'acquitter de ses obligations en vertu d'une entente-cadre qui vient à peine d'être signée. Il a, en outre, soutenu que, la question n'étant de toute évidence pas fondée, elle pouvait être réglée rapidement, ce qui devait permettre d'économiser le temps et l'argent nécessaires pour convoquer les témoins et réunir la preuve documentaire¹⁹.

Toutefois, nous étions d'avis qu'il fallait donner au conseiller juridique de la Première Nation l'occasion d'approfondir la troisième question, surtout en raison de l'intérêt exprimé par d'autres Premières Nations. Par ailleurs, les éléments de preuve concernant la deuxième et la troisième questions nous semblaient présenter de nombreux recoupements. Pour ces motifs, nous avons convenu de recevoir la preuve et les témoignages liés à la troisième question. La décision devait être communiquée aux parties le 8 mars 1995²⁰.

¹⁹ Ian Gray, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, à la Commission des revendications des Indiens, 12 septembre 1994 et 5 octobre 1994 (dossier de la CRI 2107-15-1).

²⁰ Grant Christoff, conseiller juridique associé, Commission des revendications des Indiens, à Stephen Pillipow, Pillipow & Company, et à Ian Gray, ministère de la Justice, Revendications territoriales de l'ouest, 8 mars 1995.

PARTIE III

L'ENQUÊTE

Dans cette partie du rapport, nous examinerons la preuve historique pertinente. La Commission a examiné une masse de documents et tenu une audience publique réunissant la collectivité et des experts dans la réserve de Kawacatoose, à Raymore, en Saskatchewan, le 15 novembre 1994. Elle a alors entendu les anciens Elsie Machiskinic, Pat Machiskinic, Fred Poorman, John Kay et Alec Kay, ainsi que des experts du Bureau du commissaire aux traités (BCT) — Howard McMaster, Peggy Brizinski, Jayme Benson et Marion Dinwoodie — qui ont présenté les résultats de leurs recherches sur les deux familles dont l'adhésion à la bande constitue le fond de la première question étudiée dans notre enquête.

Lors d'une autre audience, qui a eu lieu le 18 novembre à Calgary, en Alberta, et qui portait sur la revendication soumise par la Première Nation de Fort McKay, la Commission a entendu les témoignages de Sean Kennedy, maintenant consultant privé auprès d'organisations et de bandes indiennes et, auparavant, employé de la Direction générale des revendications particulières (MAINC). M. Kennedy est aussi l'un des rédacteurs des directives de 1983.

La Commission a tenu une deuxième séance conjointe avec des représentants de la Première Nation de Fort McKay le 16 décembre 1994, à Ottawa. Y a comparu Rem Westland, directeur général des Revendications particulières (MAINC), qui a parlé de la Politique des revendications particulières ainsi que des critères et du processus d'approbation, pour négociations, des revendications de droits fonciers issus de traités.

Deux autres séances conjointes ont été tenues à Saskatoon, en Saskatchewan, les 24 et 25 mai 1995, en présence de représentants des Premières Nations de Kahkewistahaw et d'Ocean Man. Les témoins entendus étaient Kenneth Tyler, conseiller juridique à la direction générale du droit constitutionnel du ministère manitobain de la Justice — il avait auparavant occupé un poste semblable au sein du gouvernement de la Saskatchewan — et

rechercheur et expert-conseil concernant les questions de droits fonciers issus de traités; Lloyd Barber, chef négociateur de la FSIN lors des rencontres qui devaient aboutir à la signature de l'entente-cadre de la Saskatchewan; David Knoll, conseiller juridique de la FSIN durant les mêmes négociations; James Gallo, gestionnaire des Droits fonciers issus de traités et des Services fonciers et fiduciaires (MAINC, région du Manitoba), auparavant chercheur contractuel concernant les droits fonciers issus de traités pour la Manitoba Indian Brotherhood, et l'un des artisans du rapport du commissaire aux traités (pièce 4 de la CRI); et James Kerby, conseiller juridique du Canada durant les négociations ayant entouré l'entente-cadre de la Saskatchewan. La Commission a également entendu les témoignages de Peggy Brizinski et de Jayme Benson, du BCT, concernant la recherche additionnelle sur les deux familles de Fort Walsh et, d'une façon générale, sur les droits fonciers issus de traités.

Par ailleurs, avant de faire leur exposé final à la dernière séance, tenue à Saskatoon le 24 octobre 1995, les conseillers juridiques du Canada et de la Première Nation de Kawacatoose ont tous les deux présenté, le même mois, un mémoire écrit à la Commission. Il est fait état de ces mémoires de même que tous les documents consultés, de la transcription des propos tenus lors des audiences et autres rencontres susmentionnées, des autres documents pertinents et des détails touchant le déroulement de l'enquête dans l'annexe A.

HISTORIQUE

Traité n° 4

Le début des années 1870 représente une période de grande transition pour les nations indiennes habitant le territoire (75 000 milles carrés) qui devait être visé par le Traité n° 4. La disparition du bison au Canada est déjà pressentie, les colons blancs commencent à s'établir dans la région et certaines bandes [traduction] «délaisser la chasse au bison et se lancent dans l'agriculture»²¹. D'autres bandes deviennent plus nomades, traversant librement la frontière canado-américaine pour chasser le bison. Toutefois, à cause de la rareté de ce gibier, élément déterminant de leur régime alimentaire et de leur mode de vie, les Indiens connaissent des périodes de misère, de privation et de famine; une concurrence féroce pour le gibier qui reste

21 Steven Sliwa, «Kawacatoose Band #88 Date of First Survey» (Federation of Saskatchewan Indian Nations, mars 1992), p. 2 (Documents de la CRI, p. 233).

aboutit d'ailleurs à des guerres tribales. À ce sujet, on peut lire ce qui suit dans le rapport qu'a préparé le BCT pour cette enquête :

[Traduction]

Au XIX^e siècle, les conflits entre Assiniboines, Pieds-Noirs, Gros Ventres, Crows et Sioux, ainsi qu'entre Indiens et non-Indiens, sont fréquents. Les colons blancs s'intéressent peu au sort des Indiens et font souvent fi de leurs droits. Le vol de chevaux par les Indiens, qui est monnaie courante entre les tribus, exaspère les Blancs. Le commerce illicite du whisky — des marchands vendent cet alcool aux Indiens en échange de peaux de bison et d'autres produits — exacerbe la violence. Le massacre dans les collines Cypress témoigne de la violence qui règne alors²².

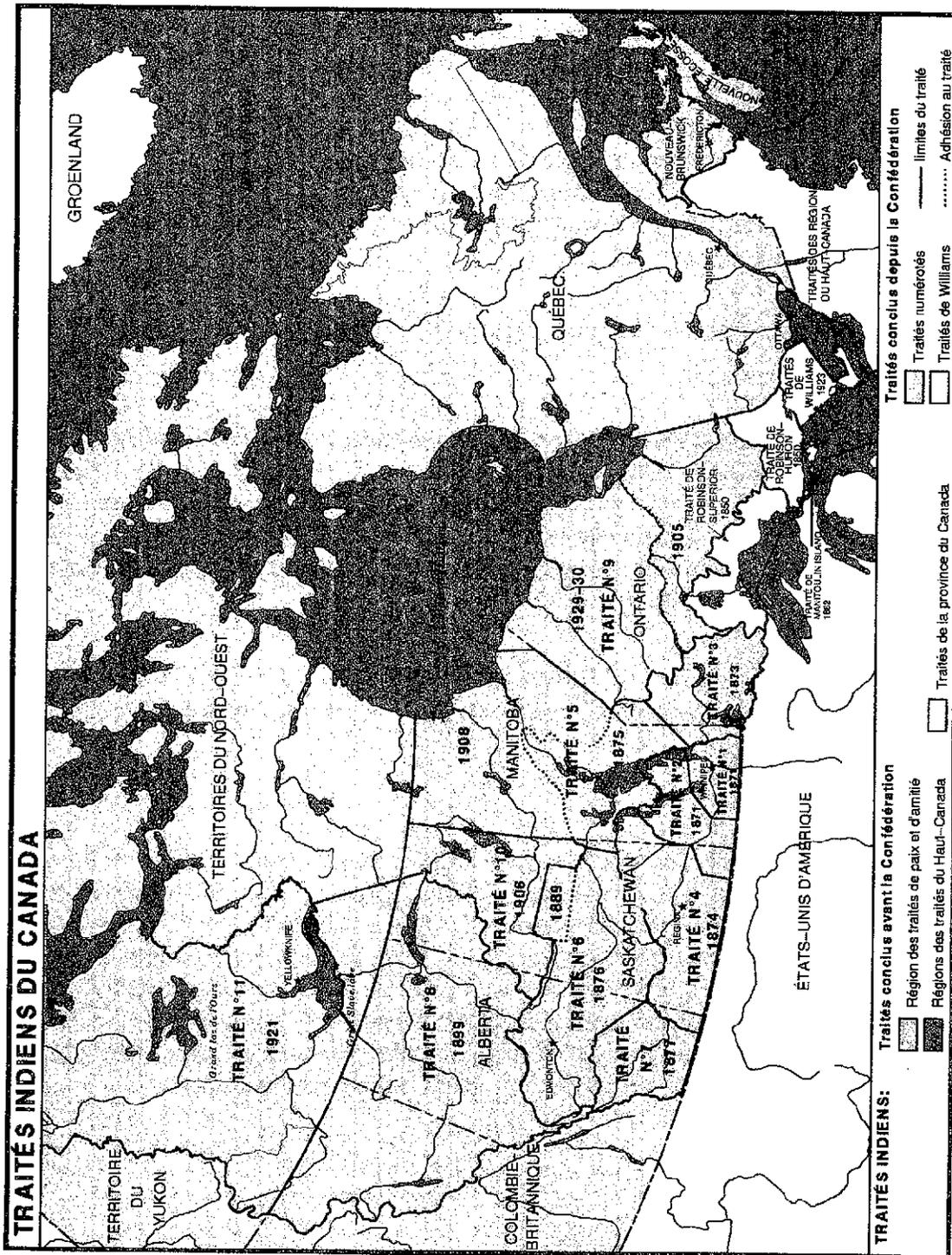
De plus, les opérations d'arpentage de la commission d'abonnement et les mesures prises pour ériger une ligne télégraphique à l'ouest de Fort Garry commencent à déborder sur ce territoire : «ce sont là autant de facteurs ne pouvant que déranger et exciter encore davantage l'esprit déjà perturbé des Indiens (...)»²³.

La région qui comprend alors le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest, y compris la Saskatchewan actuelle, est administrée par le lieutenant-gouverneur Alexander Morris. Celui-ci, de même que David Laird, ministre fédéral de l'Intérieur, et W.J. Christie, agent à la retraite travaillant pour la Compagnie de la Baie d'Hudson, est prié par le gouvernement du Canada de conclure des traités avec les nations indiennes vivant dans la «zone fertile» qui s'étend au sud.

À leur arrivée à Qu'Appelle, les trois commissaires négocient avec les chefs indiens rassemblés pendant six jours, afin d'encourager ces derniers qui, au début, hésitent beaucoup à accepter les avantages consentis dans le Traité n° 4 en échange de leurs droits fonciers. Les comptes rendus de Morris sur ces réunions témoignent d'ailleurs des préoccupations exprimées par les chefs, surtout en ce qui a trait, selon les Indiens, à la position injustement avantageuse de la Compagnie de la Baie d'Hudson à l'époque, mais aussi aux droits des générations indiennes actuelles et futures. Le troisième jour, le 11 septembre 1874, Morris donne aux chefs les garanties suivantes :

22 Office of the Treaty Commissioner, «Status of Two Assiniboine Families, North Assiniboine History and Demographics» (novembre 1994) [appelé ci-après le «rapport de recherche du BCT»] (pièce 2 de la CRI, vol. 1, patte A-4, p. 3).

23 Décret C.P. 944 (23 juillet 1874) dans *Traité n° 4 conclu entre Sa Majesté la Reine et les tribus indiennes des Cris et des Sauteaux à Qu'Appelle et à Fort Ellice*.



[Traduction]

La Reine se préoccupe de votre sort et de celui de vos enfants; elle se préoccupe aussi du sort des enfants à naître. Elle aimerait vous prendre par la main et agir comme je l'ai fait en son nom l'an dernier, au lac des Bois. Nous avons promis aux habitants de cette région, comme nous sommes prêts à vous le promettre aujourd'hui, de donner cinq dollars à chaque homme, femme et enfant tant que brillera le soleil et que couleront fleuves et rivières. Nous sommes disposés à promettre de vous verser 1 000 \$ par année, pendant 20 ans, pour vous permettre d'acheter de la poudre, des balles et de la corde; d'ici là, je l'espère, vous aurez bâti vos petites fermes. Si vous vous établissez, nous mettrons de côté pour vous des terres, un mille carré par famille de cinq (...) ²⁴.

Le jour suivant, Morris déclare ce qui suit :

[Traduction]

La Reine doit penser à long terme. Les promesses que nous vous faisons aujourd'hui tiendront donc aussi demain, non seulement pour vous, mais aussi pour vos enfants et leurs enfants, et nous remplirons ces promesses tant que brillera le soleil et que fleuves et rivières continueront de se jeter dans les océans. Quand vous serez prêts à ensemercer, les agents de la Reine mettront de côté des terres de réserve, un mille carré à chaque famille de cinq (...) ²⁵.

Le 15 septembre 1874 — dernier jour de la rencontre — les commissaires convainquent les Indiens de signer le Traité n° 4. Morris aurait alors déclaré ce qui suit :

[Traduction]

Je sais que vous n'êtes pas tous présents. Il était impossible de vous réunir tous, mais vous savez ce qui est bon pour vous et vos enfants. Quand j'ai rencontré les Sauteaux l'an dernier, il n'y avait pas 4 000 personnes, mais il y avait des hommes comme vous qui savaient ce qui est avantageux pour eux, leurs femmes, leurs enfants, et les enfants de leurs enfants. J'ai tendu la main à ceux qui étaient là, et ils ont accepté ce que je leur offrais; j'ai aussi tendu la main aux absents, et je leur ai donné la même chose qu'à ceux qui étaient présents. Nous faisons de même aujourd'hui. Ce que nous sommes prêts à vous donner en ce jour, nous l'offrons aussi aux absents ²⁶.

24 Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians*, (Toronto, 1880; réimpression de Coles, 1971), p. 92-93 (Documents de la CRI, p. 12).

25 *Ibid.*, p. 96 (Documents de la CRI, p. 14).

26 *Ibid.*, p. 117 (Documents de la CRI, p. 24).

Treize chefs indiens, dont Kawacatoose, signent le Traité n° 4 ce jour-là. Les principales dispositions intéressant la Commission des revendications des Indiens sont les suivantes :

Et considérant que les Sauvages du dit pays, dûment réunis en conseils comme susdit, et étant priés par les dits commissaires de Sa Majesté de nommer certains chefs et hommes marquants qui seraient autorisés en leur nom à conduire telles négociations et à signer tout traité fondé sur icelles, et à devenir responsables envers Sa Majesté pour l'exécution fidèle par leurs bandes respectives de telles obligations qu'elles contracteraient, les dits Sauvages ont là-dessus nommé les personnes suivantes pour cette fin, savoir : (...) Ka-wa-ca-toose ou «Le pauvre homme» (lacs Qu'Appelle et Petites collines de Tondre) (...).

Et considérant que les dits commissaires ont procédé à la négociation d'un traité avec les dits Sauvages, et que ce traité a été finalement résolu comme suit, c'est-à-dire : —

Les tribus Crise et Saulteaux de Sauvages et tous les autres Sauvages habitants du pays ci-après décrit et défini par les présentes, cèdent, quittent, transportent et abandonnent au gouvernement du Canada pour Sa Majesté la reine et ses successeurs pour toujours, tous leurs droits, titres et privilèges de quelque nature que ce soit sur les terres comprises dans les limites suivantes (...).

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. (...)

Aussitôt que possible après l'exécution de ce traité, Sa Majesté fera faire un recensement de tous les Sauvages habitant le pays ci-dessus décrit, et, l'année suivante, et annuellement ensuite, pour toujours, fera payer, argent comptant, à quelque époque convenable dont avis sera donné aux Sauvages, et à une place ou des places choisies pour cette fin dans les limites du territoire cédé : chaque chef, vingt-cinq piastres; chaque homme marquant, dont le nombre ne devra pas excéder quatre par bande, quinze piastres; et à tout autre Sauvage, homme, femme et enfant, cinq piastres par tête; tels paiements devant être faits aux chefs de famille pour ceux qui les composent, à moins que pour quelque raison particulière, la chose soit sujette à objection²⁷.

En plus des terres de réserve, qui ne seront mises de côté pour une bande qu'à la demande de celle-ci, le Traité prévoit que les membres des bandes signataires auront le droit de toucher des annuités en espèces, une provision annuelle de munitions et de corde, ainsi qu'une aide matérielle en équipement agricole et du bétail. Cet équipement et ce bétail, ainsi que les terres de

27 *Traité n° 4 conclu entre Sa Majesté la Reine et les tribus indiennes des Cris et des Saulteaux à Qu'Appelle et à Fort Ellice* (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1981), p. 6-8.

réserve, sont importants, car ils doivent permettre à la bande de développer une nouvelle économie fondée sur l'agriculture²⁸, mais pour lancer réellement cette nouvelle économie, il faut les attribuer avec discernement. Par exemple, à titre d'agent des Indiens, Angus McKay informe plus tard une bande refusant que sa réserve soit arpentée en l'absence de l'un de ses conseillers [traduction] «qu'ils n'auront pas de bétail ni quoi que ce soit d'autre à part leurs rations, leurs munitions, leur corde et leur tabac, car le Traité prévoit que tant que leur réserve n'aura pas été délimitée et qu'ils n'auront pas d'étables et de foin pour le bétail, ils ne recevront rien de tout cela»²⁹.

Arpentage de la réserve n° 88

Certaines bandes intègrent déjà l'agriculture dans leur économie, et les autorités fédérales en tiennent compte. En juillet 1875, W.J. Christie [traduction] «est nommé commissaire aux Indiens, et est chargé de verser les annuités et de situer les réserves pour les Indiens, selon les conditions et dispositions du Traité n° 4 conclu par les commissaires de Sa Majesté et les Indiens au lac Qu'Appelle, en septembre dernier»³⁰. Kawacatoose est l'un des chefs qui se disent prêts à s'adonner à l'agriculture. Au début de juillet 1875, Christie dépêche un message au lieutenant-gouverneur à Fort Garry :

[Traduction]

(...) j'ai découvert que le chef «Poor Man», des collines Touchwood, a envoyé un message au gouverneur Morris pour demander des animaux de ferme et des instruments agricoles, car ils ont commencé (ou veulent commencer) à cultiver le sol dans la réserve qui leur est destinée (...). On lui a répondu que, selon les conditions du Traité, ils n'avaient droit de recevoir du bétail et des instruments agricoles que s'ils étaient effectivement établis dans leurs réserves (...)»³¹.

En versant les annuités en 1875, le commissaire Christie s'entretient avec différents chefs au sujet des réserves. Il rapporte ce qui suit :

[Traduction]

Bon nombre de bandes ne désirent nullement s'établir ni s'adonner à l'agriculture, et

28 Steven Sliwa, «Kawacatoose Band #88 Date of First Survey» (Federation of Saskatchewan Indian Nations, mars 1992), p. 5 (Documents de la CRI, p. 236).

29 Angus McKay, agent des Indiens, Département des affaires indiennes, au surintendant général des affaires indiennes, 14 octobre 1876, Archives nationales du Canada [ci-après AN], RG 10, vol. 3642, dossier 7581 (Documents de la CRI, p. 82).

30 W.J. Christie, commissaire aux Indiens, à David Laird, ministre des Affaires indiennes, 16 juillet 1875, AN, RG 10, vol. 3622, dossier 5007 (Documents de la CRI, p. 30).

31 *Ibid.*, p. 32.

ils ne changeront pas de mode de vie tant que l'extinction du bison, qui constitue leur moyen de subsistance actuel, ne les y forcera pas. D'autres, très peu nombreuses, ont déjà commencé à cultiver et elles veulent que leurs réserves soient mises de côté le plus tôt possible.

M. Wagner, arpenteur-géomètre fédéral, a donc reçu pour instruction d'arpenter les réserves pour les bandes suivantes (...)

2. La bande de Kawacatoose ou «Poor Man» (33 familles), dans les collines Touchwood près de Round Plain, au nord-est d'Old Fort³².

Wagner commence à arpenter la région des collines Touchwood en 1875, mais il doit s'interrompre le 24 octobre à cause des rigueurs de l'hiver. Il a déjà commencé à arpenter la réserve de Gordon, mais n'a fait aucun progrès concernant celle de Kawacatoose³³.

Wagner et son groupe retournent aux collines Touchwood en 1876. Le 27 juillet, après avoir fini d'arpenter la réserve de Gordon, Wagner entend arpenter immédiatement celle de Kawacatoose. Toutefois, le chef refuse de l'accompagner.

[Traduction]

Cette fois, j'ai rencontré Kawacatoose — «Lean Man» ou «Poor Man» —, le chef de la réserve où j'entendais me diriger, mais en dépit de mes efforts pour le convaincre, il a refusé — (il m'a dit que son enfant se mourait) —³⁴

Le Traité porte précisément que les réserves doivent être choisies «après conférence avec chacune des bandes de Sauvages». La présence du chef est importante non seulement pour indiquer le lieu désiré aux arpenteurs, mais aussi pour montrer aux membres de la bande les limites de la réserve.

Wagner retourne aux collines Touchwood à la fin août 1876, quand les commissaires arrivent pour verser les annuités. Il est alors question de la réserve. Wagner signale que le chef n'est pas responsable du retard :

[Traduction]

Dans les collines Touchwood, j'ai rencontré les commissaires et, quand le paiement des annuités fut terminé, le conseiller de la bande de Kawacatoose (le véritable fauteur de troubles), après un discours d'une heure, s'est fait répondre si vivement par

32 M.G. Dickieson, commissaire aux Indiens, au ministre des Affaires indiennes, 7 octobre 1875 (Documents de la CRI, p. 43).

33 William Wagner, Département des Terres de la Saskatchewan, au ministre de l'Intérieur, janvier 1876 (RG 88, vol. 300, dossier 0644).

34 William Wagner, arpenteur-géomètre, au ministre de l'Intérieur, 19 février 1877 (Documents de la CRI, p. 107).

M. Angus McKay que, visiblement découragé, il m'a demandé de bien vouloir l'accompagner le lendemain pour me montrer où ils souhaitaient avoir leur réserve. Je suis donc allé avec l'Indien et, avant de revenir, j'ai établi le coin sud-est de la réserve sur la position de la frontière est, en me guidant sur l'étoile polaire. Cela fait, j'ai suivi les commissaires à Qu'Appelle. Dans l'intervalle, mon groupe se dirigeant vers les collines Touchwood, j'ai donné à mon assistant les instructions nécessaires³⁵.

Selon cet extrait, Kawacatoose et son peuple touchent les annuités de 1876 au même moment où l'on arpente leur réserve. L'agent des Indiens, Angus McKay, confirme le compte rendu de Wagner, racontant les difficultés auxquelles sont en proie les Indiens en attendant l'arrivée du commissaire Dikieson et leurs annuités :

[Traduction]

Il faut remercier M. McBeath, agent de la Compagnie de la Baie d'Hudson dans les collines Touchwood, d'avoir approvisionné les Indiens à cet endroit, afin de les empêcher de partir avant l'arrivée de M. Dickieson. En fait, n'eut été de son intervention, de nombreux Indiens auraient été obligés de partir, car ils n'avaient plus rien à manger.

Le 28 [août], accompagné par M. Wagner, j'ai rencontré George Gordon et Ka-wah-ka-toos, ou «Lean Man»; j'ai décidé de l'emplacement de la réserve prévue pour ce dernier, et j'ai fourni au premier d'autres instruments et outils agricoles. J'ai ensuite demandé à Ka-wah-ka-toos d'accompagner M. Wagner pour délimiter sa réserve, située à l'ancien fort de la Compagnie de la Baie d'Hudson, sur le versant sud des collines Touchwood³⁶.

McKay décrit la nouvelle réserve et les intentions de la bande au sujet de celle-ci dans les termes suivants :

[Traduction]

Je traiterai maintenant des bandes et de leurs réserves (...).

Troisième. Le chef Ka-wah-ka-toos, ou «Lean Man». Ce chef dirige une bande de 39 familles crie qui ont toujours tiré leur subsistance de la chasse et du piégeage. M. Wagner a délimité pour eux une réserve située sur le flanc sud des collines Touchwood, à un endroit appelé communément le «vieux fort» (Old Fort). C'est une très bonne terre agricole parsemée d'arbres ainsi que de nombreux petits lacs et de prés. Bien que ces arbres ne soient pas très gros, ils offriront aux Indiens le bois de construction dont ils ont besoin. Au fil des ans, ils atteindront une belle taille, car ce sont des espèces qui poussent vite. À cet endroit, comme dans le reste de la région au

³⁵ *Ibid.*, (Documents de la CRI, p. 108-109).

³⁶ Angus McKay, agent des Indiens, au surintendant général des Affaires indiennes, 14 octobre 1876, AN, RG 10, vol. 3642, dossier 7581 (Documents de la CRI, p. 90).

point nord-nord-ouest et à l'ouest, il n'y a pas de feuillus, exception faite du bouleau, si l'on peut appeler cet arbre un feuillu. Le sol de cette région vallonnée est par endroit léger, mais très facile à travailler. Aucun membre de la bande n'a encore apporté d'améliorations à la réserve et ils sont tous partis chasser dans la prairie. Ils ont, toutefois, exprimé le désir de vivre dans la réserve au printemps pour travailler la terre et construire des maisons, afin de pouvoir y rester l'hiver suivant³⁷.

La réserve n° 88, que Wagner a commencé à arpenter en août 1876 et que son assistant a fini de mesurer en septembre, figure dans le plan d'arpentage daté de septembre 1876, lequel indique le chiffre de 27 040 acres (42,25 milles carrés)³⁸. Plus tard, en 1889, John C. Nelson, arpenteur-géomètre fédéral, modifie les limites après confirmation, par décret, de l'arpentage réalisé. Il est alors question de 42,5 milles carrés (27 200 acres). Les notes annexées au décret disent que cette mesure a été prise [traduction] «à la suite d'une grave erreur faite à l'arpentage initial — contrairement à ce qui est certifié dans le plan et les notes du registre, il manque près de 40 chaînes aux frontières nord et sud³⁹».

Le Traité n° 4 prévoyant un mille carré par famille de cinq (ou 128 acres par personne), la réserve arpentée pour la bande de Kawacatoose en 1876 correspond aux droits fonciers de 212 personnes. Nous sommes convaincus que la preuve ci-dessus établit que 1876 représente la date du premier arpentage ainsi que l'année de la liste de bénéficiaires de base de la Première Nation.

D'après les allusions antérieures, nous constatons en outre que, durant cette période, les représentants du Canada appellent aussi la bande de Kawacatoose «bande de Poor Man» ou «bande de Lean Man».

Versement des annuités prévues dans le Traité en 1876 et les deux familles payées la même année à Fort Walsh

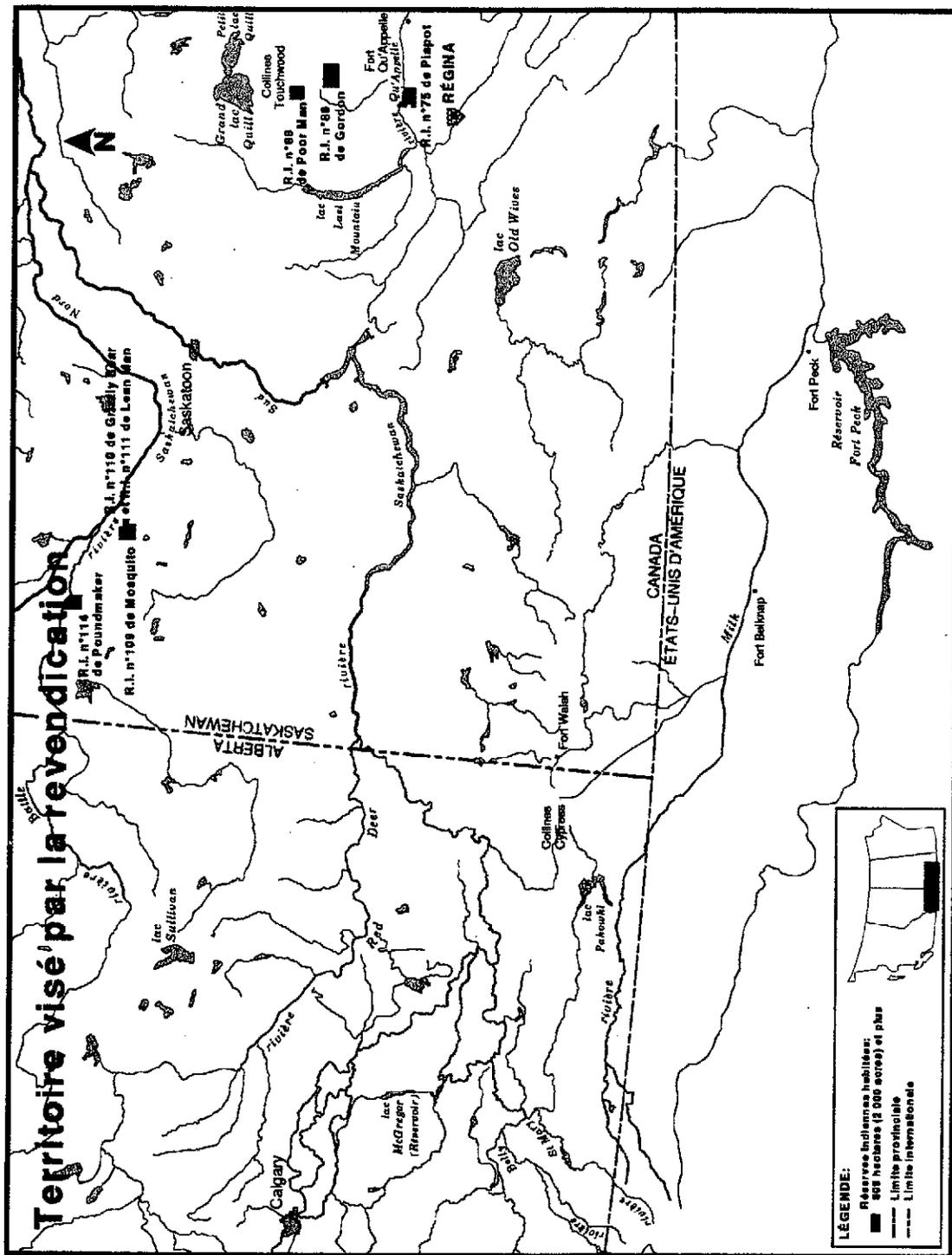
Les comptes rendus de William Wagner et d'Angus McKay, fin août début septembre 1876, montrent que Kawacatoose et son peuple sont payés cette année-là dans les collines Touchwood ou dans les environs, au centre de la Saskatchewan⁴⁰. Toutefois, les listes de bénéficiaires de Fort Walsh font état, sous la rubrique «Poor Man», de deux familles ayant été payées en 1876 :

37 Angus McKay, agent des Indiens, au surintendant général des Affaires indiennes, 14 octobre 1876, AN, RG 10, vol. 3642, dossier 7581 (Documents de la CRI, p. 102-103).

38 Réserve indienne selon le Traité n° 4, Kawahk-atoos, bande de Lean Man, collines Touchwood, septembre 1876 (pièce 1 de la CRI, p. 54). Note tirée du registre de Wagner : [traduction] «La réserve comprend 27 040 acres; près du tiers de cette superficie est boisé (...)» (Documents de la CRI, p. 53).

39 Décret daté du 17 mai 1889 (Documents de la CRI, p. 157-161).

40 Voir également Transcription, 15 novembre 1994, p. 28 (Peggy Brizinski).



l'une d'elle a pour nom Paahoska, ou Long Hair, et comprend un homme, une femme et cinq enfants; l'autre a pour nom, Wui chas te oo be, ou «Man That Runs», et réunit un homme, deux femmes et trois enfants⁴¹.

À ce moment-là, les deux familles touchent les arriérés pour 1874 et 1875, mais elles ne peuvent obtenir leur annuité de 1876, car, selon la politique du gouvernement, il est interdit de consentir plus de deux paiements annuels à la fois, question de réduire les risques de fraude. Aucune des familles ne figure à aucun moment sur les listes de bénéficiaires de la bande de Kawacatoose («Poor Man») ou des Assiniboines de «Lean Man» («Poor Man»), bien que d'autres membres de la bande de Kawacatoose aient été payés à Fort Walsh en 1879⁴². La bande assiniboine de «Lean Man» n'adhère au Traité n° 4 qu'en 1877, à Fort Walsh, auquel moment le chef est élu et les membres de sa bande, reconnus comme étant des sujets indiens de la Couronne britannique, touchent leur annuité de 1877 et des arriérés pour 1876⁴³. Bien qu'on ne sache pas si les Assiniboines sont à Fort Walsh en 1876, ils s'y trouvent manifestement en 1877 et ils y restent jusqu'au moment de quitter les collines Cypress pour se diriger vers les collines Eagle en 1882, année où l'on parle alors plutôt de la bande de «Lean Man»⁴⁴.

La bande de Kawacatoose se compose surtout de Cris, mais Kawacatoose lui-même est, dit-on, assiniboine, et les deux noms figurant sur la liste dressée à Fort Walsh en 1876 sont en langue assiniboine⁴⁵. De fait, onze des dix-huit bandes payées à Fort Walsh en 1876 sont assiniboines ou des bandes dont la composition, même si elle est mixte, est surtout assiniboine⁴⁶. Toutefois, les Cris et les Assiniboines unissent souvent leurs forces et leurs populations s'entremêlent :

[Traduction]

Depuis très longtemps, les Assiniboines sont alliés aux Cris (...). Les deux bandes entretiennent une alliance militaire et commerciale. Toutes deux tirent avantage de cette alliance pour combattre de vieux ennemis comme les Pieds-Noirs, les Gros Ventres, les Crows et les Sioux. Leurs rapports sont aussi fondés sur un commerce mutuellement bénéfique. Ainsi, les Assiniboines ont des chevaux et des armes à feu

41 Liste de bénéficiaires, 1876 (Documents de la CRI, p. 364); Transcription, 15 novembre 1994, p. 27 (Peggy Brizinski).

42 Transcription, 15 novembre 1994, p. 113-114 (Mariou Dinwoodie et Jayme Benson).

43 Transcription, 15 novembre 1994, p. 29 (Peggy Brizinski).

44 Transcription, 15 novembre 1994, p. 101-102 (Peggy Brizinski).

45 Transcription, 15 novembre 1994, p. 94 (Peggy Brizinski).

46 Jodi R. Cassady, «Report No. 2 on the Assiniboine Families of Long Hair/Pa a Hoo Ka and Man That Runs/Wui chas te oo ta be of the Treaty 4 Area of Saskatchewan», 30 septembre 1993 (Documents de la CRI, p. 350).

avant les Cris, et ces derniers les obtiennent des Assiniboines. Ces deux peuples chassent et trappent ensemble.

L'étroite association des deux peuples signifie que les Cris et les Assiniboines se marient entre eux et que des enfants naissent de ces unions mixtes. Les enfants sont souvent considérés comme des Cris ou des Assiniboines, ou comme un groupe distinct (...).

Bon nombre de Cris et d'Assiniboines parlent également les deux langues (...)⁴⁷.

À l'exception de la bande de Little Mountain, et, peut-être, des familles de «Long Hair» et de «Man That Runs», selon qu'elles sont membres de la bande de Kawacatoose ou de la bande assiniboine de «Poor Man», toutes les bandes payées à Fort Walsh en 1876 avaient déjà, à cette date, adhéré au Traité n° 4⁴⁸.

Lors de notre enquête, il nous a fallu déterminer pour commencer laquelle des deux bandes, toutes deux appelées «Poor Man», peut maintenant affirmer que ces familles lui appartenaient. En l'absence de preuve documentaire définitive sur ce point, il est intéressant d'examiner les entrées au journal du major Walsh, chargé d'administrer le versement des annuités à Fort Walsh en 1876 et en 1877.

Concernant les paiements de 1876, Walsh cite un certain nombre d'exigences posées par les différentes bandes durant un conseil auquel il avait été convoqué :

[Traduction]

Ils ont en outre exigé que (...) les Assiniboines qui n'ont jamais adhéré à un traité soient admis et payés comme s'ils étaient signataires, et qu'ils touchent des arriérés pour les deux années précédentes, invoquant entre autres motifs qu'ils pourraient peut-être mourir entre aujourd'hui et le prochain paiement (...).

En ce qui concerne les Assiniboines, je leur ai dit que les Indiens non admis qui pouvaient me prouver qu'ils étaient des sujets indiens de la Couronne britannique toucheraient probablement le premier et le deuxième paiements cette année, le troisième et le quatrième devant attendre l'an prochain parce que le gouvernement interdit de consentir plus de deux paiements la fois. En conclusion, je leur ai dit que le paiement sera fait au comptoir dès mon arrivée à cet endroit, et que les bandes seront payées séparément. J'ai donné le nom des bandes que je voulais voir en premier, ainsi que le nom des chefs. Les bandes mentionnées défilèrent une à une, et les paiements commenceront le vendredi 1^{er} septembre et se termineront le lundi (...). On m'a alors informé que 40 familles de plus venaient d'arriver et que 50 autres, étaient en route. J'ai stoppé immédiatement les paiements et informé les chefs que,

⁴⁷ Rapport du BCT, pièce 2 de la CRI, vol. 1, page A-4, p. 2-3.

⁴⁸ Transcription, 15 novembre 1994, p. 91 (Peggy Brizinski).

comme le nombre d'Indiens présents dépassait de beaucoup ce qu'attendait le gouvernement et qu'ils n'avaient pas tous signé un traité, il me fallait plus d'argent que je ne me sentais autorisé à en dépenser et qu'avant de faire d'autres versements, je devais communiquer avec le surintendant général des Affaires indiennes. Les chefs m'ont alors informé que les 90 familles en question venaient des rivières Assiniboine et Belly, qu'elles se composaient de sujets indiens de la Couronne britannique, et qu'elles avaient dû traverser le Missouri, car le bison se fait rare dans leur propre pays; comme elles avaient vécu autant de ce côté de la frontière que de l'autre, elles avaient sûrement autant droit aux avantages issus du Traité que les Indiens vivant plus au nord (...). Je leur dit que cet argument est inutile, car, de toute façon, je ne pouvais plus consentir de paiements aux Indiens n'ayant signé aucun traité (...).

Je crois que, si nous admettons les Assiniboines, nous devons interroger de façon très serrée les chefs de famille sur leur famille, certains ayant pris avec eux des enfants de Sioux, un peuple auquel ils sont très alliés (...)⁴⁹.

Quant à la pratique d'émettre des chèques en métal aux Indiens pour faciliter leur identification, Walsh poursuit en ces termes :

[Traduction]

J'ai découvert que de nombreux Indiens avaient mis leur chèque en gage auprès de marchands, que certains l'avaient enterré avec le chef de famille décédé, tandis que d'autres l'avaient perdu. Je leur ai dit qu'ils ne devaient pas mettre leur chèque en gage et qu'ils devaient faire attention de ne pas le perdre, car ils devaient le présenter pour recevoir leur paiement. Je me suis rendu compte, en outre, que beaucoup avaient échangé les chèques entre eux, semant ainsi la confusion; au moment de verser les annuités, je dois consulter très souvent le registre pour trouver le nom correspondant au numéro du chèque et redonner ainsi le chèque à son propriétaire. Dans le cas de ceux qui avaient prouvé l'avoir perdu, je l'ai remplacé par un chèque en zinc portant un numéro correspondant à celui du chèque perdu. Comme les chèques devant être émis aux Indiens admis n'arrivaient pas, j'ai émis des chèques en zinc sur lesquels j'ai inscrit les lettres W., V. ou X. Chaque fois qu'un chef a amené des Indiens non signataires, j'ai présenté un chèque portant les lettres W., V. ou X. et ajouté la lettre additionnelle V., W. ou X au nom de la bande, selon le cas. Plusieurs de ces bandes étaient divisées, et certaines étaient parties à Qu'Appelle. Des personnes intéressées de Qu'Appelle même avaient, en effet, dépêché des coureurs dans les prairies pour dire qu'on ne versait pas d'annuités aux Indiens des collines Cypress. Les personnes qui ont fait cela ont essayé de les tromper. Les Indiens ont eu peur de ne pas recevoir d'annuité et certains sont allés à Qu'Appelle, et les autres sont venus ici (...)⁵⁰.

⁴⁹ J.M. Walsh, inspecteur, Police à cheval du Nord-Ouest, au ministre de l'Intérieur, 12 septembre 1876 (Documents de la CRI, p. 57 et 60-63).

⁵⁰ *Ibid.*, p. 63-65.

Le 29 juillet 1877, Walsh écrit à E.A. Meredith, sous-ministre de l'Intérieur :

[Traduction]

Entre ici [Fort Walsh] et la rivière Belly vivent environ 90 familles d'Assiniboines du nord qui n'ont jamais reçu d'annuités des Américains [et] qui ont traversé la frontière pour suivre le bison. En fait, tous les Assiniboines du nord sont des sujets indiens de la Couronne britannique et ils seront présents au versement des annuités cet été (...).

Dans l'intervalle, je me rendrai à Fort Peck, j'obtiendrai copie des registres et je ferai faire un recensement avant de verser les annuités. Ces registres contiendront sûrement le nom de nombreux Indiens qui ne sont pas américains. L'agent aura en effet entré leur nom dans ses registres afin de toucher les annuités pour eux (...).

Vous trouverez sans doute étrange qu'un agent des Indiens cherche à attirer ces derniers dans son agence. Je ne veux pas dire qu'ils sont impatients de leur verser des annuités, mais ils veulent inscrire le plus d'Indiens possible dans leurs registres, car les crédits consentis à chaque agence sont fonction du nombre d'inscriptions⁵¹.

Walsh écrit de nouveau à Meredith le 28 octobre 1877 :

[Traduction]

Dans ma lettre du 27 septembre, je vous ai signalé que les Indiens s'étaient rassemblés ici autour du 19 septembre pour toucher leur annuité. Le 22 septembre, j'ai demandé à M. Allen de recenser les différentes familles, ce qu'il a fini de faire le 23 septembre. Il a dénombré 47 familles de Cris, 60 de Saulteaux et 44 d'Assiniboines qui ont été payées l'an dernier, et environ 145 familles d'Assiniboines qui n'ont jamais adhéré à un traité ni reçu d'annuités. La légitimité des Assiniboines (admis au Traité) en tant que sujets indiens de la Couronne britannique ne fait aucun doute, et ils ont droit de toucher des annuités (...).

Il y a deux ans, quand les bandes de «Long Lodge», «Little Mountain» et «Poor Man» ont refusé d'aller à l'Agence pour recevoir leurs annuités, celles de «Little Chief» et de «Shell» s'y sont rendues. Si l'on y ajoute celle de «King», ces bandes comptent de 80 à 90 familles, tous des sujets indiens de Sa Majesté. Comme vous l'avez demandé, j'ai obtenu copie des registres de l'agence Belknap et j'ai dépêché M. Allen à Wolf Point à cette fin le 2 août; ces registres de l'agent assiniboine font état de tous les Indiens réclamés par le gouvernement américain, sauf ceux de la bande de «Little Chief» qu'il a vainement tenté de faire venir. Je garde ces registres pour me guider. Quand un Indien que je n'ai jamais vu se présente pour toucher son annuité, je vérifie, par précaution, s'il a bien signé le Traité. Il y a deux ou trois Assiniboines du nord dont le nom est le même que celui de certains Indiens figurant dans les registres américains. Ce ne sont certainement pas les mêmes personnes. Ainsi, deux

51 J.M. Walsh, inspecteur, Police à cheval du Nord-Ouest, à E.A. Meredith, sous-ministre de l'Intérieur, 29 juillet 1877 (Documents de la CRI, p. 115-117).

Indiens portant le même nom se trouvent souvent dans la même bande, comme vous le constaterez dans les registres ci-joints de l'agence américaine. Après que M. Allen a eu fini de faire le recensement, j'ai découvert que les Indiens non soumis au régime du Traité se divisent en trois bandes, soit 69 familles de la bande de «Man who took the Coat», 42 de la bande de «Long Lodge», et 34 de la bande de «Poor Man» (...).

La bande de «Poor Man», comme celle de «Long Lodge», est très réduite du fait que nombre des Indiens qui l'ont suivi sont américains; on y compte maintenant 34 familles. «Poor Man» est un être bon, très amical avec les Blancs. Ses partisans affirment ne pas vouloir d'un autre chef; si je ne peux l'admettre à ce titre, m'ont-ils dit, ils le paieront eux-mêmes. Comme l'Acte porte que chaque bande comptant 30 Indiens a le droit d'élire un chef, je les ai autorisés à l'élire à ce titre (...).

Cette année, je n'ai pris que le nom anglais des Indiens, car je trouve que leur nom indien est très souvent mal orthographié et mal prononcé, deux personnes ne donnant jamais le même son. Souvent, ils ont deux noms, car ils changent souvent, et quand on leur demande leur nom, ils donnent invariablement le dernier. Quand on prend le nom en anglais, et qu'on demande à un Indien s'il a un autre nom (en le mentionnant en même temps), on est presque sûr de le trouver (...).

Je recommanderais qu'un lieu de paiement soit fixé pour chaque bande ou tribu et que lesdites bandes soient avisées de leur lieu de paiement le printemps prochain, afin qu'elles ne puissent offrir aucune excuse à leur absence et qu'aucun Indien ne touche son annuité à un autre endroit que celui désigné à sa bande. Vous devez vous rendre compte que lorsque les bandes se divisent, et qu'une moitié se dirige à un endroit et l'autre, ailleurs, il finit par y avoir perte pour le gouvernement ou pour les Indiens.

En désignant un lieu de paiement pour chaque bande, on pourra garder un meilleur compte et registre, d'une année à l'autre, des différentes bandes ou tribus. Si un Indien est absent une année, il se pointera sûrement l'année suivante, et l'annuité pourra lui être versée sans qu'il en coûte aux contribuables. Pour éviter d'essuyer des pertes dans le système actuel, il faut envoyer copie des registres des paiements faits à ce comptoir partout où des paiements sont faits, et inversement. Il faudra alors consacrer beaucoup de temps à examiner plusieurs registres quand des personnes se présentent pour toucher des arriérés, et les retards, comme vous le savez, coûtent cher quand il y a une grosse famille à nourrir (...)⁵².

Ces extraits démontrent que Walsh veillait à ce que les annuités ne soient versées qu'aux Indiens relevant du gouvernement britannique, mais qu'il était prêt à payer les Indiens qui n'avaient pas encore adhéré au Traité. Il savait aussi que certaines bandes étaient divisées, certains membres recevant leur annuité à un endroit et d'autres, ailleurs. C'est ce qu'a confirmé Peggy Brizinski, qui a fait remarquer que dans plusieurs bandes, certains membres avaient touché leur annuité à Qu'Appelle et les autres à Fort Walsh. Selon le

52 J.M. Walsh, inspecteur, Police à cheval du Nord-Ouest, à E.A. Meredith, sous-ministre de l'Intérieur, 28 octobre 1877, AN, RG 10, vol. 3649, dossier 8280 (Documents de la GRI, p. 119, 121-125, 128-129 et 136).

groupe de recherche du BCT, Walsh aurait dû accepter en toute confiance que certaines factions appartiennent à des bandes en particulier, les autres touchant leur annuité à peu près au même moment à un lieu différent. Il aurait, par ailleurs, été incapable de confirmer l'appartenance à une bande donnée avant de consentir le paiement⁵³.

Walsh explique dans sa lettre pourquoi il fournit des chèques en zinc portant les lettres «W», «V» et «X» aux nouveaux adhérents au Traité ou aux personnes transférées d'autres bandes. D'après les listes de bénéficiaires de 1876, on peut voir que la lettre «V» a été attribuée aux deux familles de «Poor Man» qui ont touché leur annuité à Fort Walsh cette année-là⁵⁴. Dans son rapport de recherche, le BCT a fait remarquer que sur les listes de bénéficiaires, des lettres ont été attribuées aux bandes et que, en 1874, 1875, 1876 et 1878, les membres de la bande de Kawacatoose se sont vu octroyer la lettre «B»⁵⁵. À ce sujet, Peggy Brizinski a fait observer ce qui suit :

[Traduction]

Il est intéressant de constater que la lettre «V» est attribuée aux deux noms. Elle ne semble pas correspondre à quelque bande que ce soit en 1875 ou 1876, mais j'ai remarqué que certains membres d'autres bandes ayant touché leur annuité à Fort Walsh sont désignés par la même lettre, et que certains d'entre eux semblent être assiniboines. C'est peut-être une désignation particulière utilisée par l'agent qui ne renvoie pas nécessairement à une bande précise⁵⁶.

Les recherches menées par le BCT devaient le conduire à la Montana State Historical Society Archives, au Glenbow Institute de Calgary, aux archives de la Baie d'Hudson à Winnipeg, aux archives de la Saskatchewan à Regina, aux documents parlementaires, aux dossiers du MAINC de 1870 à 1920 et à ceux de la Police à cheval du Nord-Ouest et de la Gendarmerie royale du Canada, ainsi qu'aux archives de la Church Missionary Society. Les chercheurs du BCT ont trouvé plusieurs fois les noms de «Long Hair» et de «Man That Runs» ou des variantes de ces noms, les deux étant «assez communs» chez les Cris et les Assiniboines, mais rien ne permet encore de lier ni de remettre en question ces noms à la bande de Kawacatoose ou aux Assiniboines de «Poor Man», les témoignages des anciens entendus lors de l'audience

53 Peggy Brizinski, conseillère spéciale, BCT, à Jane-Anne Manson, négociatrice adjointe, Droits fonciers issus de traités, Revendications particulières de l'ouest, MAINC, 1^{er} novembre 1993 (Documents de la CRI, p. 393-394).

54 Liste des bénéficiaires, 1876 (Documents de la CRI, p. 364).

55 Rapport de recherche du BCT, pièce 2 de la CRI, vol. 1, page A-3, p. 2.

56 Peggy Brizinski, conseillère spéciale, BCT, à Jane-Anne Manson, négociatrice adjointe, Droits fonciers issus de traités, Revendications particulières de l'ouest, MAINC, 29 avril 1993 (Documents de la CRI, p. 296-297).

publique⁵⁷. De même, bien que les noms de «Long Hair» et «Man That Runs» figurent dans les archives de Fort Peck et de Fort Belknap se trouvant maintenant à Seattle, dans l'État de Washington, aucune relation définitive ne peut être établie avec les deux familles de Fort Walsh ou l'une des deux bandes de «Poor Man»⁵⁸.

Témoignage des anciens

La Commission a entendu les anciens de la Première Nation de Kawacatoose le 15 novembre 1994 concernant les deux familles payées à Fort Walsh en 1876. Elsie Machiskinic nous a indiqué ce qui suit :

[Traduction]

Mon mari, qui est décédé au printemps 94, a témoigné sous serment. Je l'ai entendu raconter des histoires au sujet de «Man That Runs» dont la rapidité à la course lui avait acquis le respect de sa collectivité. Il est donc clair qu'il appartenait à notre bande. «Long Hair» aussi, qui est un proche parent⁵⁹.

Pat Machiskinic, par l'entremise de l'interprète Beatrice Assoon, a ajouté ce qui suit :

[Traduction]

«Man With Long Hair», «Long Hair» et «Man Who Runs» étaient des frères, ils étaient des nôtres. Ils couraient partout ensemble. Leurs familles faisaient partie de notre collectivité. C'est ce qu'il a dit; ils venaient d'ici⁶⁰.

Interrogé par le conseiller juridique de la Commission, Pat Machiskinic a poursuivi ainsi son témoignage :

57 Transcription, 15 novembre 1994, p. 37, 40, 50 et 110-111 (Jayme Benson, Marion Dinwoodie et Peggy Brizinski), 25 mai 1995, p. 278-279 (Jayme Benson). Jodi Cassady tire une conclusion semblable dans ses recherches sur les deux familles : [traduction] «L'examen des listes de bénéficiaires a permis de découvrir que, après 1876, «Long Hair» figure successivement (de 1878 à 1883) sur les listes des bandes de Father of All Children, Lucky Man, Piapot et de Bear's Head. Le nom de «Man That Runs», et d'autres variantes de ce nom, apparaît seulement en 1876, mais aussi de 1876 à 1882, sur les listes des Assiniboines de Poor Man ainsi que des bandes de Piapot, de Red Eagle, de Lucky Man, de Little Pine, et de Man Who Took The Coat. Je n'ai pas trouvé ces deux noms, ni aucune variante de ceux-ci, dans les listes de bénéficiaires de la bande de Kawacatoose (Poor Man) pour 1874 à 1884 inclusivement.» (Jodi R. Cassady, «Report No. 2 on the Assiniboine Families of Long Hair/Pa a Hoo Ka and Man That Runs/Wui chas te oo ta be of the Treaty 4 Area of Saskatchewan», 30 septembre 1993 (Documents de la CRI, p. 349).

58 Terry Ann Young, «Report on the Research Undertaken at the National Archives and Records Administration, Seattle, Washington, related to the Presence of the Families «Long Hair» and «Man That Runs» at Fort Peck and Fort Belknap, Montana, U.S.A.», septembre 1994 (Documents de la CRI, vol. 3, p. 489-721).

59 Transcription, 15 novembre 1994, p. 116 (Elsie Machiskinic).

60 Transcription, 15 novembre 1994, p. 117 (Pat Machiskinic).

[Traduction]

M. CHRISTOFF : O.K. Maintenant, «Man That Runs» et «Long Hair», étaient-ils cris ou assiniboines?

PAT MACHISKINIC : Cris. Ce sont des noms cris. Wui chas te too était le nom cri de «Fast Runner»; lui et celui qui avait de longs cheveux, ils couraient ensemble, mais l'un courait plus vite que l'autre.

M. CHRISTOFF : Vous dites qu'ils couraient ensemble. Cela veut-il dire qu'ils voya-geaient ensemble?

PAT MACHISKINIC : Ils allaient partout, n'importe où. D'ici, ils pouvaient atteindre Piapot le lendemain. Ils couraient, ils parcouraient tout le territoire, mais ils étaient d'ici.

M. CHRISTOFF : Mais, justement, savez-vous pourquoi «Man That Runs» ou «Long Hair» auraient été dans les environs de Fort Walsh à l'époque où a été conclu le Traité, soit 1876?

PAT MACHISKINIC : C'est ce que je viens de vous dire. Ils allaient partout ensemble. Ils étaient frères, vous ne pouviez les séparer l'un de l'autre. Il n'y avait rien là pour eux de partir en courant pour atteindre un endroit en moins de temps qu'il faut pour le dire⁶¹.

M. Machiskinic a également affirmé que «Man That Runs» était le grand-père de Paul Acoose qui, après avoir vécu dans la réserve, a épousé une femme de la réserve de Sakimay et est parti y vivre⁶².

Dans des déclarations faites sous serment le 13 août 1993 et le 10 septembre 1993, Alec Poorman et Pat Machiskinic ont déclaré aussi que d'autres anciens de la Première Nation leur avaient dit que Kawacatoose était un Assiniboine qui s'était joint à la bande en épousant la fille de l'ancien chef, à qui il avait fini par succéder. Alec Poorman a ajouté que son père et d'autres anciens lui avaient parlé de «Man That Runs», qui chassait avec la bande et qui courait plus vite qu'un cheval⁶³.

Fred Poorman a confirmé que «Man That Runs» et «Long Hair» étaient des frères et qu'ils faisaient partie de la bande de Kawacatoose⁶⁴. En plus de chanter une chanson sur les deux hommes, John Kay a fait le même genre de déclaration par l'entremise de l'interprète :

61 Transcription, 15 novembre 1994, p. 122 (Pat Machiskinic).

62 Transcription, 15 novembre 1994, p. 122-123 (Pat Machiskinic).

63 Déclarations statutaires d'Alec Poorman (13 août 1993) et de Pat Machiskinic, 10 septembre 1993 (Documents de la CRI, p. 298-299).

64 Transcription, 15 novembre 1994, p. 118 et 121 (Fred Poorman).

[Traduction]

Il parle de «Man With Long Hair»; c'était un très bon coureur, un très bon chasseur, et quand il courait, ses cheveux volaient au vent tellement il courait vite. Il faisait toute sa chasse en courant. Et «Man Who Runs Fast» était lui aussi un bon coureur; ils étaient parents (...).

M. Kay sait où se trouve la sépulture des deux hommes; c'est dans le nord — au nord de ses champs. Le bois a envahi le tout, mais les deux hommes ont été ensevelis sur la colline. Il appelle encore cet endroit le cimetière⁶⁵.

Alec Kay a confirmé que les deux hommes appartenaient à la bande de Kawacatoose et qu'ils y avaient des parents⁶⁶.

Les recherchistes du BCT ont joint à leur principal rapport une annexe contenant les entrevues faites avec les anciens de la bande de Mosquito/Grizzly Bear's Head/Lean Man pour voir si, à leur avis, les familles de «Long Hair» et de «Man That Runs» avaient des liens avec leur bande. Comme ces anciens se sentaient plus à l'aise en assiniboine, les entrevues se sont déroulées à la réserve le 8 février 1995, par l'entremise de Clifford Spyglass et de son père, William Starchief, tous deux membres de la bande de Mosquito/Grizzly Bear's Head/Lean Man. Ils ont reposé les questions formulées par le BCT. Les recherchistes n'ont, toutefois, pas assisté aux entrevues, et leur rapport ne fait état que de la lettre de M. Spyglass à ce sujet⁶⁷.

[Traduction]

En ce qui concerne «Long Hair», M. Spyglass a dit ceci :

Tous les anciens à qui nous avons parlé ou que nous avons visités ne peuvent se rappeler en avoir entendu parler, de sorte que nous n'avons aucun renseignement concernant «Long Hair». Nous avons essayé de dire son nom en assiniboine et aussi en cri, mais il a été impossible d'obtenir quelque renseignement, et nous sommes sûrs qu'ils n'ont jamais entendu parler de lui⁶⁸.

Les anciens se souviennent, par contre, d'avoir entendu parler de «Man That Runs» :

[Traduction]

Voici les renseignements que nous avons recueillis : certains anciens disent qu'ils se rappellent avoir entendu parler de cet individu dans les années 40 (...). Ils ne l'ont,

⁶⁵ Transcription, 15 novembre 1994, p. 119 et 123-124 (John Kay).

⁶⁶ Transcription, 15 novembre 1994, p. 120.

⁶⁷ Transcription, 25 mai 1995, p. 280-281 (Jayme Benson).

⁶⁸ Clifford L. Spyglass, gestionnaire des Terres, bande de Mosquito, à Howard McMaster, directeur administratif, BCT, 1^{er} mai 1995 (pièce 24 du GRI).

en fait, jamais vu ni rencontré, mais j'ai l'impression qu'il était bien connu, à cause de ses longues excursions ainsi que de sa réputation de très bon coureur.

Les anciens croient que cet homme appartenait à une autre bande, car il ne figure pas sur les listes de bénéficiaires des Mosquitos, et qu'aucun de ses descendants directs ne vit présentement sur leur réserve. Et personne n'a pu confirmer qu'il avait vécu ici ou dans les environs.

Irene Spyglass, qui habite la réserve de Mosquito et qui est âgée de 80 ans, raconte que son grand-père maternel était l'un des deux frères de «Man That Runs», et qu'il se faisait appeler par son nom assiniboine, soit Be-yah-gahn. Elle dit clairement que cet homme, «Man That Runs», n'a jamais fait partie des Mosquitos, et qu'elle ne se rappelle pas avoir jamais entendu dire qu'il était membre de la bande.

Aucun des anciens que nous avons interrogés n'était vraiment sûr que cet homme avait jamais habité la réserve de Mosquito, ce qui donne à penser qu'il venait d'ailleurs. Quand je parle de Mosquito, je veux dire tout ensemble les réserves de Mosquito, de Grizzly Bear's Head et de Lean Man⁶⁹.

LES DROITS FONCIERS ISSUS DE TRAITÉS EN SASKATCHEWAN

La deuxième question que nous avons dû aborder dans notre enquête portait sur les Indiens pouvant «entrer» dans le calcul des droits fonciers. En termes simples, le Canada estime qu'il a pour obligation légale de ne compter que les Indiens qui appartenaient à la bande au moment du premier arpentage des terres de réserve, en se fondant sur les meilleurs éléments de preuve existants pour établir leur nombre et en tenant compte, par exemple, des absents et des bénéficiaires d'arriérés, mais non des ajouts postérieurs à la date du premier arpentage, par exemple, les signataires après le fait et les transférés de bandes privées de terres. De leur côté, les requérants sont d'avis que, sous réserve de l'exclusion des personnes dont les ancêtres ont déjà été comptés, tous les Indiens ont le droit d'entrer dans le calcul des droits fonciers. Autrement dit, les signataires après le fait et les transférés de bandes privées de terres doivent aussi être pris en compte. La Première Nation voit dans les directives de 1983 l'expression écrite de sa propre position, et la preuve que le Canada a déjà reconnu à son égard son obligation légale.

Ces positions seront approfondies plus loin dans le présent rapport. Cette partie porte sur l'élaboration des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan.

⁶⁹ *Ibid.*

Historique

La première expression, sans doute, du point de vue du Canada concernant les droits fonciers issus de traités — et celle qui suit de plus près la signature du Traité n° 4 et l'arpentage de la réserve n° 88 — se trouve dans une lettre adressée le 27 novembre 1882 par le commissaire Edgar Dewdney, du Département des Affaires indiennes, au chef Poundmaker, de la bande du même nom :

[Traduction]

Maintenant, au sujet de votre réserve. La terre que vous avez maintenant correspond à la superficie à laquelle vous aviez droit, conformément au Traité, au moment où elle a été arpentée.

Si votre population augmente le printemps prochain et, de fait, elle le devrait, j'autoriserai l'agrandissement de votre réserve si aucun Blanc ne s'installe en face de vous sur la rivière Bataille. Je demanderai au gouvernement de l'étendre dans cette direction, mais vous devez comprendre *que je ne puis le faire que si votre population augmente autrement que par les naissances*⁷⁰. [Italiques ajoutés.]

Les commentaires de Dewdney trouvent une expression pratique dans plusieurs cas décrits dans un rapport préparé par Heather Flynn, du Ministère, en février 1975⁷¹. Les bandes de Lake St. Martin, de Little Saskatchewan et de Chemahawin, au Manitoba, de même que celles de Stony, de Beaver, de Little Red River, de Sucker Creek et de Bigstone (Wabasca), en Alberta, ont toutes obtenu des terres additionnelles, et ce, même si elles avaient reçu la superficie à laquelle elles avaient droit à la date du premier arpentage. Dans chaque cas, le calcul de la superficie de ces terres additionnelles a reposé sur la population de la bande à l'heure actuelle plutôt qu'à la date du premier arpentage. Pour justifier l'attribution d'autres terres, on a invoqué :

- des motifs socio-économiques;
- l'inadéquation des formules de calcul (32 acres par personne selon les Traités n^{os} 2 et 5, contre 128 acres par personne selon le Traité n° 4);

70 Commissaire Edgar Dewdney, Département des Affaires indiennes, Regina, au chef Poundmaker, 27 novembre 1882, Archives of Manitoba, MG-1, A3, n° 577 (Documents de la CRI, p. 149).

71 G.A. Poupore, gestionnaire, Terres indiennes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à W. Fox, Direction générale des opérations, 6 février 1975; s'y trouve annexé un document qui décrit la base sur laquelle les terres ont été attribuées auparavant aux bandes indiennes dans les provinces des Prairies aux fins de respecter leurs droits fonciers résiduels et que signe Heather Flynn, Division des terres indiennes (pièce 27 de la CRI).

- dans le cas des bandes de Stony et de Bigstone (Wabasca), l'adhésion, après le fait, d'«Indiens nomades» ou d'«Indiens non soumis au régime d'un traité».

Ces additions aux réserves ou créations de réserves ont cours entre 1911 et 1965.

Le groupe de recherche du BCT a en outre précisé que la bande de Cowessess, en Saskatchewan, avait aussi obtenu des terres additionnelles en 1883 ou 1884 à la suite de l'augmentation de sa population après la date du premier arpentage. De même, après avoir été arpentée une première fois en 1881⁷², la réserve de la bande de Thunderchild a été agrandie pour avoir accueilli des membres des bandes de Young Chipewyan et de Napahase. Il convient de citer à cet égard les paroles de Kenneth Tyler :

[Traduction]

Selon moi, les documents historiques révèlent que déjà, en 1883, avec la bande de Cowessess, jusque dans les années 50, le ministère des Affaires indiennes, a accepté l'idée que les droits fonciers doivent être calculés selon la population à différents moments; si ces droits n'ont pas été respectés à la date du premier arpentage, un nouveau calcul fondé sur la population courante sera fait à la date des arpentages ultérieurs. Et, à mon avis, les documents historiques contiennent plein d'exemples de cette pratique; il est également reconnu dans les lettres échangées que c'est ce qui devrait être fait.

Les documents historiques, cependant, ne sont pas tout à fait clairs. On peut donner quelques exemples montrant que d'autres facteurs ont été pris en considération, mais il ressort on ne peut plus clairement, à mon avis, que c'est la population telle qu'elle se chiffrait à l'époque qui servait de base aux calculs (...) ⁷³.

Sean Kennedy a, par ailleurs, expliqué en ces termes les méthodes alors appliquées par le Canada :

[Traduction]

Avant 1974, cependant, et c'est ce à quoi je faisais allusion, le gouvernement se fondait sur des arpentages multiples pour respecter les droits. S'ils savaient ou apprenaient qu'une bande n'avait pas reçu toutes les terres auxquelles elle avait droit — comme je le disais au sujet de Bigstone —, ils reconnaissaient, en 1915, qu'ils devraient arpenter d'autres terres pour cette bande à un moment donné, car d'autres Indiens avaient adhéré au Traité (...).

⁷² Transcription, 25 mai 1995, p. 298-300 (Peggy Brizinski).

⁷³ Transcription, 24 mai 1995, p. 48-49 (Kenneth Tyler).

Mais si une bande n'avait pas reçu toutes ses terres ou avait besoin de terres additionnelles, le gouvernement les lui attribuait. Parce qu'il restait encore beaucoup de terres. Certainement, avant 1930, quand les accords sur les transferts de ressources naturelles sont entrés en vigueur, et même jusqu'en 1960, il y avait encore assez de terres pour agir ainsi. Personne, donc, ne protestait. Mais quand les terres ont commencé à se faire rares, des restrictions ont été imposées⁷⁴.

En réponse à la question de savoir si la preuve historique soutient l'affirmation du Canada que son obligation légale se limite à fournir des terres à une bande selon sa population à la date du premier arpentage, telle qu'indiquée sur les listes de bénéficiaires, Peggy Brizinski, du BCT, a déclaré ce qui suit :

[Traduction]

En fait, je ne crois pas que ce fut envisagé les premières années. Il s'agit là, bien sûr, de ma propre lecture des faits, mais on se préoccupait beaucoup à cette époque de l'exactitude des comptes de population. Certaines lettres traitaient des difficultés que posait, par exemple, le paiement d'annuités à des gens qui allaient et venaient entre les comptoirs. On était sûrement au fait des problèmes qu'occasionnait ce genre de comptabilité dans le calcul de la population des bandes (...). Donc, je ne crois pas que, à ce moment-là, lors des premiers arpentages, on ait tenté d'instaurer ce genre de limite. Je pense qu'ils ont, de fait, très raisonnablement essayé de calculer la population du mieux qu'ils ont pu à l'époque. Je crois que ce n'est que vraiment plus tard que l'on a commencé à se demander si on ne devrait pas changer de méthode. Mais, dans les premiers temps, ils étaient aussi souples qu'ils le pouvaient pour répondre aux fluctuations des populations indiennes. Et cela a été dit de nombreuses fois, ces populations ont beaucoup fluctué⁷⁵.

La même question a été posée à James Gallo, qui a répondu en ces mots :

Les documents historiques n'ont rien à voir avec ce que le Canada considère comme son obligation légale en 1995. Les droits fonciers étaient-ils uniquement fondés sur le moins-reçu à la date du premier arpentage? La réponse à cette question ne peut être que la suivante : de quelle période parlons-nous? (...)

Dans certains cas, comme dans les années 20 et 30 dans le nord de l'Alberta, ils se sont efforcés de calculer combien de gens avaient adhéré au traité depuis que la réserve avait été arpentée, et ils se sont dits que peut-être ils devraient arpenter d'autres terres à partir de ces données. Dans d'autres cas, fin des années 50, début

74 Transcription, 8 novembre 1994, p. 37-38 (Sean Kennedy).

75 Transcription, 25 mai 1995, p. 295-296 (Peggy Brizinski).

des années 60, on a appliqué une formule comme celle du lac La Ronge. Donc, la réponse à votre question dépend de la période dont vous parlez⁷⁶.

Au sujet des multiples arpentages, M. Gallo a précisé de ce qui suit :

Q. Il y a donc eu des cas où l'on a dépêché un arpenteur pour ajouter des terres à une réserve parce que d'autres Indiens s'étaient joints à la bande après la date du premier arpentage?

R. Oui, dans le cas du Traité n° 8 entre autres. Si vous examinez les dossiers relatifs au nord de l'Alberta, de 1908 environ à 1939 ou 1940, vous constaterez que cela s'est produit plusieurs fois. La population des bandes de White Fish Lake, de Little Red River, et d'une ou deux autres bandes ayant adhéré au Traité n° 8 a alors pris de l'expansion (transférés, signataires après le fait); le gouvernement savait que la population augmentait et, finalement, d'autres terres ont été arpentées pour les nouveaux adhérents⁷⁷.

Tous les éléments de preuve ci-haut témoignent donc que, historiquement, le Canada s'est fondé sur la population à la date du premier arpentage pour établir les droits fonciers issus de traités. Le Canada était disposé, toutefois, à revoir les droits d'une bande et à tenir compte des adhérents tardifs et des transférés de bandes privées de terres.

Un rapport intitulé «Treaty Land Entitlement — Development of Policy: 1886 to 1975», daté du 15 novembre 1994 et rédigé par Elaine M. Davies, consultante en recherche au MAINC, constitue la pièce 31 du dossier. Il fait allusion à plusieurs documents sur lesquels l'auteure fonde sa conclusion [traduction] «que le calcul de la population à un moment bien précis et l'utilisation de ce chiffre unique pour déterminer la superficie exigible en vertu du traité ont servi de base à la politique du ministère des Affaires indiennes à partir au moins de 1886»⁷⁸. L'un de ces documents est une lettre qu'adressait, en date du 8 mars 1887, L. Vankoughnet, surintendant adjoint des Affaires indiennes, au surintendant concernant l'opportunité d'enlever des terres à la bande de St. Peter's étant donné que des Métis avaient quitté la bande pour accepter la compensation :

[Traduction]

(...) Le soussigné vous prie très respectueusement de dire que la réserve en question

76 Transcription, 24 mai 1995, p. 206-208 (James Gallo).

77 Transcription, 25 mai 1995, p. 246-247 (James Gallo).

78 Elaine Davies, consultante en recherche, Soutien juridique, «Treaty Land Entitlement --Development of Policy: 1886 to 1975», 15 novembre 1994, p. 7 (pièce 31 de la CRI).

a été attribuée à la bande de St. Peter's, dans la mesure où le territoire de la réserve est concerné, d'après la population de la bande à l'époque où le Traité a été négocié, que c'est à ce moment que les terres sont devenues le bien commun de la bande, et qu'il n'a été aucunement fait référence à l'augmentation ou à la diminution de la population, et que ce n'est pas simplement parce que certains membres métis de la bande ont exercé les droits que leur confère la loi qu'ils ont cessé d'adhérer au Traité et qu'il ont accepté la compensation leur revenant de droit que le gouvernement est justifié de réduire la superficie de la réserve de la bande susmentionnée. Les terres constituent un bien commun de la bande, et il faut se demander, si l'on assistait au phénomène contraire, c'est-à-dire non pas à une réduction du nombre d'adhérents au Traité, mais à une augmentation de ce nombre, si le gouvernement serait prêt à augmenter la superficie de la réserve prévue quand le Traité a été négocié. Il s'agit d'une mauvaise règle qui, dans un sens comme dans l'autre, ne marche pas. De surcroît, les Indiens considèrent cette réserve comme le bien de leur bande, quelle que soit sa population, et si jamais on tente d'en réduire la superficie en faisant des concessions gratuites, comme on envisage de le faire, à des parties professant avoir obtenu possession des terres après la date de conclusion du Traité, cela entraînera de graves conséquences (...)»⁷⁹.

Neuf ans plus tard, au sujet de la même question, Hayter Reed, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, informe A.M. Burgess, sous-ministre de l'Intérieur, de ce qui suit :

[Traduction]

Cela dit, le Département a toujours soutenu que la superficie attribuée est proportionnelle à la population de la bande au moment où le Traité est négocié, et que ces terres deviennent dès lors le bien commun de la bande sans qu'il ne soit fait allusion ni à l'augmentation ni à la diminution de la population. Pareille vue est si généralement répandue chez les représentants dans l'Ouest qu'ils ont toujours laissé entendre aux Indiens qu'ils recevraient une compensation pour les terres dont ils seraient privés⁸⁰.

Reed cite en outre une opinion formulée par le Département de la Justice voulant que la superficie d'une réserve ne puisse être réduite sous prétexte que la population diminue, à moins que les membres de la bande en question n'y consentent.

Dans la même période, en réponse à une question de l'arpenteur A.W. Ponton concernant le compte de population devant être utilisé pour

79 L. Vancoughnet, surintendant adjoint des Affaires indiennes, au surintendant, 8 mars 1887, AN, RG 15, vol. 497, dossier 139441-1 (pièce 31 de la CRI, patte 2, p. 4).

80 Hayter Reed, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, à A.M. Burgers, ministre de l'Intérieur, 11 mai 1896 (pièce 31 de la CRI, patte 5, p. 1-2).

arpenter les réserves, R. Sinclair, au nom du surintendant général adjoint des Affaires indiennes, écrit à E. McColl, inspecteur des agences indiennes :

[Traduction]

(...) dans tous les cas, une bande a droit à des terres dont la superficie est proportionnelle au recensement effectué immédiatement après la signature du Traité, et ce, en dépit de la diminution ou de l'augmentation ultérieure de la population⁸¹.

Plus tard, durant les négociations entourant au transfert de responsabilité sur les ressources naturelles aux provinces des Prairies, en 1930, le Manitoba demande au Canada de limiter la superficie des terres devant être mises de côté pour respecter les obligations envers les Indiens. Duncan Campbell-Scott, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, devait répondre ce qui suit au sous-ministre de la Justice :

[Traduction]

Les différents traités prévoient tant d'acres par personne, et le Département a pour pratique de recenser la bande au moment où la superficie requise est arpentée. La superficie mentionnée ici variera à la date de l'arpentage, selon la population à ce moment-là. Je ne crois donc pas qu'il soit juste d'insérer quelque limite d'acres dans l'entente⁸².

Bien que les lettres précitées, contenues dans le rapport Davies, parlent de la date de base pour le calcul de la population d'une bande et, partant, de ses droits fonciers issus de traités — et qu'elles peuvent, si l'on pousse plus loin leur interprétation, donner à entendre que la superficie de la réserve est fondée sur un compte unique de la population de cette bande — aucune ne traite précisément de la question de savoir si le Canada a toujours, pour l'octroi de terres additionnelles, tenu compte des adhérents tardifs et des transférés de bandes privées de terres. Même si c'était l'intention du Canada que, dans tous les cas, les droits fonciers issus de traités doivent être fondés sur le nombre de personnes présentes à la signature du Traité, ou sur les résultats d'un recensement effectué immédiatement après celle-ci, sans considération aucune de l'augmentation ou de la diminution ultérieure des bandes, il convient de souligner que personne ne suit cette instruction,

81 R. Sinclair, au nom du surintendant général adjoint des Affaires indiennes, à A.M. Burgess, ministre de l'Intérieur, 11 mai 1896 (pièce 31 de la CRI, patte 5, p. 1-2).

82 Duncan Campbell Scott, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, au sous-ministre de la Justice, 4 septembre 1929 (pièce 31 de la CRI, patte 6, p. 2).

l'arpenteur Ponton lui-même bornant les terres en tenant compte d'un moins-reçu «plus une petite parcelle de plus»⁸³.

D'autres lettres, écrites à une date ultérieure, montrent un gouvernement jonglant avec le problème des additions à la population des bandes après la date du premier arpentage. En 1939, l'arpenteur général F.H. Peters informe D.J. Allen, surintendant des réserves et des fiducies des Affaires indiennes, de ce qui suit :

[Traduction]

En concluant un règlement final avec ces Indiens (lac Uticuma et Lubicon) concernant les terres qui leur sont dues, nous sommes d'avis, pour ce qui est de la bande d'Uticuma, que la superficie du territoire additionnel doit être calculée d'après la population actuelle plutôt que d'après le nombre d'Indiens ayant adhéré à la bande depuis l'arpentage des réserves au lac Uticuma. Voici les points sur lesquels nous nous appuyons :

- (1) si la superficie des terres additionnelles est entièrement fondée sur le nombre d'Indiens non soumis au régime du Traité qui ont adhéré à la bande depuis la date de l'arpentage de leurs réserves, en 1908-1909, il faudra tenir compte de tous les descendants de ces Indiens;
- (2) il est possible que certains des Indiens non soumis au régime du Traité qui ont adhéré à la bande soient maintenant morts, et que d'autres aient quitté la bande — à la suite d'échanges et de transferts — ce qui signifie qu'il ne faudrait pas en tenir compte dans le calcul des terres additionnelles de ces bandes (...).

Votre direction générale doit arrêter dès que possible une politique définitive sur la population de base à utiliser dans le calcul de la superficie des terres de réserve qu'on demandera de mettre de côté⁸⁴.

Les difficultés pour arrêter la politique ne sont toujours pas surmontées en 1954 :

[Traduction]

Fondamentalement, le problème consiste à déterminer la date sur laquelle se fonder pour calculer la superficie d'une réserve, en retenant que, en vertu du Traité, il faut prévoir un mille carré pour chaque famille de cinq.

Le problème se pose comme suit : certains de nos registres révèlent clairement que, à la date où une réserve a été mise de côté pour une bande, habituellement, dans ce cas-ci, un an ou deux après la signature du Traité, la superficie était propor-

⁸³ Transcription, 24 mai 1995, p. 206-207 (James Gallo).

⁸⁴ F.H. Peters, arpenteur général, à D.J. Allen, surintendant, Réserves et fiducies, 19 octobre 1939, AN, RG 10, vol. 7777, dossier 27131-1 (pièce 31 de la CRI, patte 7, p. 3-5).

tionnelle à la population de la bande à l'époque. Toutefois, il y a plusieurs cas, probablement plus que nous le croyons, où les crédits de terre, fondés sur la population à la date du Traité, n'ont pas été tous réclamés pour la ou les réserves attribuées aux Indiens peu après la signature du Traité. Il existe aussi de nombreux cas, dans les Territoires du Nord-Ouest par exemple, où aucune réserve n'a été créée, et où les crédits de terre attribués en vertu du Traité n'ont jamais été utilisés.

Concernant la date à retenir, ça ne peut être que celle du Traité, mais l'on peut douter que cette solution soit acceptable dans la plupart des cas, car nous disposons très rarement du registre de la population des bandes à la date véritable du Traité. Bien sûr, nous avons habituellement un chiffre correspondant à la population d'une bande donnée à cette date, mais nos registres révèlent que dans de très nombreux cas, des douzaines de noms ont été ajoutés au cours des années qui ont suivi, car de petits groupes, vivant généralement à l'écart du groupe principal, avaient été oubliés. Dans d'autres cas, il faut compter plusieurs années après la signature du Traité avant de pouvoir disposer d'une liste exacte des membres d'une bande, car, souvent, cela prend plusieurs années avant que la réserve ne soit créée et que les Indiens ne s'y installent.

Il a été proposé, pour déterminer la population d'une bande ne s'étant prévalu que d'une partie de ses crédits de terre, d'utiliser la date où la ou les réserves ont été choisies. Si l'on devait appliquer cette théorie, quand une bande n'ayant jamais revendiqué ses crédits de terre décide tout à coup de le faire, comme c'est le cas dans les Territoires du Nord-Ouest, on utiliserait la population de l'heure. Cette théorie est extrêmement intéressante. À première vue, les bandes tombant dans ces deux catégories semblent beaucoup plus avantagées que celles ayant demandé tous leurs crédits de terre peu après la signature du Traité, en ce sens que ces populations ont généralement augmenté ces 75 dernières années et que les bandes qui réclament leur réserve maintenant bénéficieront d'une plus grande superficie. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'elles n'ont tiré aucun profit des terres auxquelles elles avaient droit pendant ces 75 dernières années, tandis que, dans de nombreux cas, les bandes qui se sont prévaluées de leurs crédits de terre ont tiré d'énormes avantages et, souvent, ont constitué des fonds en fiducie considérables. Je ne crois pas me tromper en disant que, dans la majorité des cas, les bandes qui se sont prévaluées de leurs crédits de terres se trouvent dans une situation plus enviable que celles qui ne l'ont pas fait, et les Indiens des premières bandes sont certainement, pour la plupart, plus à l'aise sur le plan économique (...).

Vous conviendrez, j'en suis sûr, que ce problème est difficile à régler et qu'il a de nombreuses répercussions dont la nécessité de conclure une entente avec chaque province touchée n'est pas la moindre. Ce problème aurait dû être réglé il y a très longtemps. Il est d'ailleurs étrange qu'aucune des provinces ne l'ait soulevé, car ces dernières années, nous leur avons demandé des terres de réserve et, jusqu'à maintenant, elles nous ont donné ce que nous leur avons demandé, sans poser de questions sur le droit des Indiens d'obtenir des terres en vertu du Traité. Cela dit, il est inévitable qu'on nous pose un jour des questions sur les crédits de terre auxquels a droit

une bande, et nous serons alors dans la fâcheuse position de n'avoir aucune réponse à offrir⁸⁵.

Douze ans plus tard, le Ministère ne semble pas plus près d'établir une politique, comme en témoignent des lettres presque identiques de H.T. Vergette au directeur régional des Affaires indiennes de l'Alberta, ainsi qu'à R.F. Connelly, directeur régional des Affaires indiennes du Manitoba.

[Traduction]

Cette question préoccupe le Ministère et les Indiens depuis de nombreuses années. Notre plus grande difficulté consiste à déterminer la superficie exacte des terres à laquelle ont droit les bandes n'ayant pas touché tous leurs crédits fonciers. Les calculs se compliquent encore plus quand elles en ont déjà reçu une partie.

À ce jour, il n'y a pas eu d'énoncé de politique clair concernant le respect des droits fonciers selon les différents traités. J'ai examiné le courrier versé aux archives à l'administration centrale, et j'ai pu établir un certain nombre de précédents et de principes qui ont régi les négociations avec les gouvernements provinciaux au fil des années, c'est-à-dire : (...)

2) La superficie est calculée d'après la population de la bande au moment où les réserves sont choisies. Si une bande a obtenu une partie de ses droits fonciers, cette partie est retranchée de la superficie totale (...).

Le conseiller juridique a examiné la question en 1954 et il a déclaré qu'il ne semblait n'y avoir aucun moyen possible de donner une opinion juridique claire et nette concernant les droits de la Couronne fédérale d'établir arbitrairement la date de sélection pour déterminer la superficie des réserves en vertu des différents traités (...).

Si vous consultez le rapport du commissaire responsable du Traité 8, page 5, vous lirez que, à l'époque, les Indiens étaient [traduction] «généralement réfractaires à l'idée de vivre dans des réserves» et qu'ils ont cru «en la promesse qu'ils iraient y vivre quand ce serait nécessaire». Cela semble confirmer l'opinion voulant que les réserves seraient créées à un moment donné et que leur superficie serait calculée en fonction de la population au moment de la sélection (...).

Nous sommes incapables, sinon très rarement, de déterminer la population au moment où le Traité a été signé. Toutefois, les changements dans la composition des bandes pour diverses raisons, en particulier leur vie nomade, les transferts ou les mouvements entre les bandes, les divisions, etc., ont créé un problème très complexe. Il ne suffit pas simplement de choisir le chiffre figurant sur la liste de bénéficiaires ou le résultat du recensement effectué et de se fonder sur ce même chiffre pour demander à une province de céder gratuitement des terres, bien que ce soit la méthode appliquée le plus souvent. Pour être scrupuleusement équitables, nous devons exami-

85 L.L. Brown, surintendant, Réserves et fiducies, à W.M. Cory, conseiller juridique, 9 avril 1954 (pièce 31 de la CRI, patte 8, p. 2-4).

ner attentivement l'histoire de l'organisation et du développement de la bande à partir de la signature du Traité jusqu'à aujourd'hui, pour déterminer :

- 1) si la population de la bande a fluctué anormalement au fil des années;
- 2) le cas échéant, ce qui peut avoir causé de pareilles fluctuations;
- 3) si les archives témoignent d'une augmentation considérable de la population à la suite de l'afflux d'Indiens d'autres bandes pouvant avoir déjà obtenu leurs droits fonciers;
- 4) dans le cas des nouvelles réserves, si les Indiens qui les habitent ont déjà appartenu à un groupe pour qui des terres ont déjà été mises de côté;
- 5) s'il y a d'autres renseignements importants ayant quelque influence sur les droits fonciers⁸⁶.

Rem Westland, directeur général des Revendications particulières du MAINC, a confirmé que, dans les années 60 et 70, le Ministère ne disposait d'aucune politique, officielle ou même officieuse, concernant la façon de calculer la superficie des terres de réserve⁸⁷.

La formule de la Saskatchewan

Au milieu des années 70, le Canada entreprend un vaste examen des revendications possibles de droits fonciers non réglés en Saskatchewan. Il détermine que douze bandes répondent à ses critères⁸⁸. Le ministre des Affaires indiennes, Judd Buchanan, décide alors de solliciter la coopération du Premier ministre de la Saskatchewan, Allan Blakeney, afin que les droits de ces bandes soient acquittés aux termes de la *Saskatchewan Natural Resources Act (Loi de la Saskatchewan sur les ressources naturelles)*⁸⁹. En réponse à cette demande, la Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN) s'applique à établir une formule pour calculer les droits fonciers plutôt qu'à chercher d'autres bandes susceptibles de déposer ce genre de revendica-

⁸⁶ H.T. Vergette, chef, Arpentages et titres fonciers, Direction des affaires indiennes, au Directeur régional des affaires indiennes, Alberta, 14 octobre 1966 (pièce 31 de la CRI, page 10, p. 1-3); Vergette à R.E. Connelly, Directeur régional des affaires indiennes, Manitoba, 27 décembre 1969, dossier du MAINC 574/30-4-22 (pièce 31 de la CRI, page 11, p. 1-3).

⁸⁷ Transcription, 16 décembre 1994, p. 123 (Rem Westland).

⁸⁸ Ces douze bandes sont les suivantes : Keeseekoosie, Muskowekwan, Piapot, One Arrow, Red Pheasant, lac Witchekeane, Canoe Lake, English River, Lac-la-Hache, Peter Ballantyne, Fond-du-Lac et Stony Rapids, sous réserve du retrait ultérieur de la bande de Lac-la-Hache, car le Canada a déterminé qu'elle a reçu toutes les terres auxquelles elle avait droit. Voir Kenneth Tyler, «Report Concerning the Calculation of the Outstanding Treaty Land Entitlement in Saskatchewan, 1978-1980» [appelé ci-après «rapport Tyler»] (pièce 16 de la CRI, p. 3).

⁸⁹ Cliff Wright, Commissaire aux traités, «Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement», Saskatchewan, mai 1990 [appelé ci-après le «rapport Wright»] (pièce 4 de la CRI, p. 6).

tion⁹⁰. Finalement, dans une lettre datée du 23 août 1976, la Saskatchewan dit accepter de régler les revendications en se fondant sur ce qu'on appellera la «formule de la Saskatchewan» :

[Traduction]

La formule est la suivante : «la population actuelle» x 128 (acres par personne), moins la superficie déjà reçue. «Population actuelle» signifie la population au 31 décembre 1976⁹¹.

Le Cabinet fédéral approuve la formule proposée par la province, ce que le ministre des Affaires indiennes, Warren Allmand, confirme par écrit à son homologue provincial, Ted Bowerman, le 14 avril 1977. Par la suite, au mois d'août 1977, le ministre Allmand et le chef Ahenakew, de la FSIN, émettent un communiqué portant que la formule de la Saskatchewan témoigne d'une «entente officielle» sur la façon de respecter les droits fonciers non réglés des Premières Nations de la Saskatchewan⁹².

L'immense avantage de cette formule était sa simplicité. Elle comportait deux étapes : premièrement, on déterminait le moins-reçu à la date du premier arpentage, ce qui permettait d'établir si les droits fonciers de la bande avaient bien été respectés. Sean Kennedy explique ce qui suit :

[Traduction]

Une fois établi ce chiffre magique qui permettait d'affirmer que, compte tenu de sa population, votre bande n'avait pas reçu toutes les terres auxquelles elle avait droit, et ce, même s'il ne s'agit que d'une ou deux personnes de plus selon une recherche préliminaire, vous tombiez automatiquement sous le coup de la formule de la Saskatchewan⁹³.

Deuxièmement, la superficie des terres additionnelles était déterminée en multipliant par 128 la population de la bande au 31 décembre 1976, et en soustrayant la superficie des terres déjà obtenues. Comme on se servait de la population «actuelle» pour établir la superficie des terres auxquelles une bande avait droit, il devenait inutile d'effectuer une recherche historique intensive pour établir le moins-reçu précis constituant la base des droits⁹⁴.

90 Rapport Tyler (pièce 16 de la CRI, p. 4).

91 Rapport Wright (pièce 4 de la CRI, p. 6).

92 *Ibid.*, p. 7-8.

93 Transcription, 18 novembre 1994, p. 29-30 (Sean Kennedy).

94 Rapport Tyler, p. 12.

En dépit de son apparente clarté, la formule de la Saskatchewan a eu des répercussions complexes et extrêmes qui ont compliqué son application. Pour commencer, il devait se révéler difficile de régler le cas de nombreuses bandes en raison du manque de terres de la Couronne inoccupées et conve- nables dans les environs des réserves existantes, problème d'autant plus grave que, entre 1978 et 1984, l'application de la formule a fait doubler les droits fonciers des bandes (de 950 000 à 1,3 million d'acres)⁹⁵.

Acheter des terres privées était envisageable, mais les gouvernements fédé- ral et provincial ne sont pas arrivés à s'entendre sur le responsable des coûts. Le gouvernement fédéral affirmait avoir fourni suffisamment de terres à la province en 1930 pour que soient respectés les droits fonciers non réglés, à quoi la province faisait valoir que la superficie de ces terres n'avait pas d'importance dès lors qu'elles étaient mal situées et de mauvaise qualité. En outre, attribuer des terres occupées de la Couronne à des fins de règle- ment présentait des inconvénients. Beaucoup de ces terres, en effet, servaient de pâturages communautaires que l'on louait, par tradition et en vertu d'une politique administrative, sous réserve d'un renouvellement presque automa- tique du bail. Ces pâturages communautaires étaient donc devenus parties intégrantes des activités des locataires, et ces derniers se montraient évidem- ment réfractaires à l'idée de renoncer à ces terres⁹⁶.

Les opposants à la formule de la Saskatchewan devaient trouver des alliés additionnels parmi les municipalités rurales et au sein de la Saskatchewan Wildlife Federation. Les premières craignaient, en effet, l'érosion de leur base de taxes foncières si des terres destinées aux Indiens étaient choisies dans leurs limites. La Saskatchewan Wildlife Federation avait peur, quant à elle, que l'augmentation de la superficie des réserves élargisse les droits de chasse et entraîne ainsi la destruction des habitats fauniques⁹⁷.

Des changements de gouvernement aux niveaux fédéral et provincial ont finalement scellé le sort de la formule de la Saskatchewan, désavouée par la province aussi bien que par le gouvernement fédéral. Celui-ci entendait d'ailleurs se fonder désormais sur la population à la date du premier arpen- tage, soutenant que la formule était simplement trop généreuse et avantageait injustement les bandes dont les revendications reposaient sur un moins-reçu minime. Par ailleurs, les bandes elles-mêmes avaient fini par se lasser d'un processus qui, selon elles, donnait injustement priorité aux intérêts de la

95 Rapport Wright, p. 10.

96 *Ibid.*, p. 12-14.

97 *Ibid.*, p.15.

tierce partie que sont les locataires des terres de la Couronne, ainsi qu'à ceux de la première partie. De très longues négociations avec cette tierce partie avaient entraîné des retards qui, au fil des jours et face à la croissance continue de la population indienne, avaient amené les bandes à penser de plus en plus qu'elles avaient fait un compromis trop lourd et trop onéreux en acceptant comme base la population au 31 décembre 1976. Les tensions croissantes devaient aboutir à l'action intentée en Cour fédérale le 16 mars 1989 par la FSIN et deux Premières Nations⁹⁸.

Le règlement des revendications de 1977 à 1983

La formule de la Saskatchewan n'aura pas permis finalement de régler les droits fonciers issus de traités dans cette province, mais elle aura au moins accéléré la recherche et développement sur les revendications fondées sur ces droits. Comme Kenneth Tyler l'a souligné dans son témoignage, avant que les documents existent sur microfilms et sur ordinateurs (dans les années 70), il était très difficile pour une bande de faire des recherches sur leurs droits fonciers. La plupart des documents ne se trouvaient qu'à Ottawa et, comme il était de plus en plus difficile d'obtenir une aide financière, les recherches nécessaires devenaient prohibitives⁹⁹.

Les obstacles à l'élaboration de revendications ont commencé à tomber au début des années 70 à la suite de la confirmation par le Canada, en 1973, dans la *Déclaration sur les revendications des Indiens et des Inuit*, «qu'il reconnaît deux grandes catégories de revendications autochtones — les 'revendications globales' fondées sur les droits aborigènes et les 'revendications particulières' fondées sur des obligations légales»¹⁰⁰. L'engagement de fonds par des organisations gouvernementales et non gouvernementales ainsi que, dans certains cas, par des organisations non gouvernementales et par des conseils de bande devait accélérer les activités de recherche sur les revendications¹⁰¹.

Créé en juillet 1974 afin «d'étudier les revendications et de représenter le Ministre et le gouvernement du Canada dans les négociations avec les groupes d'autochtones»¹⁰², le BRA jugea nécessaire de modifier les critères de recherche pour que les revendications présentées à des fins d'examen soient régies par certaines normes. Les premières directives, intitulées «Cri-

⁹⁸ *Ibid.*, p. 18-20.

⁹⁹ Transcription, 24 mai 1995, p. 64-65 (Kenneth Tyler).

¹⁰⁰ *Dossier en souffrance*, p. 13.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 13.

¹⁰² *Ibid.*, p. 13.

teria Used in Determining Bands with Outstanding Entitlements» (Critères utilisés pour déterminer la recevabilité des revendications) et rendues publiques en août 1977, prévoyaient entre autres ce qui suit :

[Traduction]

La recherche devant permettre de déterminer la recevabilité des revendications sou- mises par les bandes de la Saskatchewan remonte au mois de décembre 1975. Il s'agissait alors d'établir une série de critères de base devant servir à calculer les droits fonciers non encore réglés. Fondamentalement, ceux-ci devaient être calculés en multipliant les droits par habitant mentionné dans le traité pertinent, par la popu- lation totale à la date du premier arpentage des terres de réserve. La superficie totale reçue par une bande serait comparée avec ces droits fonciers pour déterminer s'ils avaient été respectés et si la bande avait d'autres droits fonciers en attente de règle- ment. Au fur et à mesure que la recherche a progressé, on a réalisé qu'il fallait souvent modifier les critères pour tenir compte de la situation de chaque bande. Toutefois, de telles modifications n'étaient apportées que lorsqu'on le jugeait absolu- ment nécessaire, sinon, les critères établis étaient appliqués.

Voici un aperçu de chacun de ces critères, ainsi qu'une explication des modifica- tions jugées nécessaires au cours d'une recherche : (...)

1. Date du premier arpentage

Dans la plupart des cas, les droits fonciers étaient calculés selon la population d'une bande à la date du premier arpentage (...).

2. Population

Après avoir établi la date en fonction de laquelle les droits devaient être calculés, on cherchait le compte le plus exact possible de la population à ladite date.

Dans tous les cas, à partir de 1965, on utilisait les comptes de population certifiés, publiés par la Division de la statistique du Programme des Indiens et des Inuit. De 1951 à 1965, les rôles des bandes tenus par le registraire contenaient les comptes de population les plus exacts possibles. Avant 1951, la population était établie à partir des listes de bénéficiaires.

Pour ce faire, on utilisait le chiffre figurant à la mention «Total Paid» (total versé) à l'année en question. Il convient de souligner qu'en ce cas les facteurs suivants n'étaient pas pris en compte :

- (i) les membres absents au versement de l'annuité;
- (ii) les adhérents tardifs.

Bien que les facteurs ci-dessus ne figuraient pas dans nos critères de base et n'entraient pas dans le calcul des droits, on reconnaissait qu'ils pouvaient consti- tuer la base de négociations futures¹⁰³.

103 MAINC, Bureau des revendications autochtones, «Criteria Used in Determining Bands with Outstanding Entitle- ment», août 1977 (pièce 14 de la CRI, p. 32-35).

Comme le laissent entendre les critères en question, le Canada a d'abord adopté pour position que ses obligations étaient fonction du nombre de membres à la date du premier arpentage et n'augmentaient pas avec la population. Toutefois, la FSIN et les bandes intéressées devaient déceler dans cette position certaines lacunes. Premièrement, elle empêchait les droits fonciers de croître, que la population de la bande ait augmenté de façon naturelle ou en raison d'ajouts¹⁰⁴. Les bandes convenaient, toutefois, que l'élargissement des droits fonciers ne devait pas découler de la seule augmentation naturelle de la population¹⁰⁵.

Deuxièmement, même si les listes de bénéficiaires étaient acceptées comme un point de départ raisonnable pour déterminer les droits fonciers, on considérait qu'elles ne dépeignaient pas toujours la véritable situation de la bande, c'est-à-dire qu'elles ne tenaient pas compte des absents, des membres ayant décidé de ne pas adhérer au traité et de l'instabilité générale de la population des bandes à la fin des années 1800¹⁰⁶. Elles faisaient état des annuités versées, et bien que, en l'absence d'autres éléments de preuve, elles témoignaient de façon assez exacte de la situation de la bande lors de l'arpentage¹⁰⁷, elles «n'étaient guère précises» pour qui cherchait des statistiques démographiques¹⁰⁸.

Troisièmement, le Canada considérait, à l'origine, que la liste des bénéficiaires qui servirait de base au calcul des droits fonciers devait être celle établie l'année où le premier arpentage a été réalisé, que celui-ci précède ou suive le versement des annuités cette même année¹⁰⁹. Dans les cas où le premier arpentage avait précédé le versement des annuités, les bandes étaient d'avis que l'arpenteur aurait dû se fonder sur la liste des bénéficiaires pour l'année précédente pour établir la population de la bande. Une liste dressée la même année que l'arpentage, mais à une date ultérieure, pouvait donc n'avoir aucun rapport réaliste avec la population telle qu'établie la première fois par l'arpenteur. La politique du Canada aurait été particulièrement difficile à accepter dans le cas de la bande de Thunderchild, car après l'arpentage initial en 1881, seulement six personnes s'étaient présentées pour recevoir leur annuité plus tard cette année-là. La population de la bande était beaucoup plus importante (bien que pas encore assez pour

104 Transcription, 24 mai 1995, p. 41 (Kenneth Tyler).

105 *Ibid.*, p. 39 (Kenneth Tyler).

106 Transcription, 24 mai 1995, p. 44-45 (Kenneth Tyler); 25 mai 1995, p. 293 -294 (Peggy Brizinski).

107 Transcription, 24 mai 1995, p. 195 (James Gallo).

108 Transcription, 25 mai 1995, p. 292 (Peggy Brizinski).

109 Transcription, 24 mai 1995, p. 16 (Kenneth Tyler).

revendiquer des droits) en 1880, et elle avait continué d'augmenter les années suivantes en raison de l'afflux de membres d'autres bandes, notamment celles de Thunder Companion, de Napahase et de Young Chipewyan¹¹⁰.

Les séances de consultation et de négociations qui avaient continué de se poursuivre auprès des Premières Nations devaient amener le Canada à apporter de premières modifications prenant en considération certains écarts par rapport aux critères de 1977, c'est-à-dire en ce qui touche la population à la date du premier arpentage. C'est ainsi, par exemple, que le MAINC devait rouvrir le dossier de la bande de Thunderchild et accepter de tenir compte des populations de 1880 et de 1882 dans le calcul des droits fonciers non réglés.

On s'est écarté de nouveau des critères de 1977 dans le cas de la bande de Nut Lake, formée à la suite d'un démembrement. L'examen de la première liste des bénéficiaires avait permis de conclure que les droits fonciers de la bande, calculés d'après la population à la date du premier arpentage (en 1881), avaient été respectés et que, par conséquent, le gouvernement s'était bien acquitté de ses obligations. Toutefois, un examen plus serré des listes de bénéficiaires devait montrer que, en raison de «la règle des deux ans», les agents des Indiens avaient par deux fois versé des arriérés à certaines personnes sans les inscrire comme payées pour cette année-là. Bien qu'utile sur le plan administratif, la «règle des deux ans» donnait donc une mauvaise indication de la population de la bande à la date du premier arpentage, ce qui devait amener le MAINC à se montrer disposé à tenir compte des absents dans le calcul de la population à cette date. Comme Kenneth Tyler le souligne dans son rapport, l'affaire de Nut Lake [traduction] «peut avoir incité le Ministère à changer de politique et à adopter le principe (...) que le compte de population utilisé dans le calcul des droits doit être fondé sur la meilleure preuve qui existe de la véritable population de la bande à la date en question»¹¹¹.

Le Canada a aussi tenu compte de la situation de la bande Saulteaux pour laquelle des terres de réserve correspondant à environ 75 personnes avaient été arpentées en 1909. Les membres de cette bande devaient refuser d'adhérer au traité jusqu'à ce que, en 1954, 69 d'entre eux décident de le signer. D'autres adhésions ont suivi à partir de 1956. Le document officiel d'adhésion portait que, comme les membres de la bande acceptaient de se conformer aux conditions du traité, le Canada acceptait [traduction] «que

110 *Ibid.*, p. 36-38 (Kenneth Tyler).

111 Rapport Tyler (pièce 16 de la CRI, p. 17).

tous les paiements et fonds prévus dans ledit traité soient dûment consentis à chaque chef et à sa bande, c'est-à-dire aux Indiens susmentionnés¹¹². Il s'agit là d'un cas unique, car on parle ici non pas de l'adhésion d'une bande, mais de l'adhésion d'individus. Par la suite, dans les années 70, se fondant du moins en partie sur les promesses solennelles contenues dans les documents d'adhésion officiels, le Canada a pris sur lui de remplir les obligations non respectées, notamment au chapitre des droits fonciers issus de traités¹¹³.

Après l'affaire des Sauteaux, le Canada a réévalué ses critères concernant les droits fonciers issus de traités. Dans le cadre de cet exercice, G.A. Wyman, directrice du groupe des revendications particulières au MAINC, devait communiquer avec Anita Gordon, directrice de la recherche à la FSIN, le 23 avril 1979, afin de l'informer de ce qui avait incité le Ministère à établir des «critères additionnels de validation des droits fonciers» tenant compte des adhésions tardives.

[Traduction]

Le Ministère a convenu en principe que les bandes ont droit à des terres de réserve additionnelles si elles ont accueilli des signataires après le fait, que leur adhésion ait été officielle (dans le cas de ceux qui étaient présents lors de la signature officielle du traité) ou officieuse (dans le cas de ceux qui ont été simplement inscrits sur la liste de bénéficiaires par l'agent des Indiens sans que leur adhésion n'ait été enregistrée de façon officielle). «Signataire ou adhérent après le fait» signifie un Indien qui adhère au traité pour la première fois et dont aucun ancêtre n'a jamais adhéré à un traité ni accepté de compensation (...).

Pour calculer les droits fonciers de ces bandes, le Ministère est prêt à procéder comme suit. Pour commencer, on déterminera les droits fonciers initiaux de la bande selon sa population à la date du premier arpentage. Puis, à ce chiffre, on ajoutera pour chaque adhérent après le fait (mais non pour les descendants) la superficie allouée à chaque habitant (habituellement 128 acres), pour en arriver au «total des droits fonciers» d'une bande. Si ces droits ont été respectés en totalité, la bande n'a rien à revendiquer. Dans le cas contraire, les droits fonciers non réglés de la bande seront reconnus¹¹⁴.

Bien que cet énoncé de la position du Ministère représente une percée importante pour les bandes cherchant à établir l'existence de droits fonciers non réglés, [traduction] «(...) la méthode de calcul proposée ne satisfait toujours pas la fédération ni les bandes en cause, car on insiste encore pour

112 *Adhésion au Traité n° 6*, 18 août 1954.

113 Transcription, 24 mai 1995, p. 16-21 et 53 (Kenneth Tyler).

114 G.A. Wyman, directeur, Groupe des revendications particulières, Bureau des revendications autochtones, à Anita Gordon, directrice de la recherche, FSIN, 23 avril 1979 (Documents de la CRI, p. 163-164).

dire que les signataires après le fait ont adhéré au Traité à une date autre que celle avancée, et que les bandes ont reçu toutes les terres auxquelles elles avaient droit, alors que tel n'est pas le cas¹¹⁵.

Néanmoins, étant donné la politique énoncée dans la lettre de M^{me} Wyman, il ne faisait aucun doute, selon M. Tyler, que la revendication présentée par la bande du lac Pelican (anciennement connue sous le nom de bande de Chitek Lake) serait acceptée pour négociations, même si elle était entièrement fondée sur des adhésions tardives. La vraie question qui se posait alors était de savoir sur quelle base la revendication serait approuvée. En 1921, une réserve de quelque 8 630 acres, suffisante pour 68 personnes, a été choisie; la bande comptait alors 42 adhérents au Traité. De prime abord, donc, ses droits fonciers semblent avoir été respectés. Toutefois, la bande compte aussi un nombre important de membres n'ayant pas signé de Traité. En 1949 et 1950, 58 membres ont commencé à recevoir des annuités et, bien qu'ils en aient été membres toute leur vie, le Ministère devait les admettre à titre de nouveaux membres de la bande plutôt que, selon les termes utilisés par M^{me} Wyman, comme des signataires après le fait dont l'adhésion était officieuse.

Selon la formule de la Saskatchewan, les droits fonciers de la bande auraient été calculés d'après sa population au 31 décembre 1976, compte tenu des terres déjà accordées. Toutefois, la bande finit par opter pour une formule «raisonnée», même si elle devait en retirer moins de terres. La bande et la FSIN croyaient, en effet, que quand une superficie suffisante de terres avait été mise de côté, la question des droits fonciers issus de traités [traduction] «ne pouvait être rouverte à la suite d'une augmentation naturelle de la bande, à moins que celle-ci ne vienne à accueillir de nouveaux membres n'ayant jamais adhéré à un traité auparavant¹¹⁶. Dans sa lettre du 24 mars 1980 à Graham Swan, du BRA, concernant un rapport de Brendan Hawley pour établir une base de règlement, M. Tyler souligne ce qui suit :

[Traduction]

Dans son rapport, M. Hawley conclut que la formule de la Saskatchewan devrait être appliquée à toute la population de la bande et que les droits fonciers devraient être établis d'après sa population totale au 31 décembre 1976. Selon moi, cette approche déborde considérablement l'obligation des gouvernements [sic] selon la formule [de la Saskatchewan]. Cela deviendrait assez évident si l'on devait considérer la possibilité, loin d'être improbable, qu'une bande ait obtenu il y a cinquante ou cent ans,

115 Rapport Tyler (pièce 16 de la CRI, p. 11-12).

116 Rapport Tyler (pièce 16 de la CRI, p. 14).

toutes les terres auxquelles elle avait droit, quelques acres additionnels seulement. Si une personne avait adhéré au Traité en se joignant à cette bande au début des années 70, pour suivre la logique de M. Hawley, le gouvernement du Canada serait alors obligé d'attribuer suffisamment de terres pour respecter les droits fonciers de ce nouvel adhérent au Traité et pour tenir compte de l'augmentation totale de la population de la bande entre la date de l'arpentage et le 31 décembre 1976. Un Indien n'adhérant pas au Traité aurait donc constitué un actif très avantageux pour de nombreuses bandes si pareille interprétation de la formule de la Saskatchewan avait été acceptée¹¹⁷.

Finalement, le règlement de la revendication déposée par la bande du lac Pelican est fondé sur une version modifiée de la formule de la Saskatchewan, selon laquelle on prend désormais le pourcentage représenté par le nombre des nouveaux adhérents, divisé par la population totale obtenue en combinant les nouveaux adhérents et la population à la date du premier arpentage, ce nouveau pourcentage devant être appliqué aux droits fonciers établis pour la bande d'après sa population au 31 décembre 1976. Ce mode de calcul est détaillé dans la réponse que fait le 25 juin 1980 J.R. Goudie, directeur intérimaire du BRA, à M. Tyler :

[Traduction]

Comme solution de rechange, je propose que les droits fonciers de la bande de Chitek Lake soient calculés en fonction du pourcentage par lequel les droits fonciers initiaux de la bande (à la date du premier arpentage — ou, dans ce cas-ci, de la sélection des terres) ont été augmentés par suite de l'arrivée de nouveaux adhérents. Ce pourcentage serait ensuite appliqué à la population de la bande au 31 décembre 1976, selon la formule de la Saskatchewan. Les droits fonciers de la bande seraient donc calculés comme suit :

(i) Population à la date de la sélection/de l'arpentage (1921)	42
(ii) Nouveaux adhérents	<u>57</u>
(iii) Total	99
(iv) Les adhérents en % de la population totale $57/99 \times 100$ —	57,5 %
(v) 57,5 % des droits fonciers au 31 décembre 1976	21 915 acres
(vi) Moins les terres excédentaires attribuées en 1921	<u>3 254 acres</u>
(vii) Droits fonciers non réglés	18 661 acres ¹¹⁸

117 Kenneth J. Tyler, Tyler Wright & Daniel Limited, à Graham Swan, Bureau des revendications autochtones, 24 mars 1980 (Documents de la CRI, p. 175-176).

118 J.R. Goudie, directeur intérimaire du Bureau des revendications autochtones, à Kenneth J. Tyler, Tyler, Wright & Daniel Limited, 25 juin 1980.

Comme l'a indiqué M. Kennedy dans son témoignage, le résultat obtenu pour la bande de lac Pelican reposait sur le même processus de validation que celui de la formule de la Saskatchewan, même si la superficie différait :

[Traduction]

La superficie obtenue selon la formule de la Saskatchewan différait, bien sûr, mais le processus de validation demeurait semblable. Il n'y avait pas de différence. Nous ne nous sommes pas limités au moins-reçu. Nous avons simplement examiné le dossier de chaque bande. Après avoir multiplié le nombre de membres par la superficie indiquée dans le Traité, on calculait le moins-reçu, si moins-reçu il y avait, après quoi on appliquait la formule. Et s'il était confirmé que ces bandes tombaient dans une catégorie particulière, la formule était modifiée. C'était, en fait, une décision politique¹¹⁹.

C'est le député Bernard Loiselle, représentant spécial du ministre des Affaires indiennes en matière de droits fonciers, qui a confirmé au ministre de la Saskatchewan Ted Bowerman la nouvelle méthode utilisée pour régler l'affaire de la bande du lac Pelican :

[Traduction]

Vous trouverez ci-joint copie d'une lettre que j'ai envoyée au chef Leo Thomas, de la bande du lac Pelican. Elle confirme que le gouvernement fédéral reconnaît à la bande des motifs valides de revendiquer des droits fonciers additionnels.

Ceux-ci présentent un aspect unique, à savoir qu'ils ne sont fondés que sur les signataires après le fait. Les droits fonciers initiaux de cette bande ont été réglés quand leur réserve a été mise de côté en 1921. Toutefois, en 1949, environ 57 Indiens non soumis au régime d'un traité ont adhéré au Traité en se joignant à la bande, mais aucune terre additionnelle n'a été attribuée pour compenser cette augmentation de la population. Le moins-reçu de la bande aujourd'hui repose donc sur ces seuls nouveaux adhérents. La bande et le gouvernement fédéral ont convenu qu'une version modifiée de la formule de la Saskatchewan conviendrait dans cette affaire¹²⁰.

La politique du gouvernement de l'époque se trouve énoncée plus clairement encore dans une autre lettre de M. Loiselle, adressée cette fois au chef Gordon Oakes, de la bande de Nikaneet, le 3 octobre 1980. Après avoir confirmé que la revendication de droits fonciers de la bande avait été approuvée, M. Loiselle poursuit en ces termes :

119 Transcription, 18 novembre 1994, p. 89 (Sean Kennedy).

120 Bernard Loiselle, député, à l'honorable Ted Bowerman, ministre de l'Environnement, Saskatchewan, 22 septembre 1980 (Documents de la CRI, p. 183).

[Traduction]

J'aimerais vous expliquer le fondement de la présente décision. Pour commencer, tous les Indiens visés par un traité ont le droit d'entrer dans le calcul de la superficie des terres d'une bande. Comme il n'a pu être démontré que les ancêtres des membres de la bande de Nikaneet avaient été inclus dans le calcul des terres d'autres bandes, il devenait possible de reconnaître à cette bande des droits fonciers non réglés, ce que je vous confirme par la présente au nom du Ministre¹²¹.

Plus tôt en 1980, à la suite d'une entente entre M. Loïselle et le chef de la FSIN, Sol Sanderson¹²², un comité mixte de la FSIN et du MAINC avait été formé [traduction] «pour tirer rapidement une série de conclusions communes sur chaque affaire de droits fonciers et éviter le dédoublement des efforts»¹²³. Le comité devait effectuer des recherches sur toutes les revendications et évaluer celles-ci sous la supervision du BRA en se fondant sur les critères de validation établis par le ministère de la Justice¹²⁴. Les rapports conjoints du comité comprennent des recommandations présentées ensuite au BRA pour l'examen des revendications¹²⁵.

En 1982, le comité mixte recommande que le Canada accepte, pour négociations, les revendications des bandes de Poundmaker, de Moosomin, d'Onion Lake et de Sweetgrass. Nouveau précédent dans le processus de validation, ces revendications sont fondées sur les «transférés de bandes privées de terres» que le comité distingue des simples cas de transfert entre bandes.

[Traduction]

C. Transférés de bandes privées de terres

Les Indiens passant d'une bande à une autre ne sont pas pris en compte dans le calcul de la population d'une bande aux fins d'en établir les droits fonciers. Les intégrer exigerait, en effet, beaucoup de recherche et présenterait des difficultés pratiques énormes. Si l'on soutient qu'une bande a droit à des terres supplémentaires parce qu'elle a accueilli un Indien venu d'une autre bande, on pourrait affirmer aussi que la bande qu'a quittée cet Indien perd les droits fonciers de ce dernier. Cela, évidemment, n'est pas faisable. Pour ces raisons, donc, les transferts, dans un sens comme dans l'autre, ne sauraient être pris en compte.

Toutefois, il y a des cas où un Indien passe d'une bande privée de terres à une bande dont la réserve a déjà été arpentée. En conformité avec la présente politique,

121 Bernard Loïselle, député, au chef Gordon Oakes, bande de Nikaneet, 3 octobre 1980 (Documents de la CRI, page 28).

122 Transcription, 24 mai 1995, p. 72-73 (Kenneth Tyler).

123 M.A. Inch, directeur intérimaire des Revendications particulières, Bureau des revendications autochtones, à Maria Bryant, 18 janvier 1982, (Documents de la CRI, p. 184).

124 *Ibid.*, p. 184.

125 Transcription, 18 novembre 1994, p. 87 (Sean Kennedy); 24 mai 1995, p. 72-73 (Kenneth Tyler).

cet Indien ne serait pris en compte dans aucune bande et ne bénéficierait donc jamais des avantages fonciers prévus pour chaque membre.

Nous croyons qu'il faut envisager la possibilité de tenir compte des *transférés de bandes privées de terres* dans le calcul des droits fonciers, dans la mesure où ils n'ont pas été pris en considération dans le calcul des droits fonciers d'une autre bande¹²⁶.

Quand on lui demande si les recommandations du comité mixte concernant les transférés de bandes privées de terres et les fusions de bandes devraient être présentées à l'approbation du gouvernement de la Saskatchewan, J.D. Leask, directeur général des Réserves et fiducies, juge cette mesure inutile :

[Traduction]

Il est proposé de présenter à l'approbation de la province l'addition de deux critères de validation (concernant les transférés de bandes privées de terres et les fusions de bandes) à la formule de la Saskatchewan (...).

Dans mon esprit, l'entente de 1976-1977 conclue avec la province et la FSIN traite déjà de cette question. Elle porte, en effet, que les bandes dont les droits fonciers sont reconnus peuvent utiliser la formule (fondée sur leur population en 1976) pour calculer la superficie à laquelle elles ont droit. Comme ni l'entente ni la formule ne vise les critères de validation, «il n'est pas nécessaire d'intégrer les nouveaux critères à la formule». Si le ministère de la Justice dit que les transférés privés de terres et les fusions de bandes constituent des motifs valides de revendication de droits fonciers, alors la formule de la Saskatchewan s'applique automatiquement en vertu de l'entente de 1976-1977. Il convient seulement de se demander si les revendications validées pour ces motifs doivent bénéficier de tous les avantages conférés par la formule, puisque les droits fonciers initiaux à la date du premier arpentage ont été respectés. Nous avons déjà établi des précédents concernant l'utilisation d'un pourcentage dans les affaires de Chitek Lake et de Beardy's/Okemasis. Cela a été fait avec l'approbation de la province et de la FSIN. Selon moi, nous n'avons pas le choix, sinon de donner suite à ces précédents (...) lesquels, à mon avis, constituent un mandat-panacée pour le négociateur fédéral. Il devrait être chargé de confirmer que le nouveau gouvernement provincial accepte cette approche. Comme le pourcentage utilisé doit avoir pour effet de réduire la superficie des terres dues à une bande, je ne puis imaginer que la Saskatchewan s'y opposera, à moins qu'elle n'entende désavouer toute la formule¹²⁷.

126 Comité mixte de la FSIN et du MAINC sur les droits fonciers, «Report n° 7 — Poundmaker Band #114», [1982] (pièce 1 de la CRI, p. 187-188 et 439-440; pièce 2 de la CRI, patte G). Voir aussi «Report n° 8 — Onion Lake Band #119/#120», «Report n° 9 — Moosomin #112» et «Report n° 13 — Sweetgrass #113, tous versés aux Documents de la CRI, patte G.

127 J.D. Leask, directeur général, Réserves et fiducies, MAINC, à R.M. Connelly, directeur des Revendications particulières, Bureau des revendications autochtones, 15 novembre 1982 (Documents de la CRI, p. 197-198).

M. Leask fournit également le fondement nécessaire pour établir une distinction entre les revendications des nouveaux adhérents et les transférés privés de terres :

[Traduction]

(...) on fait allusion à la situation de la bande de Nikaneet en se fondant sur l'affaire de Chitek Lake. Je ne crois pas qu'il y ait un lien très direct entre les deux. La bande de Chitek Lake compte de nouveaux adhérents au Traité qui, selon le ministère de la Justice, ont légalement droits aux mêmes avantages que les signataires initiaux, y compris aux terres de réserve. La revendication de la bande de Nikaneet a fait naître le principe voulant que tous les Indiens des traités aient le droit d'entrer dans le calcul des droits fonciers d'une bande. Il existe un lien beaucoup plus direct avec les critères concernant les transférés de bandes privées de terres (...) ¹²⁸.

Il vaut la peine de décrire le contexte dans lequel a évolué le traitement des droits fonciers issus de traités. En 1982, le gouvernement fédéral publie *Dossier en souffrance*, dans lequel il réitère que le concept de l'«obligation obligatoire» constitue la base de la politique des revendications particulières :

Le gouvernement a clairement établi que son objectif de premier plan en ce qui concerne les revendications particulières est de s'acquitter de son obligation légale, arrêtée au besoin par les tribunaux. Son mode de règlement préféré reste néanmoins la négociation, qui a d'ailleurs la faveur générale des requérants autochtones. Pour faciliter le recours à ce mode de règlement, le gouvernement a donc opté pour une formule plus souple qui élimine certains obstacles auxquels les négociations se sont heurtées jusqu'à présent ¹²⁹.

Entre autres choses, le gouvernement indique sa volonté de négocier et ainsi de renoncer à invoquer l'existence d'une prescription légale ou d'un retard indu, bien qu'il se réserve le droit de les invoquer devant les tribunaux. La politique décrit en outre clairement le processus de traitement des revendications particulières, notamment leur présentation, leur examen par le BRA, l'établissement de leur recevabilité sur l'avis du ministère de la Justice et, finalement, leur règlement par voie de négociations. En fait, l'avis de ce ministère avait déjà été sollicité concernant certaines questions précises liées au processus de validation, mais après l'entrée en vigueur de la politique, il a

¹²⁸ *Ibid.*, p. 198.

¹²⁹ *Dossier en souffrance*, p. 19.

examiné toutes les revendications particulières pour déterminer si le Canada devait s'acquitter d'une obligation légale envers les bandes requérantes¹³⁰.

Le 1^{er} décembre 1982, les revendications des bandes de Joseph Bighead, de Poundmaker, de Sweetgrass et de Mosquito/Grizzly Bear's Head sont reçues à des fins de négociations, et les bandes en cause, de même que le gouvernement de la Saskatchewan, en sont dûment informées¹³¹. Il est jugé que la bande de Joseph Bighead est admissible à la pleine application de la formule de la Saskatchewan, car il est établi que ses droits fonciers n'ont pas tous été exécutés à la date du premier arpentage. Par ailleurs, les bandes de Poundmaker, de Sweetgrass et de Mosquito/Grizzly Bear's Head, comme celle du lac Pelican avant elles, ne sont admissibles qu'à un pourcentage de la formule, car, dans le cas des deux premières, les revendications ne sont fondées que sur des adhérents tardifs, et dans celui de la troisième, la revendication découle de la fusion de bandes. Toujours en ce qui concerne les deux premiers cas, W.J. Zaharoff, analyste principal à la Direction des revendications particulières du BRA, écrit à Graham Powell, directeur administratif au sein du ministère des Affaires intergouvernementales de la Saskatchewan une lettre dans laquelle il l'informe de la situation et démontre l'intervention du ministère de la Justice dans le processus de validation :

[Traduction]

Si l'on s'en tient à leur population à la date du premier arpentage, les bandes de Poundmaker et de Sweetgrass ont reçu suffisamment de terres. Toutefois, elles ont accueilli plus tard des personnes venant de bandes privées de terres. Selon nos recherches, aucun de ces transférés n'a jamais été pris en compte dans le calcul des droits fonciers d'autres bandes. Notre conseiller juridique nous avise donc que, en vertu du Traité n° 6, chacun a le droit d'entrer dans le calcul de la population de base aux fins d'établir la responsabilité globale de la Couronne, pourvu que ces personnes n'aient jamais été prises en considération ailleurs. Le ministère de la Justice est d'avis que, puisque les Indiens transférés aux bandes de Poundmaker et de Sweetgrass n'ont

130 Transcription, 18 novembre 1994, p. 32-33 (Sean Kennedy).

131 John C. Munro, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Ernest Sundown, bande de Joseph Bighead, 1^{er} décembre 1982 (pièce 18 de la CRI, patte 5) (voir aussi pièce 1 de la CRI, p. 200-202 et 452-457); John C. Munro, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Henry Favel, bande de Poundmaker, 1^{er} décembre 1982 (pièce 18 de la CRI, patte 20); John C. Munro, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Gordon Albert, bande de Sweetgrass, 1^{er} décembre 1982 (pièce 18 de la CRI, patte 24); John C. Munro, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Douglas Moosomin, bande de Mosquito/Grizzly Bear's Head, 1^{er} décembre 1982 (pièce 18 de la CRI, patte 9); John C. Munro, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à J. Gary Lane, ministre des Affaires intergouvernementales (Saskatchewan), 1^{er} décembre 1982 (Documents de la CRI, p. 203). Les annexes (dans lesquelles figurent le calcul des droits fonciers issus de traités) jointes aux lettres adressées aux chefs des bandes de Poundmaker et de Sweetgrass montrent clairement que l'on juge qu'elles ont reçu trop de terres à la date du premier arpentage.

jamais été inclus dans de tels calculs, les deux bandes sont en mesure de revendiquer de nouveaux droits fonciers¹³².

M. Zaharoff explique ensuite les raisons pour lesquelles on applique au pourcentage la formule de la Saskatchewan :

[Traduction]

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles il est logique d'appliquer au pourcentage la formule de la Saskatchewan aux revendications de ces types généraux [c.-à-d. les transférés de bandes privées de terres et les fusions de bandes]. Fondamentalement, lorsque les droits fonciers d'une bande à la date du premier arpentage ont été respectés, il semble déraisonnable de rouvrir tout le dossier quand quelques personnes seulement sont visées. Il semble plus logique de ne calculer que la superficie à laquelle celles-ci ont droit.

Il est aussi important de veiller à ce que ces revendications soient traitées équitablement, dans l'esprit de l'entente de 1977. Il a donc été établi de calculer le pourcentage de la population au 31 décembre 1976 qui n'ont pas été incluses dans le calcul des droits fonciers. Les trois parties ont approuvé cette formule dans des cas antérieurs, et elle fait maintenant partie intégrante de l'entente de la Saskatchewan de 1977¹³³.

Des lettres semblables envoyées en 1983 aux chefs des bandes de Moosomin et d'Onion Lake confirment la recevabilité des revendications présentées¹³⁴. En outre, bien que la revendication de la bande d'Ochapowace ait été rejetée en première instance après que la recherche préliminaire eut démontré que la bande avait reçu suffisamment de terres à la date du premier arpentage, R.M. Connelly, directeur des Revendications particulières du BRA, informe le chef Morley Watson le 28 octobre 1983 que cette décision pourrait être renversée, car d'autres recherches confirment que la bande a accueilli des signataires après le fait :

[Traduction]

«Ajouts ultérieurs» s'entend de personnes qui se sont jointes à une bande après

132 W.J. Zaharoff, analyste principal, Direction des revendications particulières, Bureau des revendications autochtones, à Graham Powell, directeur exécutif, Affaires intergouvernementales, Saskatchewan, 13 décembre 1982 (Documents de la CRI, p. 207).

133 *Ibid.*, p. 208-209.

134 John C. Munro, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Ernest Kahpeaysewat, bande de Moosomin, 25 mars 1983 (pièce 18 de la CRI, patte 8); l'honorable John C. Munro, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Leo Paul, bande d'Onion Lake, 12 octobre 1983 (pièce 18 de la CRI, patte 16). Comme pour les lettres envoyées aux chefs des bandes de Poundmaker et de Sweetgrass, les annexes (lesquelles indiquent le mode de calcul des droits fonciers) jointes aux lettres des chefs de Moosomin et d'Onion Lake montrent que ces bandes ont reçu un surplus de terres à la date du premier arpentage.

qu'une réserve a été mise de côté et qui ne sont jamais entrées dans le calcul des droits fonciers d'une autre bande. Ce terme comprend aussi bien les adhérents tardifs que les transférés d'autres bandes qui n'ont jamais été pris en compte aux fins de l'arpentage d'une réserve. Comme tous les Indiens des traités ont le droit d'être compris une fois dans le calcul de la base de population à titre de membres d'une bande précise, ces «ajouts ultérieurs» ont le droit d'être inclus dans la population de base de la bande dont ils deviennent membres (...).

Si la recherche indique qu'au moins huit personnes entrent effectivement dans la catégorie des ajouts ultérieurs à la bande d'Ochapowace, et que le ministère de la Justice les déclare admissibles en tant que membres, la revendication de votre bande sera jugée valide¹³⁵.

Finalement, à la suite de recherches plus poussées, la revendication de la bande est acceptée pour négociations le 19 avril 1984¹³⁶, non pas pour cause d'ajouts ultérieurs, mais [traduction] «en raison de l'importance des deux composantes de sa population à la date même du premier arpentage; on trouve, en effet, un nombre acceptable d'«absents temporaires» en 1881 pour répondre aux exigences du gouvernement fédéral¹³⁷.

LES DIRECTIVES DE 1983

C'est en mai 1983 que sont parues les directives de 1983, fruit des efforts conjoints de Sean Kennedy, du Bureau des revendications autochtones, et de Stuart Archibald, avocat au ministère de la Justice. Ces directives s'adressaient non seulement aux analystes canadiens chargés d'étudier les revendications à venir en Saskatchewan et dans les autres provinces, mais aussi aux bandes et organisations indiennes, qui pouvaient ainsi savoir ce que le Ministère attendait d'elles¹³⁸. C'est pourquoi, au moins jusqu'au milieu de 1991, les directives ont été diffusées en tant que politique fédérale concernant la validation des droits¹³⁹.

Les directives ayant été citées abondamment par la Première Nation de Kawacatoose devant la Commission, il y a lieu d'en regarder de plus près les dispositions pertinentes :

135 R.M. Connelly, directeur, Revendications particulières, Bureau des revendications autochtones, au chef Morley A. Watson, bande d'Ochapowace, 28 octobre 1983 (Documents de la CRI, p. 222).

136 John C. Munro, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Morley A. Watson, bande d'Ochapowace, 19 avril 1984 (pièce 18 de la CRI, page 13).

137 Stewart Raby, FSIN, à Wilma Jacknife, Commission des revendications des Indiens, 12 juin 1994 (Documents de la CRI, p. 410).

138 Transcription, 18 novembre 1994, p. 44-45 (Sean Kennedy).

139 Stewart Raby, FSIN, à Wilma Jacknife, Commission des revendications des Indiens, 12 juin 1994 (Documents de la CRI, p. 410).

Le principe général qui s'applique à toutes les catégories de revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités 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. Inversement, 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. Ils découlent de travaux de recherche effectués par le Bureau des revendications autochtones (BRA), de concert avec le ministère fédéral de la Justice ainsi qu'avec les préposés à la recherche de bandes requérantes. Chaque revendication est jugée sur le fond en gardant ces lignes directrices à l'esprit. Toutefois, comme l'expérience nous l'a prouvé, chacune est un cas d'espèce. Le processus d'examen ne doit donc pas être limité par ces lignes directrices.

L'établissement du droit foncier conféré par traité à une bande comprend cinq étapes fondamentales :

- 1) Identification de la bande et du traité pertinent.
- 2) Établissement de la date du premier arpentage.
- 3) Établissement du total des terres reçues par la bande.
- 4) Établissement de la base démographique.
- 5) Calcul des terres attribuables au total.

D. Établissement de la base démographique

Il peut arriver qu'une bande reçoive moins de terres en règlement de ses droits fonciers que la superficie à laquelle elle avait droit aux termes du traité qu'elle a signé ou auquel elle a adhéré. On parle alors de moins-reçu. *Cela peut se produire pour deux raisons : d'abord, les relevés d'arpentage n'ont pas prévu suffisamment de terres pour permettre de répondre aux droits fonciers; ensuite, des personnes qui n'avaient pas été incluses dans les relevés se joignent à une bande dont les droits fonciers ont déjà été comblés.* Il s'agit de déterminer avec le plus d'exactitude possible la population de la bande au moment où la réserve a été arpentée pour la première fois. Les seules archives où sont enregistrés les membres des bandes avant 1951 sont les listes de paiement des annuités, et des recensements occasionnels. C'est généralement sur les premières que l'on s'appuie pour déterminer le chiffre de la population au moment du premier arpentage. On procède alors à une analyse des listes.

Cette analyse permet de retracer toutes les personnes devant être prises en compte dans le calcul des terres attribuables. On passe notamment en revue, si nécessaire, toutes les listes des bénéficiaires dans la région visée par le traité pour les années où une personne est absente. On examine aussi les notes des agents concernant les déplacements, les transferts, les paiements d'arriérés ou tout autre événement touchant le statut d'un membre de la bande. On couvre généralement une période de 10 à 15 ans, en général depuis le moment de la signature du traité jusqu'à quelques

années après le premier arpentage. Lorsqu'une revendication est uniquement fondée sur de nouveaux adhérents ou sur les transferts en provenance de bandes privées de terres, on pourra retracer la composition de la bande des origines jusqu'à aujourd'hui.

L'analyse d'une liste des bénéficiaires s'effectue généralement selon les principes suivants :

Personnes incluses aux fins du calcul des droits fonciers

- 1) Noms figurant sur la liste des bénéficiaires l'année de l'arpentage.
- 2) Personnes absentes à qui l'on paie des arriérés. Il s'agit de membres de la bande qui étaient absents l'année de l'arpentage, mais qui sont revenus et à qui l'on paie des arriérés pour cette année.
Personnes absentes qui reviennent et à qui on ne paie pas d'arriérés. On doit être en mesure de déterminer quand elles sont devenues des membres de la bande et combien de temps elles le sont demeurées au cours d'une période de 10 à 15 ans coïncidant avec la date de l'arpentage. De façon générale, il faut que l'adhésion à la bande soit continue. Il faut aussi démontrer que, pendant qu'elles étaient absentes de la bande, elles n'ont pas été incluses dans le calcul de la base démographique d'une autre bande pour les besoins des droits fonciers issus d'un traité.
- 3) Nouveaux adhérents au traité. Il s'agit d'Indiens qui n'avaient jamais signé de traité ou adhéré à un traité, et qui n'ont donc jamais été inclus dans le calcul de droits fonciers.
- 4) Personnes transférées de bandes privées de terres. Il s'agit d'Indiens qui ont souscrit à un traité comme membre d'une bande en particulier et qui sont passés dans une autre bande sans avoir été inclus dans le calcul des droits fonciers de ladite bande ou de la nouvelle bande à laquelle ils ont adhéré. Leur bande initiale peut ne pas avoir reçu de terres, tandis que les droits fonciers de leur nouvelle bande peuvent avoir été comblés avant leur arrivée. On peut accepter ces Indiens tant qu'ils n'ont pas été inclus dans le calcul des droits fonciers d'une autre bande.
- 5) Indiens non soumis au régime d'un traité qui, par mariage, adhèrent à une nouvelle bande visée par un traité. Ledit mariage en fait de nouveaux adhérents au traité.

Personnes non incluses

- 1) Personnes absentes, nouveaux adhérents et personnes transférées d'autres bandes qui n'appartiennent pas de façon raisonnablement continue à la bande, c'est-à-dire qui ne sont pas là la plupart du temps. Ces cas sont, toutefois, traités individuellement et il pourrait se justifier d'inclure une personne comme membre de la bande même si elle est absente pour une période prolongée.
- 2) Lorsque les notes de l'agent sur la liste des bénéficiaires indiquent simplement « conjoint d'une personne non visée par un traité », on n'inclut pas cette personne. Elle pourrait être non autochtone ou métisse et, par conséquent, inadmissible.

- 3) Lorsque l'agent note simplement «admis» (ce qui signifiait souvent admis dans une bande et non admis à un traité) et qu'aucune lettre d'admission au traité n'est disponible, ces personnes sont exclues.
- 4) Personnes qu'il n'est pas facile de retracer (...).
- 5) Personnes qui ont été incluses dans la base démographique d'une autre bande aux fins du calcul des droits fonciers issus de traité.
- 6) Personnes dont les noms s'avèrent frauduleux.
[Italiques ajoutés]¹⁴⁰

M. Kennedy a longuement parlé des directives de 1983 dans son témoignage. Il ne les considère pas comme un virage majeur par rapport à la méthode utilisée jusque-là. «Nous avons seulement décrit ce que nous faisons déjà», a-t-il déclaré¹⁴¹. M. Westland, en revanche, a prétendu que les directives n'ont pas été préparées «en réponse à une manière cohérente de procéder», sinon on n'aurait pas eu besoin de les rédiger¹⁴².

M. Kennedy estime que les directives étaient utilisées par le Ministère aussi bien pour la recherche que pour la validation des revendications. Bien qu'à l'époque, l'un des éléments importants de la défense d'une revendication consistait à prouver l'existence d'une obligation légale du Canada à l'égard d'une bande, la démarche ne dépendait pas uniquement de la question du moins-reçu au moment du premier arpentage :

[Traduction]

La position du gouvernement, à l'époque, était qu'il fallait démontrer l'existence d'une obligation légale, c'est-à-dire d'un moins-reçu.

Or, comme je l'ai dit, nous entendons tous parler de ce moins-reçu au moment du premier arpentage. La date du premier arpentage n'a jamais été qu'un point de départ. On commençait avec la liste des bénéficiaires et on s'occupait du reste par la suite. On ne se limitait pas à la question du moins-reçu au moment du premier arpentage, même pour les revendications antérieures¹⁴³.

Selon M. Kennedy, le Canada considérait que son obligation légale s'étendait non seulement aux bénéficiaires figurant sur les listes, mais aussi aux personnes qui se sont ajoutées par la suite. Même si les droits fonciers d'une bande avaient été respectés intégralement dès la date du premier arpentage,

140 MAINC' «Directives du Bureau des revendications autochtones pour la recherche historique concernant les revendications sur les droits fonciers issus de traités», mai 1983.

141 Transcription, 18 novembre 1994, p. 88 (Sean Kennedy).

142 Transcription, 16 décembre 1994, p. 79 (Rem Westland).

143 Transcription, 18 novembre 1994, p. 42 (Sean Kennedy).

on pouvait refaire le calcul en tenant compte des adhésions tardives lorsque celles-ci créaient un nouveau déficit de territoire. Une revendication n'était rejetée que dans les cas où une bande avait reçu une superficie suffisante compte tenu à la fois de sa population au moment du premier arpentage et des personnes qui se seraient ajoutées par la suite¹⁴⁴.

M. Westland n'est pas d'accord. Il considère que la deuxième raison pouvant donner lieu à un moins-reçu citée dans les directives — «(...) des personnes qui n'avaient pas été incluses dans les relevés se joignent à une bande dont les droits fonciers avaient déjà été comblés» — ne tient pas si l'on considère qu'un droit foncier issu d'un traité constitue un droit collectif d'une bande et non un droit individuel¹⁴⁵. Pour le même motif, il considère que l'énoncé de principe sur lequel s'ouvrent les directives — à savoir que chaque bande indienne a droit à une certaine quantité de terres qui est fonction du nombre de ses membres et que chaque Indien visé est autorisé à être inclus comme membre d'une bande indienne dans le calcul des terres attribuables — est erroné. Néanmoins, il reconnaît que des revendications ont déjà été acceptées pour négociation sur la base de ce principe et sans obligation légale¹⁴⁶ :

[Traduction]

Je ne crois pas que ce soit parce que quelqu'un s'est trompé. Je crois qu'il y avait une certaine compréhension des choses à cette époque. Ces directives ont donné naissance à une attitude. On acceptait des revendications qui étaient recommandées au ministre. Ainsi, je ne crois pas qu'un ministre aurait eu connaissance de ces directives. Et le ministre a donné suite aux recommandations de ses fonctionnaires, comme il est normal dans le système. Je crois que c'était une époque différente. On ne s'intéressait pas de la même manière aux principes fondamentaux d'une politique.¹⁴⁷

M. Kennedy considère que le gouvernement s'était donné comme règle en 1983 que chaque Indien a le droit d'être compté aux fins des droits fonciers issus de traités, sauf s'il a été compté dans une autre bande ou s'il a accepté un certificat de concession. Par conséquent, le territoire attribuable à une bande augmenterait si le nombre de ses membres augmente par l'arrivée de personnes qui n'auraient reçu aucune terre par ailleurs¹⁴⁸. Les signataires

144 transcription, 18 novembre 1994, p. 49-51 (Sean Kennedy).

145 Transcription, 16 décembre 1994, p. 91-92 (Rem Westland).

146 *Ibid.*, p. 77 et 84 (Rem Westland).

147 *Ibid.*, p. 77-78 (Rem Westland).

148 Transcription, 18 novembre 1994, p. 93 (Sean Kennedy).

après le fait seraient considérés comme une bande distincte qui n'aurait jamais adhéré à un traité : jusqu'à leur adhésion, le territoire auquel ils auraient droit en vertu du traité augmenterait (ou, peut-on présumer, diminuerait) avec la croissance (ou le déclin) de leur nombre. Cependant, ce territoire ne pourrait être réduit en conséquence d'une réduction de la population de la bande qui les accueille, puisque les traités attribuaient le territoire au ratio de 128 acres par personne¹⁴⁹. Il n'y avait cependant aucune obligation de fournir des terres supplémentaires aux descendants des personnes ayant déjà été comptées¹⁵⁰. Dans le cas des personnes ayant appartenu à plus d'une bande pendant une période donnée, il devenait nécessaire pour le BRA d'exercer son jugement en effectuant une «évaluation équitable» pour décider avec quelle bande ces personnes devaient être comptées¹⁵¹.

De l'avis de M. Kennedy, une revendication comme celle de la Première Nation de Kawacatoose aurait probablement été jugée recevable pour négociation si elle avait été présentée au BRA en 1982 ou en 1983, lorsque les directives étaient appliquées¹⁵².

RAPPORT DU BUREAU DU COMMISSAIRE AUX TRAITÉS

Si plusieurs bandes de la Saskatchewan ont réussi à faire accepter leurs revendications pour négociation dans le cadre de la formule de la Saskatchewan, peu de revendications ont pu être réglées. Comme nous l'avons vu précédemment, le 16 mars 1989, estimant que le processus piétinait, la FSIN et les chefs des deux bandes représentatives entamaient des poursuites à la Cour fédérale.

Cependant, les parties ont vite reconnu que la voie judiciaire n'était pas la manière de régler des questions comme les droits fonciers issus de traités¹⁵³. Aussi, le 8 juin 1989, le Bureau du commissaire aux traités (BCT) était-il créé, en vertu d'une entente conclue entre la FSIN et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le mandat du BCT était de diriger le processus de résolution des conflits et de présenter des recommandations pour permettre un règlement négocié. Le Bureau devait donc trouver des solutions acceptables aux deux parties et, pour ce faire, reconnaître que le Canada

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 109-10 (Sean Kennedy).

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 112 et 115-16 (Sean Kennedy).

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 120 (Sean Kennedy).

¹⁵² *Ibid.*, p. 52-53 (Sean Kennedy).

¹⁵³ Rapport Wright (pièce 4 de la CRI, p. 22).

n'accepterait pas une proposition fondée sur la population actuelle, que les bandes ne négocieraient pas sur la base du moins-reçu au moment du premier arpentage et qu'aucune des deux parties n'approuverait une solution rappelant la formule de la Saskatchewan, puisque c'est elle qui était à l'origine du litige¹⁵⁴.

Après étude des autorités judiciaires contemporaines sur l'interprétation des traités, le BCT a formulé six principes devant guider son examen de la question :

[Traduction]

1. Les traités doivent être interprétés de manière équitable.
2. Les traités doivent être interprétés non pas selon le sens rigoureux des mots, mais selon la manière dont les Indiens les comprendraient naturellement.
3. Étant donné que l'honneur de la Couronne est en jeu, aucun doute ne doit pouvoir être soulevé quant à l'honnêteté de ses intentions.
4. Toute ambiguïté dans la formulation doit être imputée aux rédacteurs et ne pas donner lieu à une interprétation préjudiciable pour les Indiens s'il existe une autre interprétation vraisemblable.
5. L'information dont on dispose sur la façon dont les parties comprenaient le traité est utile pour en déterminer le contenu.
6. Les traités sont conclus avec des Indiens et non des bandes, et l'examen global des traités montre que la plupart des conditions visent à traiter les Indiens de manière égalitaire et les bandes en proportion de leur population¹⁵⁵.

Le fruit des travaux du BCT fut la «formule de l'équité» qui, selon ses artisans, réconciliait de manière efficace les positions divergentes des parties en se fondant d'une part sur le moins-reçu au moment du premier arpentage et d'autre part sur la population actuelle. La formule consistait à multiplier la population actuelle d'une bande par le ratio fixé par le traité, soit 128 acres par personne, puis à multiplier le résultat par le moins-reçu de la bande, exprimé en pourcentage. De la superficie qu'on obtenait ainsi, on devait soustraire le nombre d'acres déjà reçus pour obtenir la valeur du droit foncier résiduel de la bande en vertu du traité. Comme on le souligne dans le rapport du BCT :

154 Transcription, 24 mai 1995, p. 200-01 (James Gallo).

155 Rapport Wright (pièce 4 de la CRI, p. 24).

[Traduction]

(...) — c'est un «moins-reçu» en ce sens que les descendants des familles qui n'ont jamais été comptées dans le premier relevé sont maintenant comptabilisés — un «premier arpentage», si l'on veut, pour les gens dont le nombre est exprimé en pourcentage de la population de la bande globalement. C'est aussi la «population actuelle» en ce sens que le pourcentage du territoire que l'on devait originellement à la bande est appliqué à la population contemporaine de la bande et multiplié par 128 acres par personne pour arriver à la superficie due aujourd'hui¹⁵⁶.

La solution proposée par le BCT comprenait également l'adoption de la liste des bénéficiaires immédiatement avant le premier arpentage comme liste de base pour la bande¹⁵⁷. Le rapport recommandait aussi une «politique d'achat très vaste» pour éviter les problèmes associés à la formule de la Saskatchewan.¹⁵⁸

Le BCT concluait que la formule de l'équité était préférable aux solutions fondées sur la population actuelle, qui, malgré certains précédents historiques, avantageait indûment les Indiens. Les formules fondées sur la date du premier arpentage étaient également rejetées parce qu'elles ne tenaient pas compte des absents et des signataires après le fait et n'étaient étayées par aucun précédent juridique ou historique, nonobstant la prétention du Ministère voulant que ces formules exprimaient l'obligation légale du Canada en vertu des traités. La formule de l'équité, en revanche, était considérée comme étant équitable entre les bandes, cohérente avec les six principes d'interprétation et conforme aux précédents historiques établis dans l'application de pourcentages en vertu de la formule de la Saskatchewan pour des bandes comme celles de Pelican Lake, Poundmaker, Sweetgrass, Moosomin et Onion Lake¹⁵⁹.

Contrairement à la formule de la Saskatchewan, qui prenait la population au 31 décembre 1976 comme base pour le règlement, la formule de l'équité accordait une importance beaucoup plus grande aux populations historiques et à la recherche, puisque le moins-reçu de chaque bande devait être converti en pourcentage de sa population au moment du premier arpentage. On avait obtenu des chiffres préliminaires concernant les moins-reçu de la part de la Direction générale des revendications particulières du MAINC avant le dépôt du rapport du BCT, en mai 1990, mais en juillet de la même année, on reconnaissait que la méthode de calcul employée n'avait pas été la même

156 *Ibid.*, p. 46.

157 Transcription, 18 novembre 1994, p. 60-61 (Sean Kennedy).

158 Transcription, 24 mai 1995, p. 202-03 (James Gallo).

159 Wright (pièce 4 de la CRI, p. 40-41 et 44-47).

pour toutes les bandes¹⁶⁰. Cependant, à l'automne 1990, au moment où une nouvelle recherche était entreprise pour examiner les chiffres historiques, Manfred Klein, directeur des Revendications particulières, recommandait dans une présentation au Cabinet fédéral l'acceptation du rapport du BCT, qui s'appuyait sur les premières recherches. Le Cabinet a accepté la recommandation, après quoi la nouvelle recherche a été terminée. On constata une différence importante entre les estimations de coûts fondées sur la première recherche et celles fondées sur la deuxième. M. Klein demanda alors à M. Kennedy d'examiner toutes les revendications non réglées pour déterminer s'il serait possible d'utiliser les catégories énoncées dans les directives de 1983 pour réduire les obligations du Canada dans une mesure qui correspondrait davantage aux dépenses déjà approuvées par le Cabinet¹⁶¹. Selon M. Kennedy, il est possible que la formule fondée sur la date du premier arpentage soit revenue sur le tapis parce que les règlements auraient coûté trop cher si l'on avait ajouté de nouvelles catégories de personnes dans le calcul du moins-reçu d'une bande¹⁶².

L'«OBLIGATION LÉGALE» À L'ÉPOQUE DE L'ENTENTE-CADRE DE LA SASKATCHEWAN

Lorsque le Cabinet eut approuvé le rapport du BCT, rien ne laissait croire à une remise en question de l'interprétation que faisait le Canada de son obligation légale à l'égard des bandes indiennes. En fait, l'examen de la revendication de la bande de Cowessess tenait compte des nouveaux principes énoncés par le Canada depuis le dernier rejet de la revendication dans les années 1970. Ainsi, le 23 juillet 1991, Al Gross, négociateur des Revendications particulières de l'ouest, déclarait au chef Lionel Sparvier :

[Traduction]

Pour éviter tout malentendu au sujet de la réévaluation de la revendication de droits fonciers issus d'un traité qu'a déposée la bande de Cowessess, laissez-moi vous expliquer le processus par lequel passe ce genre de revendication avant qu'il y ait validation. Premièrement, la bande ou un organisme indien représentant la bande présente à la Direction générale des revendications particulières (DGRP) une revendication solidement étayée. Ensuite, la DGRP étudie et confirme le dossier de la bande. Une fois ce travail terminé, généralement, la DGRP rencontre la bande pour lui présenter

160 Transcription, 25 mai 1995, p. 262-64 (James Gallo).

161 Transcription, 18 novembre 1994, p. 56 (Sean Kennedy).

162 *Ibid.*, p. 77-78 (Sean Kennedy).

les conclusions de la recherche et, avec l'accord de la bande, la revendication est alors transmise au ministère de la Justice pour une étude juridique.

Lorsqu'une revendication est présentée au ministère de la Justice, elle est complète, c'est-à-dire que toute la recherche nécessaire a été faite. Cela signifie qu'une analyse exhaustive de la liste de paiement des annuités a été effectuée pour rajuster la «population au moment du premier arpentage». Le chiffre rajusté tient compte des absents, des signataires après le fait, des transférés de bandes privées de terres et des femmes d'ascendance indienne mariées à un homme de la bande. Ce processus est suivi pour toutes les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités. Le ministère de la Justice recommande alors au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien d'accepter ou non la revendication. Dans l'affirmative, les négociations peuvent commencer.

Lorsque vous avez demandé au gouvernement fédéral d'étudier votre cas, vous avez reçu une réponse positive parce que le Ministère avait déjà effectué des recherches sur votre revendication au milieu des années 1970 et avait constaté que les principes de recherche en vigueur à cette époque (aucune recherche n'avait été effectuée au sujet des signataires après le fait, des transférés de bandes privées de terres, des femmes de l'extérieur mariées à des hommes de la bande, et même des absents). Maintenant que nous faisons des recherches beaucoup plus poussées, nous avons accepté d'étudier votre revendication suivant nos principes actuels¹⁶³.

Manifestement, on continuait de valider les revendications en fonction des critères élargis qui avait été mis en place depuis la fin des années 1970, sinon il n'aurait pas été nécessaire de réétudier le cas. Lorsque, dans sa lettre, M. Gross parle des nouveaux principes de validation, il ne vise pas seulement les personnes absentes, mais aussi «les signataires après le fait, les transférés de bandes privées de terres les femmes de l'extérieur mariées à des hommes de la bande. Dans son témoignage à la Commission, M. Gallo a décrit l'évolution des critères en ces termes :

[Traduction]

Q. Qu'en est-il des critères de recherche employés par le Bureau du commissaire aux traités? Découlent-ils eux aussi, par exemple, des directives de 1983?

A. Oui. Oui, certainement... Par exemple, pour les quinze premières revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités qui ont été validées en Saskatchewan : on prenait la liste des bénéficiaires pour l'année civile, on la tournait, on regardait le total figurant au verso, on prenait ce nombre, on le multipliait par le ratio par personne prévu au traité, on le comparait aux terres effectivement reçues et confirmées par décret, et si on constatait qu'il y avait un moins-reçu, on concluait à l'existence de droits fonciers issus du traité. Il n'y avait absolument aucune analyse, on ne se

¹⁶³ A.J. Gross, négociateur, Revendications particulières de l'ouest au chef Lionel Sparvier, bande de Cowessess, 23 juillet 1991 (pièce 10 de la CRI, p. 1-2).

demandait pas s'il y avait des signataires après le fait, des personnes comptées deux fois, il n'y avait rien d'autre. C'est comme ça que les quinze premières revendications ont été validées, mais les choses ont beaucoup changé maintenant¹⁶⁴.

Au 20 janvier 1992, le MAINC et la FSIN étaient encore à huit mois de la fin des négociations qui, au bout de deux ans, devaient aboutir à l'adoption de l'entente-cadre de la Saskatchewan; le Canada agissait toujours comme s'il s'appuyait sur les directives de 1983. Sa position fait d'ailleurs l'objet d'explications à tout le moins ambiguës dans une lettre adressée par M. Gross, devenu alors directeur de la Direction des droits fonciers issus de traités, à Stewart Raby, de la FSIN :

[Traduction]

Nous avons reçu des demandes d'information au sujet de la méthode utilisée pour évaluer la population d'une bande pouvant revendiquer des droits fonciers issus d'un traité. *Le document de politique fédéral daté de mai 1983, intitulé Directives du Bureau des revendications des autochtones pour la recherche historique concernant les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités, constitue toujours le fondement de la méthode permettant d'étayer une revendication de droits fonciers issus de traités.* En recevant un dossier d'une bande décrivant les fondements d'une revendication de terres additionnelles, le gouvernement évalue la revendication en suivant les directives et, dans le cadre de ce processus, rencontre les bandes pour échanger des renseignements que la recherche effectuée conformément aux directives n'a pas pu mettre au jour.

Lorsqu'une bande a accepté les conclusions de la recherche, le Ministère consulte le ministère de la Justice pour savoir s'il existe une obligation légale de concéder des terres supplémentaires. Si tel et le cas, l'étape suivante consiste normalement à entamer des négociations pour en arriver à un règlement au sujet du moins-reçu au moment du premier arpentage.

En Saskatchewan, le Bureau du commissaire aux traités a proposé une manière différente d'évaluer la population admissible pour les bandes qui négocient un règlement avec le gouvernement. Cette proposition était présentée dans le cadre de la formule globale de calcul de la compensation pour cette négociation particulière. Lorsque la formule sera acceptée dans les négociations, elle sera appliquée uniquement aux bandes admissibles à des droits fonciers selon la politique de 1983. Autrement dit, les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan sont acceptées pour négociation en fonction des recherches effectuées conformément aux directives de 1983.

Ce qu'on appelle la population rajustée au moment du premier arpentage en Saskatchewan doit être compris comme faisant partie du processus de règlement. Cet aspect ne change rien aux critères de validation.

164 Transcription, 25 mai 1995, p. 266-67 (James Gallo).

Cette mise au point est apportée pour confirmer que la politique du gouvernement relativement à l'acceptation des revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités n'a pas changé¹⁶⁵.

Il est intéressant de noter que la Première Nation de Kawacatoose a invoqué cette lettre pour étayer sa position selon laquelle les critères de validation des revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités n'avaient pas changé depuis les directives de 1983, qui, à son avis, prévoyaient la possibilité que la population d'une bande puisse s'accroître par l'arrivée de nouveaux membres. En même temps, le conseiller juridique pour le Canada prétend que cette lettre démontre que le gouvernement se basait sur son interprétation de l'obligation légale pour valider une revendication et que les critères énoncés dans les directives de 1983 avaient trait plus particulièrement au règlement après que la bande a démontré l'existence d'une obligation légale découlant d'un moins-reçu au moment du premier arpentage¹⁶⁶.

Trois mois plus tard, le 15 avril 1992, les requérants déposaient leur revendication en s'appuyant sur les directives de 1983.

Le 22 septembre 1992, le Canada, la Saskatchewan, la FSIN et les 26 bandes admissibles signaient finalement l'entente-cadre de la Saskatchewan, et les deux gouvernements signaient en outre l'entente modifiée de partage des coûts qui l'accompagnait. Bien que les personnes ayant témoigné devant la Commission interprètent de manières très différentes l'article 17 et les autres dispositions des deux ententes précitées, elles n'en conviennent pas moins que ces documents représentent une réussite majeure dans la résolution des problèmes liés aux droits fonciers issus de traités en Saskatchewan, particulièrement au regard du nombre de parties en cause ainsi que du volume et de la complexité des problèmes traités.

Comme nous l'avons vu auparavant, l'entente-cadre a été négociée et conclue en réaction, d'une part, sur le plan juridique, aux poursuites judiciaires entamées par un groupe représentant les 26 bandes dont les revendications avaient été reçues pour négociation et, d'autre part, sur le plan politique, au contexte ayant contribué aux recommandations — et, en fait, à l'existence même — du Bureau du commissaire aux traités. Par ailleurs, le dossier des principes de validation évoluait parallèlement à ces événements dans le cadre des négociations menées avec les Premières Nations de Nikaneet et de

165 A.J. Gross, directeur, Droits fonciers issus de traités, à Stewart Raby, Federation of Saskatchewan Indian Nations, 20 janvier 1992 (Documents de la CRI, p. 230-31). [Italiques ajoutés]

166 Transcription, 16 décembre 1994, p. 66 (Rem Westland).

Cowessess. Au sujet de celle de Nikaneet, David Knoll a déclaré ce qui suit dans sa déposition :

[Traduction]

Les revendications de la bande de Nikaneet avaient été reçues pour négociation. Les membres de cette bande croyaient que leur dossier pourrait progresser indépendamment des négociations relatives à l'entente-cadre et qu'ils pourraient conclure une entente distincte bien avant que l'entente-cadre ne soit conclue. Or les gouvernements provincial et fédéral étaient, je suppose, réticents à conclure une entente-cadre ou une entente sur les droits fonciers issus de traités avec la bande de Nikaneet avant que les dossiers similaires négociés pour l'entente-cadre ne soient réglés d'une manière globale. Les négociations avec la bande de Nikaneet et celles qui portaient sur l'entente-cadre ont donc progressé à peu près au même rythme; d'ailleurs, nous étions en contact avec le conseiller juridique de la bande, était représentée aux négociations.

Donc, l'Assemblée des chefs des bandes admissibles savait que la bande de Nikaneet n'était pas vraiment visée par l'entente-cadre, mais qu'elle était en train de négocier un règlement selon des principes similaires à ceux de l'entente-cadre sur plusieurs points¹⁶⁷.

M. Knoll a fait remarquer qu'à mesure que progressaient les négociations entourant l'entente-cadre de la Saskatchewan, les négociateurs de la FSIN et les bandes regroupées pour la défense de leurs droits se préoccupaient de plus en plus des répercussions que cette entente pourrait avoir pour Cowessess et les autres Premières Nations qui pourraient par la suite présenter des revendications similaires.

[Traduction]

La bande de Cowessess avait déposé une revendication fondée sur des droits fonciers issus d'un traité. Sa revendication n'avait pas encore été acceptée, mais on nous avait dit que cela ne tarderait pas et qu'elle le serait à très court terme; alors nous pensions qu'il était possible que cette revendication soit acceptée avant la fin des négociations et que cette bande devienne ainsi la 27^e du groupe. Or, il s'est avéré que cette revendication n'a pas été reçue pour négociation pendant cette période de deux ans, mais les chefs étaient au courant des préoccupations de la bande de Cowessess, qui devait être en mesure de profiter des avantages découlant de l'entente-cadre (...)

De plus, les négociations et l'utilisation de la formule fondée sur un rajustement de la population au moment du premier arpentage pour l'établissement de la superficie ont fait ressortir que si ces critères étaient appliqués uniformément à toutes les bandes admissibles — et ces critères étaient ceux qui seraient appliqués d'une manière globale pour les 26 bandes —, nous avons examiné ces critères et les spé-

167 Transcription, 24 mai 1995, p. 106-107 (David Knoll).

cialistes de la FSIN nous ont fait remarquer que cette situation pourrait amener des bandes indiennes qui n'étaient pas admissibles au sens de l'entente-cadre à déposer une revendication fondée sur de droits fonciers issus de traités. Nous savions donc que cinq à sept nouvelles bandes pourraient s'ajouter au groupe si le critère utilisé pour évaluer la population au moment du premier arpentage était appliqué uniformément¹⁶⁸.

Si l'entente-cadre a représenté une grande réussite dans le processus de règlement des revendications des bandes regroupées, d'autres bandes de la Saskatchewan n'ont pas eu le même succès. Vers la fin de 1992, la Première Nation d'Ocean Man déposait une revendication fondée sur sa liste de bénéficiaires de base et sur le nombre de personnes qui s'étaient ajoutées depuis¹⁶⁹. La réponse de Juliet Balfour, de la Direction des droits fonciers issus de traités, au chef et au conseil, le 5 novembre 1993, fut très concise :

[Traduction]

À ce moment-ci, sans que nous connaissions l'opinion du ministère de la Justice, la recherche ne révèle aucun moins-reçu au moment du premier arpentage selon nos calculs, effectués comme suit :

Liste de base des bénéficiaires de la bande (16 juillet 1880) + absents et bénéficiaires d'arriérés – dénombrements doubles – certificats de concession = population au moment du premier arpentage.

$$167 + 16 - 0 - 0 = 183$$

$$\begin{aligned} 183 \times 128 \text{ acres} &= 23\,424 \text{ acres de terres dues} \\ 185 \times 128 \text{ acres} &= 23\,680 \text{ acres de terres reçues} \end{aligned}$$

$$\text{EXCÉDENT ESTIMÉ} = 256 \text{ ACRES}$$

Nous avons pour politique de ne pas accepter une revendication si les droits fonciers ont été respectés compte tenu de la population au moment du premier arpentage. Ce n'est que s'il y a un moins-reçu de territoire, compte tenu de la population au premier arpentage, que la catégorie des signataires après le fait entre en considération dans le contexte d'une négociation¹⁷⁰.

En recevant ce rejet après examen préliminaire de la revendication de la Première Nation d'Ocean Man, Stewart Raby, de la FSIN, a écrit au Ministère

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 107-08 (David Knoll).

¹⁶⁹ Stewart Raby, Federation of Saskatchewan Indian Nations, à Willma Jacknife, Commission des revendications des Indiens, 12 juin 1994 (Documents de la CRI, p. 411).

¹⁷⁰ Juliet Balfour, Droits fonciers issus de traités, au chef et au conseil de la Première Nation d'Ocean Man, 5 novembre 1993 (Documents de la CRI, p. 395-396).

pour demander un exemplaire de la politique sur laquelle se fondait cette décision. M. Gross a répondu ce qui suit :

[Traduction]

En réponse à votre demande du 9 novembre 1993, je vous écris pour vous donner de plus amples explications sur la politique du gouvernement fédéral relativement à l'acceptation de revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités en vertu de la Politique des revendications particulières.

Il faut d'abord préciser que notre capacité d'accepter et de négocier ces revendications dépend de la Politique des revendications particulières, énoncée dans le document intitulé *Dossier en souffrance* (...).

La position du Canada concernant les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités est la suivante : l'obligation légale du Canada à l'égard d'une bande est remplie lorsque celle-ci a reçu une superficie de territoire conforme au ratio par personne prévu au traité selon la population au moment du premier arpentage. Cette position se fonde sur une expertise juridique. Toutes les personnes dont il peut être établi qu'elles faisaient partie d'une bande au moment du premier arpentage peuvent être comptées dans le calcul de la superficie à attribuer. Dans les études effectuées relativement à ces revendications, nous utilisons tous les moyens dont nous disposons pour estimer le nombre de membres de la bande à ladite date. Nous ne nous fions pas uniquement aux données dont l'arpenteur disposait; nous nous fions à ce que les meilleurs éléments de preuve contemporains peuvent nous fournir comme information.

Les catégories que nous utilisons généralement pour évaluer la population au moment du premier arpentage sont les suivantes :

- 1) personnes figurant sur la liste des bénéficiaires l'année du premier arpentage ou sur la liste de bénéficiaires à laquelle l'arpenteur aurait eu accès lors du relevé;
- 2) personnes ayant reçu des annuités en vertu du traité après la date du premier arpentage, p. ex. les personnes absentes de la bande au moment du premier arpentage;
- 3) personnes ayant reçu des arriérés après la date du premier arpentage, la même année.

En l'absence de preuve du contraire, les personnes entrant dans ces trois catégories représentent collectivement la population que nous considérons être celle de la bande au moment du premier arpentage. Puisque nous bénéficions d'un recul historique, nous prenons en compte des membres de la bande dont l'arpenteur ne pouvait connaître l'existence au moment du premier arpentage, mais qui ont effectivement existé. De même, nous déduisons du total les personnes dont nous savons aujourd'hui qu'elles ont été comptées aux mêmes fins dans une autre bande (dénombrement double) ainsi que celles qui ont accepté un certificat de concession, même si l'arpenteur n'était pas au courant de ce fait à l'époque.

L'appréciation de notre obligation légale repose ainsi sur cette évaluation contemporaine de la population effectuée selon les meilleures informations dont disposent les chercheurs.

Au fil des recherches sur l'histoire de la bande, nous avons aussi, par le passé, identifié des personnes qui en sont devenues membres depuis le premier arpentage. Les catégories de personnes à identifier dans les recherches sont énoncées dans le document de 1983 intitulé *Directives du Bureau des revendications des autochtones pour la recherche historique concernant les revendications fondées sur les droits fonciers issus de traités*. Nous maintiendrons cette méthode de recherche. Si une bande présente une revendication fondée sur un moins-reçu à la date du premier arpentage, il se peut que, compte tenu de toutes les circonstances entourant cette revendication, nous puissions tenir compte de ces autres catégories dans la négociation d'un règlement.

Nous tenons, cependant, à faire valoir clairement aux bandes requérantes que notre obligation légale se limite au chiffre de la population au moment du premier arpentage. Ce chiffre est le seuil qu'elles doivent atteindre pour voir accepter leurs revendications de droits fonciers issus de traités.

Par conséquent, si une bande ne démontre pas l'existence d'un moins-reçu par rapport à la population au premier arpentage, elle ne peut déposer une revendication. Par contre, s'il existe un moins-reçu, il devient possible d'envisager l'ajout, dans l'étude de la revendication, des personnes qui se sont jointes à bande après la date du premier arpentage. C'est ce que l'on appelle la population rajustée au moment du premier arpentage; ce chiffre sert au calcul de l'indemnité, mais il n'entre pas en ligne de compte dans la validation de la revendication.

Nous estimons que cette mise au point était rendue nécessaire, car il arrive que des bandes présentent des revendications qui ne font état d'aucun moins-reçu à la date du premier arpentage¹⁷¹.

M. Gross a confirmé par la suite, le 28 janvier 1994 — le même jour où Jane-Anne Manson, du MAINC, informait le conseiller juridique de la Première Nation de Kawacatoose du rejet préliminaire de sa revendication — que la revendication d'Ocean Man ne faisait pas état d'un moins-reçu au moment du premier arpentage. Par conséquent, elle était jugée irrecevable conformément aux principes énoncés dans les lettres des 5 et 30 novembre 1993 ainsi que dans la Politique des revendications particulières¹⁷². Selon M. Kennedy, la politique énoncée dans la lettre du 30 novembre 1993 signée par M. Gross, qui limitait la population devant entrer dans les calculs à la

171 A.J. Gross, directeur, Direction des droits fonciers issus de traités, à Stewart Raby, Federation of Saskatchewan Indian Nations, 30 novembre 1993 (Documents de la CRI, p. 397-399).

172 A.J. Gross, directeur, Direction des droits fonciers issus de traités, à la chef Laura Big Eagle, bande d'Ocean Man, 28 janvier 1994 (Documents de la CRI, p. 402).

population au moment du premier arpentage additionnée des absents et des bénéficiaires d'arriérés, n'était pas conforme aux directives de 1983¹⁷³.

Dans une lettre adressée le 25 octobre 1994 au chef James O'Watch de la Première Nation Carry the Kettle, M. Gross réitérait l'idée selon laquelle une revendication n'est jugée recevable que si la population au moment du premier arpentage le justifie. Or, cette Première Nation faisait état d'un moins-reçu «réel» au moment du premier arpentage (compte tenu uniquement des absents et des bénéficiaires d'arriérés), et non seulement d'un moins-reçu calculé en fonction d'un rajustement de la population au premier arpentage (compte tenu aussi des nouveaux adhérents, des transférés de bandes privées de terres et des femmes d'ascendance indienne ayant épousé un homme de la bande¹⁷⁴). M. Gross indiquait que le Canada était prêt à accepter pour négociation la revendication déposée par la Première Nation dans la mesure où étaient respectés les seuils déjà établis, compte tenu de la population au moment du premier arpentage, avant et après rajustement, ainsi que les principes de l'entente-cadre de la Saskatchewan et de l'entente modifiée de partage des coûts. Si la Première Nation de Carry the Kettle n'était pas prête à accepter pareille formule, elle était en droit de faire appel à la Commission des revendications des Indiens. Au sujet de l'obligation légale du Canada, M. Gross écrivait ce qui suit :

[Traduction]

(...) l'obligation légale du Canada relativement aux droits fonciers issus de traités se limite à la superficie calculée en fonction de la population au moment du premier arpentage. Malgré cela, conformément à l'entente-cadre, nous sommes prêts à entamer des négociations en fonction de la population rajustée au moment du premier arpentage, mais nous n'y sommes pas légalement tenus¹⁷⁵.

LE PROCESSUS ACTUEL DE VALIDATION

Rem Westland, Directeur général des revendications particulières du MAINC, a présenté avec force détails, dans son témoignage à la Commission, la philosophie et les pratiques actuelles que suit le Canada pour juger de la recevabilité des revendications pour négociation. Il a également écrit directement aux coprésidents Prentice et Bellegarde, de la Commission des revendications des Indiens, pour préciser la position du Canada relativement à son obligation

173 Transcription, 18 novembre 1994, p. 98-99 (Sean Kennedy).

174 Transcription, 16 décembre 1994, p. 161 (Rem Westland).

175 A.J. Gross, directeur, Direction des droits fonciers issus de traités, au chef O'Watch et à son conseil, Première Nation Carry the Kettle, 25 octobre 1994 (pièce 11 de la CRI, p. 1-2).

légale de respecter les droits fonciers issus des traités. Il est utile de citer des extraits importants de cette lettre puisqu'elle explique les fondements de la position actuelle du Canada :

[Traduction]

(...) Je tiens à rappeler le point de vue de la Direction générale des revendications particulières en ce qui a trait à l'examen, à la négociation et au règlement des revendications fondées sur les droits fonciers issus de traités. Je le ferai en gardant à l'esprit la nature des travaux de la Commission et des revendications dont seront saisis les commissaires.

Je voudrais commencer en soulignant que l'un des objets de la Politique des revendications particulières était de réagir aux mésententes historiques qui perturbent les relations entre le Canada et les Premières Nations. La plupart des revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités reposent sur la prétention selon laquelle certaines dispositions contenues dans des traités pouvant remonter à la fin du XIX^e siècle n'ont pas été respectées.

En quelques mots, notre direction générale étudie ces revendications afin de déterminer si le territoire attribué comme réserve à une Première Nation en vertu d'un traité était d'une superficie inférieure à celle prévue dans le traité lors de la création de la réserve (date du premier arpentage). S'il existe effectivement un moins-reçu, compte tenu du nombre de membres de la bande à l'époque, nous recommandons que la revendication soit jugée recevable.

Au fil des ans, nous avons constaté que de nombreuses autres considérations peuvent entrer en ligne de compte dans le règlement d'une revendication de cette nature, par exemple les catégories de personnes telles que «transférés de bandes privées de terres», «signataires après le fait», etc. Depuis une vingtaine d'années, nous avons mis au point des méthodes de recherche permettant d'effectuer ces dénombrements, et nous avons même effectivement utilisé ces chiffres pour régler certaines revendications qui n'auraient pas satisfait au critère d'acceptation que nous utilisons aujourd'hui, soit la population au moment du premier arpentage.

Néanmoins, depuis 1982 et même avant, la règle générale n'a jamais changé. Le Canada ne considère une revendication comme acceptable pour négociation que s'il existe une obligation légale démontrée conformément à la Politique des revendications particulières. Cette appréciation relève du ministère de la Justice. La règle vaut aussi bien pour les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités que pour tout autre genre de revendication particulière. Même si on peut citer des cas où la règle générale a été assouplie eu égard à des circonstances et à des époques particulières, il m'appartient, en tant que Directeur général, d'insister sur les principes fondamentaux de la Politique si l'évolution de la conjoncture le demande.

Or, l'un des principes fondamentaux concernant les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités réside dans le fait que le droit collectif à des terres visées par un traité doit, de manière générale, avoir été respecté au moment du premier arpentage. Si une Première Nation n'a pas reçu tout le territoire auquel elle avait alors droit en vertu du traité, il peut subsister un droit collectif toujours en vigueur et à faire valoir.

Nous savons tous que les gouvernements provinciaux et fédéral sont aux prises avec un sérieux problème de déficit. Tout le monde sait aussi que les règlements de revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités coûtent très cher et que le nombre de ces revendications s'élève déjà au double de ce que l'on prévoyait encore en 1982. En effet, il existe encore un nombre considérable de revendications «historiques» présentées au gouvernement et dont on n'a pris connaissance qu'au cours des dernières années, et le nombre de revendications faisant l'objet de recherches augmente constamment. Il est raisonnable d'insister sur les principes fondamentaux dans l'étude de ces revendications. Cependant, le coût n'est pas un critère d'acceptation ou de rejet d'une revendication. L'élément-clé est l'obligation légale découlant du chiffre de la population au moment du premier arpentage.

Si l'on reconnaît qu'il existe un droit collectif non respecté, il incombe à la Direction générale de régler, en négociant avec la ou les Premières Nations, l'octroi de terres supplémentaires. De manière générale, la position des Premières Nations est la suivante : puisque le droit collectif n'est toujours pas respecté, la revendication doit être réglée en fonction de la population actuelle. Selon le Canada, seul le moins-reçu historique est dû aux Premières Nations. Une négociation sera réussie si on en arrive à un règlement raisonnable entre ces deux pôles.

Les éléments comme les «transférés de bandes privées de terres», les «signataires après le fait», etc., ne sont en fait que des facteurs qui contribuent à faire déboucher les négociations sur un chiffre accepté de part et d'autre et se trouvant quelque part entre le moins-reçu au moment du premier arpentage et le territoire qui serait dû selon la population actuelle. Dans certains règlements, comme l'entente-cadre de la Saskatchewan (1992), ces chiffres prennent une grande importance. Dans d'autres, comme certains des premiers règlements en Alberta, ils n'entrent presque pas en ligne de compte.

Ce qui s'est passé, jusqu'à un certain point, c'est que certaines personnes, d'une manière en un sens compréhensible, se sont mises à rattacher ces facteurs à une obligation légale. Lors de mes rencontres avec vous et avec la Commission, j'ai avoué bien honnêtement que ce point de vue a même gagné des fonctionnaires fédéraux au fil des ans.

De fait, certains requérants considèrent la teneur de tout règlement, quel qu'il soit, comme devenant une obligation légale qui s'applique à tous. Or, comme je l'ai dit lors de notre rencontre, on peut facilement constater qu'il n'y a presque jamais deux règlements identiques. Dans certains cas, les chiffres retenus sont plus près de la population actuelle que de la population historique. Dans d'autres, on est plutôt à mi-chemin. Même en Saskatchewan, où le même modèle de règlement a été utilisé avec plus d'une vingtaine de Premières Nations, les avantages réels, si l'on considère l'acquisition de terres par rapport au moins-reçu et les ressources financières obtenues ultimement, sont plus grands pour les Premières Nations du nord de la province que pour celles du sud. Ce phénomène s'explique par le fait que la formule tient compte de la valeur moyenne des terres et que celle-ci est beaucoup plus élevée dans le sud que dans le nord.

Encore une fois, il est intéressant de noter que certaines gens croient aujourd'hui que parce que la valeur moyenne des terres a été prise en compte dans l'entente-cadre de la Saskatchewan, ou parce que les indemnités pour pertes fiscales ont été

réglées à 22,5 fois la perte fiscale de l'année précédente, ces arrangements (et d'autres) doivent maintenant obligatoirement faire partie de tous les prochains règlements. Je répète que c'est confondre modalités de règlement et obligation légale.

Ce que je tenais à faire valoir lors de nos rencontres ainsi que dans la présente, c'est que les principes fondamentaux de la Politique n'ont pas changé. Les modalités de règlement ont varié considérablement au fil des ans, et il est arrivé qu'une confusion survienne entre ces modalités et l'obligation légale. Le ministère de la Justice pourra en tout temps, et relativement à n'importe quel règlement, répondre à vos questions concernant l'obligation légale.

L'objet de la présente est de vous assurer que le Canada n'a jamais fait rien de moins que de régler de manière juste les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités qui ont été jugées recevables et, en fait, a fait beaucoup mieux. Je considère les quelques Premières Nations dont la revendication a été acceptée selon des critères plus larges que ceux de l'obligation légale du Canada comme des exceptions qui confirment la règle. Un ex-ministre de mon ministère a déjà déclaré clairement à certaines Premières Nations qu'une exception ne crée pas une nouvelle obligation légale. De même, un règlement conclu avec une Première Nation ne devient pas un nouveau seuil par rapport auquel le Canada serait dorénavant obligé de n'offrir rien de moins et rien de différent dans le cadre d'autres négociations¹⁷⁶.

Dans son témoignage à la Commission, M. Westland a déclaré que la politique administrée par le MAINC porte sur les revendications particulières et non sur les droits fonciers issus de traités, et que sa tâche est de veiller à l'application équitable de cette politique dans les dossiers relatifs aux droits en question. Selon cette politique, il appartient au ministère de la Justice d'établir l'existence d'une obligation légale¹⁷⁷. Si le ministère de la Justice conclut qu'il y a obligation légale, le Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a le choix de négocier la revendication ou non; si l'on conclut à l'absence d'une obligation légale, le Ministre est obligé de rejeter la revendication¹⁷⁸. En particulier, un cas concernant un droit collectif respecté ne peut être réétudié puisque l'obligation légale a déjà été remplie¹⁷⁹.

En soulevant une objection pendant le contre-interrogatoire de M. Westland, le conseiller juridique pour le Canada a reconnu que l'étude de la question de l'obligation légale par le ministère de la Justice consiste notamment à décider «s'il existe une obligation légale de traiter toutes les bandes de la même manière [et] si, lorsque certaines dispositions ont été

176 Rem Westland, Directeur général des revendications particulières, à Jim Prentice et Dan Bellegarde, coprésidents, Commission des revendications particulières des Indiens, 30 novembre 1994 (pièce 8 de la CRI, p. 1-3).

177 Transcription, 16 décembre 1994, p. 8-9 (Rem Westland).

178 *Ibid.*, p. 8-9 et 162 (Rem Westland).

179 *Ibid.*, p. 186-88 (Rem Westland).

prises, il existe une obligation légale de les répéter¹⁸⁰.» Bien que le ministère de la Justice ne fournisse aucun conseil au MAINC en matière de moralité ou d'équité, le conseiller juridique a admis que l'équité est un facteur à prendre en considération dans l'établissement de l'obligation légale du Canada¹⁸¹. Si une étude révèle qu'un traitement particulier dont une bande a fait l'objet donne lieu à une obligation légale pour un motif d'équité, la Direction générale des revendications particulières peut être saisie de la question¹⁸². Cependant, si une revendication ne relève pas de cette direction générale ou si elle comporte des aspects reposant sur l'équité, elle peut être renvoyée à une autre direction du gouvernement, par exemple les Revendications spéciales¹⁸³. Le MAINC n'entamera des négociations que si l'aspect de l'équité est incontournable, mais cette décision ne relève pas de M. Westland¹⁸⁴.

Selon M. Westland, l'obligation légale du Canada en matière de droits fonciers issus de traités l'oblige à évaluer la population d'une bande au moment du premier arpentage de la réserve et à ne compter que les Indiens qui étaient vivants et faisaient partie de la bande à ce moment. La superficie des terres auxquelles la bande a droit est basée sur ce chiffre¹⁸⁵. Si la bande a reçu un excédent de terres à ce moment, elle n'a pas droit à un nouvel arpentage¹⁸⁶; un seul motif peut justifier une telle mesure, et c'est lorsque le MAINC découvre que certaines personnes auraient dû être comptées, au moment du premier arpentage mais ne l'ont pas été¹⁸⁷. M. Westland a reconnu que chaque personne comptée dans la population au moment du premier arpentage peut faire une grande différence dans la quantité de terres et dans les sommes à octroyer. En effet, si une bande donne la preuve d'un moins-reçu au premier arpentage, elle peut négocier un règlement en fonction de la population rajustée au moment du premier arpentage (compte tenu des signataires après le fait, des transférés de bandes privées de terres et des femmes d'ascendance indienne ayant épousé un membre de la bande). Par contre, une bande qui présente un nombre comparable d'adhésions tardives, mais qui n'offre aucune preuve d'un moins-reçu au

180 *Ibid.*, p. 39 (Bruce Becker).

181 *Ibid.*, p. 40-41 (Bruce Becker).

182 *Ibid.*, p. 42 (Rem Westland).

183 *Ibid.*, p. 28-29 et 31 (Rem Westland).

184 *Ibid.*, p. 43-44 et 46 (Rem Westland).

185 *Ibid.*, p. 24-25 (Rem Westland).

186 *Ibid.*, p. 20 (Rem Westland).

187 *Ibid.*, p. 21-22 (Rem Westland).

premier arpentage, ne répond pas aux critères d'acceptation établis et n'a donc aucun droit de négocier¹⁸⁸.

Si l'on a décidé d'exclure les revendications fondées uniquement sur les adhésions tardives, c'est que des Premières Nations n'ayant pas le sentiment d'avoir subi un préjudice historique présentaient des revendications basées sur des recherches effectuées à partir de la fin des années 1980, ce qui donnait lieu à une croissance accélérée du nombre de revendications en Saskatchewan. Puisque la Politique des revendications particulières avait pour but de régler les mésententes historiques et non de fournir simplement «un nouveau moyen d'obtenir des fonds discrétionnaires pour le développement économique [ou] d'agrandir les réserves», le MAINC a jugé nécessaire de revenir aux «principes fondamentaux» de la Politique des revendications particulières relativement au moins-reçu au moment du premier arpentage¹⁸⁹.

Ce retour aux principes fondamentaux signifiait que seuls les Indiens qui étaient membres d'une bande au moment du premier arpentage pouvaient être inclus dans le calcul des terres à attribuer¹⁹⁰. Dans le dénombrement de ces membres, les fonctionnaires du MAINC «jettent un regard sur le passé» pour «reconstituer la population réelle de l'époque¹⁹¹». Pour respecter l'esprit du traité et en raison de la difficulté que pose le mode de vie nomade des Indiens à l'époque des relevés, une fois que le seuil de la population au moment du premier arpentage a été atteint, le Canada négocie des règlements et fait, de l'avis de M. Westland, des concessions qui dépassent de loin ce qu'il considère comme étant son obligation légale¹⁹².

M. Westland reconnaît que la manière dont le MAINC applique la Politique des revendications particulières est «en perpétuelle évolution» et que la question des transférés de bandes privées de terres et des adhésions tardives n'est plus traitée aujourd'hui comme elle l'était il y a dix ou quinze ans¹⁹³. Il considère «les quelques Premières Nations dont la revendication a été acceptée selon des critères plus larges que ceux de l'obligation légale du Canada comme des exceptions qui confirment la règle». Ces exceptions résultent d'une «interprétation erronée de la Politique par les fonctionnaires fédéraux», ou de l'application de «directives qui comportaient des lacunes

188 *Ibid.*, p. 134-35 (Rem Westland).

189 *Ibid.*, p. 98-99 (Rem Westland).

190 *Ibid.*, p. 85 (Rem Westland).

191 *Ibid.*, p. 88 et 116-17 (Rem Westland).

192 *Ibid.*, p. 117 (Rem Westland).

193 *Ibid.*, p. 26-27 (Rem Westland).

majeures et étaient dépassées¹⁹⁴». M. Westland admet que le gouvernement peut modifier son interprétation de sa politique à mesure que les conseillers juridiques se succèdent et que les sommes d'argent en cause augmentent et attirent de plus en plus l'attention.

[Traduction]

Il est indéniable que les opinions émises par les conseillers juridiques ont évolué au fil du temps. Et les recommandations présentées aux instances supérieures ont été mises de l'avant comme il se doit. Mais le ministère de la Justice est comme les autres ministères : c'est une grosse organisation. Et lorsqu'on se rend compte qu'une transaction est particulièrement importante, le gouvernement se met à s'y intéresser de manière différente¹⁹⁵.

Dans ces circonstances, M. Westland reconnaît que si les requérants de Kawacatoose avaient présenté leur revendication avant 1983, il est probable que celle-ci aurait été acceptée pour négociation et serait aujourd'hui réglée selon les modalités de l'entente-cadre pour la Saskatchewan¹⁹⁶. Cependant, il ajoute que les «exceptions qui confirment la règle» qui ont été validées par ses prédécesseurs ne seraient pas acceptées pour négociation si elles lui étaient présentées à lui aujourd'hui.¹⁹⁷

Néanmoins, selon M. Westland, la position du MAINC est la suivante : «les différences de traitement observables dans la variation des modalités de mise en oeuvre au fil des ans n'ont pas créé une obligation légale¹⁹⁸». Il est d'accord pour dire que les trois catégories de personnes décrites dans la lettre de M. Gross datée du 30 novembre 1993 — les personnes figurant dans la liste de bénéficiaires, les personnes absentes et les bénéficiaires d'arriérés — représentent collectivement la population au moment du premier arpentage¹⁹⁹ et que si une bande a reçu tout le territoire auquel elle avait droit en vertu du traité au moment du premier arpentage, aucune terre ne sera ajoutée pour les adhésions tardives²⁰⁰. Lorsque le conseiller juridique des requérants a contesté les déclarations de M. Westland selon lesquelles le MAINC interprète d'une «manière généreuse» la définition des trois catégo-

194 *Ibid.*, p. 168 (Rem Westland).

195 *Ibid.*, p. 106 (Rem Westland).

196 *Ibid.*, p. 149 (Rem Westland).

197 *Ibid.*, p. 169 (Rem Westland).

198 *Ibid.*, p. 42 (Rem Westland).

199 *Ibid.*, p. 89 (Rem Westland).

200 *Ibid.*, p. 93 (Rem Westland).

ries et tient compte des autres «réalités» et «facteurs»²⁰¹, le conseiller juridique du Canada a reconnu ce qui suit :

[Traduction]

Je crois que ce que veut dire M. Westland, c'est que nous n'excluons pas d'emblée les autres facteurs, mais [ces trois catégories] sont manifestement celles qui se sont avérées fiables de manière soutenue, année après année, pour avoir une idée vraisemblable de la composition de la bande²⁰².

M. Westland estime que les directives de 1983, malgré leurs «lacunes», demeurent utiles comme énoncé des critères devant asseoir les recherches et guider le *règlement* des revendications²⁰³, mais que la validation repose non pas sur les directives, mais sur l'obligation légale²⁰⁴.

201 *Ibid.*, p. 151-52 (Rem Westland).

202 *Ibid.*, p. 154 (Bruce Becker).

203 *Ibid.*, p. 80 (Rem Westland).

204 *Ibid.*, p. 61 (Rem Westland).

PARTIE IV

ANALYSE

QUESTION 1 : POPULATION DE LA BANDE DE KAWACATOOSE AU MOMENT DU PREMIER ARPENTAGE

Les deux familles dont le nom figure sur la liste de bénéficiaires du Traité établie en 1876 pour Fort Walsh (Paahoska/Long Hair et Wui Chas te too tabe/Man That Runs) appartenaient-elles à la bande de Kawacatoose («Poor-man») ou à celle de «Lean Man» («Pour Man»)?

Vers la fin de l'enquête, le Canada a déposé de nouveaux éléments de preuve établissant que la famille d'Angelique Contourier, qui, en 1883, a touché des arriérés en 1876 en même temps que la bande de Kawacatoose, doit également être exclue des effectifs de cette bande à la date du premier arpentage. Selon le conseiller juridique pour le gouvernement du Canada, cette famille figure aussi sur la liste initiale de la bande de George Gordon, laquelle date de 1875, l'arpentage pour cette bande, bien que terminé en 1876, ayant débuté en 1875 après que la bande a reçu les annuités prévues par le traité. S'appuyant sur le principe du «premier arrivé, premier servi», le conseiller juridique pour le gouvernement du Canada a fait valoir qu'il faut compter les cinq membres de la famille Contourier dans les effectifs de la bande de George Gordon et non dans ceux de la bande de Kawacatoose, dont la population au moment du premier arpentage aurait donc été de 197 personnes plutôt que 202²⁰⁵.

Tout comme dans le cas des deux familles de Fort Walsh, il faut que pour la famille Contourier, la Commission détermine la population de la bande de Kawacatoose afin d'établir tout d'abord l'existence de droits fonciers non réglés pour les requérants, et, le cas échéant, de calculer la superficie résiduelle en acres que le gouvernement du Canada doit leur rendre. Si l'on

205 Jane-Anne Manson, négociatrice adjointe, Droits fonciers issus de traités, à Stephen Pillipow, Pillipow & Company, 21 avril 1995 (pièce 5 de la CRD); mémoire du gouvernement fédéral, 16 octobre 1995, p. 6.

applique le critère de la population au moment du premier arpentage, seuil qui, d'après le gouvernement du Canada, correspond à l'obligation légale qui lui incombe, en excluant la famille Contourier ou l'une ou l'autre des familles de Fort Walsh, on réduit la population qui avait droit à des terres à la date du premier arpentage en 1876 (elle passe, en effet, de 215 habitants, chiffre avancé par les requérants, à un chiffre inférieur au seuil de 212 personnes qui avait alors servi à l'attribution des terres). C'est pour cette raison que dans la présente partie du rapport, on abordera simultanément ces deux questions de fait.

Les familles de Fort Walsh

La position première du gouvernement du Canada repose sur la preuve que les familles de Paahoska («Long Hair») et de Wui Chas te too tabe («Man That Runs») faisaient partie de la bande assiniboine de «Poor Man» ou de «Lean Man» à l'époque où elles ont touché les annuités prévues par le Traité à Fort Walsh, en 1876. Par ailleurs, le gouvernement du Canada prétend qu'étant donné que la preuve relative à l'appartenance des deux familles ne fait pencher la balance ni dans un sens ni dans l'autre, dans le meilleur des cas, qu'elle ne permet donc pas de trancher, et qu'il incombe aux requérants de démontrer selon toute probabilité que les familles de Fort Walsh appartenaient à la bande de Kawacatoose, les requérants n'ont pas réussi à établir le bien-fondé de leur cause. De son côté, la Première Nation soutient que les deux familles faisaient partie de son effectif, qu'elle a accepté d'en faire la preuve et qu'elle y est parvenue.

En ce qui concerne le point de vue du gouvernement du Canada voulant qu'il soit possible de démontrer que les deux familles appartenait à la bande assiniboine de «Poor Man», le conseiller juridique pour le gouvernement du Canada a fait remarquer que la Première Nation de Kawacatoose est essentiellement d'origine crie alors que le nom des deux familles est écrit en assiniboine. Pour étayer son allégation, le conseiller juridique a fait référence aux observations faites par l'agent des Affaires indiennes, Angus McKay, pour qui Kawacatoose dirige «une bande formée de 39 familles qui appartiennent toutes à la tribu des Cris et qui tirent depuis toujours leur subsistance de la chasse et de la pêche²⁰⁶.» Étant donné que le nom des membres de la famille de «Long Hair» et de «Man That Runs» figure sur la liste en assiniboine alors que celui des autres familles vivant à Fort Walsh en 1876 est consigné en cri,

²⁰⁶ Angus McKay, agent des Affaires indiennes, au surintendant général des Affaires indiennes, 14 octobre 1879 (pièce 1 de la CRI, p. 102).

le Canada soutient qu'il s'agit d'«éléments probants» établissant que les deux familles sont d'origine assiniboine et que, par conséquent, elles étaient fort probablement membres de la bande assiniboine de «Poor Man»²⁰⁷. Qui plus est, on trouve sur la liste des bénéficiaires de 1876 pour Kawacatoose une mention directe à «Pierre Peltier (Assiniboine)», ce qui met en évidence le fait «nouveau» qu'un Assiniboine vient de se joindre à la bande à cette époque²⁰⁸. Le conseiller juridique a souligné également la façon dont sont regroupées sur la liste des bénéficiaires de 1876, à la même page, «Poor Man» et la bande assiniboine de Little Mountain, et le fait que les bandes assiniboines de «Poor Man» et de Grizzly Bear's Head (autrefois celle de Little Chief) «ont maintenant abouti dans la même réserve (avec la bande indienne de Mosquito)²⁰⁹.»

Dans son plaidoyer de clôture, le conseiller juridique pour le gouvernement du Canada a reconnu que, si les noms de «Long Hair» et de «Man That Runs» avaient été inscrits en langue crie, ces familles auraient vraisemblablement été acceptées et dénombrées par le Canada comme membres de la bande de Kawacatoose. Le conseiller juridique a en outre mentionné que selon la politique du Canada, il faut que le nom d'un individu ou d'une famille apparaisse sur plus d'une liste de bénéficiaires avant que son appartenance à une bande soit reconnue par le gouvernement fédéral, mais que celui-ci fait exception à cette règle lorsque le nom d'un individu ou d'une famille n'apparaît que sur la liste initiale. Les deux familles sont inscrites à Fort Walsh en 1876, année où a été dressée la liste initiale des bénéficiaires pour la bande de Kawacatoose, et elles n'ont depuis figuré sur la liste des bénéficiaires d'aucune autre bande. Néanmoins, la position du Canada est de refuser d'accorder le bénéfice du doute, étant donné que la liste des bénéficiaires est fractionnée et que le lien entre la bande de Kawacatoose et les deux familles est mince, alors qu'il l'aurait fait si le nom de ces deux familles n'avait été consigné que sur la liste des bénéficiaires de la réserve pour 1876 plutôt qu'à Fort Walsh²¹⁰.

Le conseiller juridique pour la Première Nation requérante a soutenu pour sa part que, bien que le nom des deux familles figure sur la liste en assiniboine, cela ne veut pas nécessairement dire qu'elles aient été d'origine assiniboine. Le choix de la langue dans laquelle la liste des bénéficiaires de Fort Walsh a été dressée tient davantage à la personne qui a effectué la tra-

207 Mémoire du gouvernement fédéral, 16 octobre 1995, p. 11.

208 *Ibid.*

209 *Ibid.*

210 Transcription, 24 octobre 1995, p. 149 (Ian Gray).

duction pour le major Walsh qu'à la nationalité des deux familles. Faisant remarquer qu'il est fréquent de trouver des bandes crie comptant des Assiniboines et des bandes assiniboines comptant des Cris, le conseiller juridique a émis l'idée que, même si les deux familles étaient assiniboines, ce seul fait ne prouverait pas qu'elles n'étaient pas membres de la bande de Kawacatoose étant donné que Kawacatoose lui-même et d'autres membres de la bande étaient assiniboines²¹¹.

En ce qui concerne les préoccupations du Canada relativement à la liste des bénéficiaires fractionnée de 1876, le conseiller juridique pour la Première Nation requérante a soutenu que les membres de la bande de Kawacatoose ont également reçu des paiements à Fort Walsh en 1879²¹². Il affirme qu'une fois que les deux familles de Fort Walsh ont touché des annuités en 1876 à titre de membres de la bande de Kawacatoose, alors, conformément à la politique du Canada, la bande avait le droit de les prendre en compte dans le calcul de la population au moment du premier arpentage bien, qu'elles ne figurent qu'une seule fois sur une liste de bénéficiaires, soit celle établie en 1876.

Le conseiller juridique des requérants a également fait remarquer qu'à l'exception de la bande indienne de Little Mountain (et selon que «Long Hair» et «Man That Runs» étaient membres de la bande de Kawacatoose ou de la bande assiniboine de «Poor Man»), toutes les bandes qui ont reçu des paiements à Fort Walsh en 1876 avaient déjà adhéré au Traité. Pour identifier les nouveaux adhérents au Traité, le major Walsh se servait des marques de contrôle «W», «V» et «X», ce qui, de l'avis de Peggy Brizinski, du BCT, servait à indiquer les nouveaux adhérents aux «bandes existantes» (c.-à-d. celles qui avaient déjà adhéré au Traité)²¹³. Étant donné que le nom des deux familles a été marqué de la lettre «V» sur la liste des bénéficiaires de Fort Walsh pour 1876, le conseiller juridique a allégué que les deux familles appartenaient à une bande qui avait déjà adhéré au Traité en 1876. Puisque l'adhésion de Kawacatoose au Traité n° 4 remonte à 1874, mais que celle de l'Assiniboine appelé «Poor Man» n'est survenue qu'en 1877, cela signifie que la référence à «Poor Man» sur la liste des bénéficiaires de 1876 renvoie forcément à Kawacatoose²¹⁴.

211 Mémoire de la Première Nation de Kawacatoose, 16 octobre 1995, p. 19-20.

212 *Ibid.*, p. 19, avec renvoi au rapport du BTC, pièce 2 de la CRI, vol. 1, tableau A-2, p. 2 et à la Transcription, 15 novembre 1994, p. 113-114 (Jayme Benson).

213 Mémoire de la Première Nation de Kawacatoose, 16 octobre 1995, p. 13-14.

214 *Ibid.*, p. 15.

En outre, en réponse à la question posée par M^{me} Brizinski dans sa lettre du 1^{er} novembre 1993, le conseiller juridique de Kawacatoose a fait valoir que le major Walsh, qui veillait à établir l'admissibilité des personnes avant de leur verser des annuités, n'aurait sans doute pas payé quoi que ce soit à deux familles en 1876 en l'absence du chef, ni versé d'annuité au reste de la bande quand, premièrement, le statut britannique ou américain de la bande n'avait pas encore été établi et, deuxièmement, que l'élection d'un chef officiellement reconnu par le ministère des Affaires indiennes n'avait pas encore eu lieu²¹⁵. Selon le conseiller juridique des requérants, la bande assiniboine de «Poor Man» n'a pas été reconnue comme bande avant 1877, date à laquelle on a procédé à l'élection du chef conformément aux dispositions de l'*Acte des Sauvages*. En revanche, les membres de la bande de Little Mountain, qui étaient tous désignés par un «X» sur la liste des bénéficiaires de Fort Walsh et qui n'ont manifestement pas adhéré au Traité, peuvent constituer une exception, dans la mesure où le major Walsh savait ou était convaincu que la bande était britannique²¹⁶.

Le conseiller juridique pour le Canada a signalé que les paiements faits à des membres de la bande de Little Mountain prouvaient bien que l'adhésion au Traité n'était pas une condition préalable pour recevoir des annuités. Plus exactement, «la condition préalable pour recevoir des paiements semblait être le statut d'Indien britannique (ce qu'est l'Assiniboine nommé «Poor Man»), et non pas que l'individu soit un membre d'une bande qui a déjà adhéré au Traité²¹⁷.» Le libellé de l'adhésion au Traité en 1877 permet d'établir plus précisément que les Indiens qui venaient tout juste d'adhérer au Traité avaient, cependant, reçu des annuités :

Et nous consentons par les présentes à accepter les diverses dispositions du traité ainsi que le versement des sommes convenues, lequel doit s'effectuer de la façon suivante : les Indiens n'ayant encore reçu aucun montant d'argent se verront verser la somme de douze piastres pour l'année 1876, qui sera considérée comme leur première année d'indemnisation, et de cinq piastres pour l'année 1877, ces deux montants totalisant dix-sept piastres, et de cinq piastres pour chacune des années subséquentes (...) ²¹⁸

²¹⁵ *Ibid.*, p. 18.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 16.

²¹⁷ Mémoire du gouvernement fédéral, 16 octobre 1995, p. 10.

²¹⁸ *Ibid.*, pp. 10-11; *Traité n° 4 conclu entre Sa Majesté la Reine et les tribus indiennes des Cris et des Saulteux à Qu'Appelle et à Fort Ellice* (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1981), pièce 28 de la CRI, p. 13.

Le conseiller juridique a également fait valoir que l'Assiniboine nommé «Poor Man» était le chef de sa bande, qu'il ait été reconnu comme tel par le gouvernement fédéral ou non. En l'absence de preuve permettant d'établir que le major Walsh s'exprimait en se fondant sur des éléments autres que ses propres connaissances, le conseiller juridique a fait remarquer que le major a rappelé de nouveau en 1877 les faits et gestes de l'Assiniboine «Poor Man» qui, en tant que chef en 1875, avait, à l'instar de Long Lodge et de Little Mountain, refusé de se rendre à Fort Belknap, aux États-Unis, pour recevoir des annuités du gouvernement américain²¹⁹. Le conseiller a affirmé que, bien que ce fait prouve que le major Walsh savait en 1876 que l'Assiniboine nommé «Poor Man» était un chef, il reste que des membres d'autres bandes ont reçu des paiements en l'absence de leur chef.²²⁰

La Première Nation s'appuie également sur les témoignages de ses anciens et de ceux de la Première Nation de Mosquito-Grizzly Bear's Head-Lean Man pour étayer son point de vue relativement aux deux familles de Fort Walsh. Ces témoignages se résument comme suit :

- «Long Hair» et «Man That Runs» étaient frères ou, du moins, avaient un lien de parenté.
- «Long Hair» et «Man That Runs» étaient tous les deux d'excellents coureurs et parcouraient régulièrement de grandes distances ensemble.
- Les deux familles vivaient, à un certain moment, dans la réserve de Kawacatoose; «Long Hair» et «Man That Runs» ont tous les deux été enterrés dans cette réserve.
- «Man That Runs» était le grand-père de Paul Acoose, qui vivait autrefois dans la réserve de Kawacatoose mais qui, après avoir épousé une femme de la réserve de Sakimay, est allé s'y installer.
- L'effectif actuel de la Première Nation comptait des parents des deux familles.
- Aucun des anciens de la Première Nation de Mosquito-Grizzly Bear's Head-Lean Man ne se rappelle avoir entendu parler de «Long Hair». Toutefois, ils connaissent bien «Man That Runs» et son talent de coureur, mais, selon

219 *Ibid.*, p. 9; J.M. Walsh, inspecteur, Police à cheval du Nord-Ouest, à E.A. Meredith, ministre de l'Intérieur, 28 octobre 1877, AN RG 10, vol. 3649, dossier 8280 Document de la CRI, p. 121).

220 Transcription, 24 octobre 1995, p. 147 (Ian Gray).

eux, il n'était pas un membre de leur bande et il ne compte aucun descendant parmi ses effectifs.

- Le chef Kawacatoose était lui-même un Assiniboine.

Le conseiller juridique pour la Première Nation requérante précise que l'examen des listes historiques de bénéficiaires pour la réserve de Sakimay corrobore les témoignages relatifs à Paul Acoose²²¹. Qui plus est, étant donné que les deux frères voyageaient beaucoup ensemble et qu'ils parcouraient de grandes distances, le conseiller juridique est d'avis qu'ils se sont probablement arrêtés à Fort Walsh en 1876 pour toucher leurs annuités²²².

Le conseiller juridique pour le gouvernement du Canada a soutenu que le témoignage d'Irene Spyglass, de la Première Nation de Mosquito-Grizzly Bear's Head-Lean Man, doit être retenu de préférence à celui des autres anciens. Elle affirme que son grand-père maternel était le frère de «Man That Runs», et de l'avis du conseiller juridique, cette déclaration permet d'établir un lien de parenté plus proche avec la Première Nation de Mosquito-Grizzly Bear's Head-Lean Man qu'avec celle de Kawacatoose²²³. Toutefois, rappelons également qu'Irene Spyglass a aussi «clairement indiqué que cet individu, Man That Runs, n'a jamais été membre de la bande indienne de Mosquito et qu'elle ne se rappelle pas avoir entendu dire qu'il s'agissait d'un membre de cette bande²²⁴».

Le conseiller juridique pour le gouvernement du Canada a admis que l'ensemble des témoignages des anciens était de façon générale la position de la Première Nation requérante relativement aux deux familles de Fort Walsh. Il a également reconnu que ce genre de preuve est normalement admis en vertu de la Politique des revendications particulières, laquelle n'oblige pas la Commission à adhérer à des règles strictes en matière de preuve. Cependant, le gouvernement du Canada a cherché à la réfuter au moyen de technicalités juridiques.

Tout en reconnaissant que les bandes indiennes sont peut-être désavantagées par le fait que les preuves documentaires historiques ont habituellement été préparées par des agents du gouvernement fédéral, le conseiller juridique a allégué que les tribunaux et la Commission ne sauraient admettre de telles

221 *Ibid.*, p. 26 (Stephen Pillipow).

222 Mémoire de la Première Nation de Kawacatoose, 16 octobre 1995, p. 21.

223 Mémoire du gouvernement fédéral, 16 octobre 1995, p. 17-18.

224 Clifford Spyglass, gestionnaire des terres, bande de Mosquito, à Howard McMaster, directeur exécutif, Bureau du commissaire aux traités pour la Saskatchewan, 1^{er} mai 1995 (pièce 24 de la CRI).

preuves sans tenir compte de leur poids. Le conseiller juridique s'est reporté aux motifs invoqués par le juge en chef McEachern, de la Colombie-Britannique, dans l'arrêt *Delgamuukw v. British Columbia* :

[Traduction]

Quand je me penche sur des événements qui se sont déroulés il y a bien longtemps, j'en viens à la conclusion, en m'appuyant sur l'ensemble de la preuve, que la majeure partie des preuves historiques des demandeurs n'est pas tout à fait vraie. Ainsi, je ne suis pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle la présence de ces peuples sur ce territoire remonte au début des temps. Cette hypothèse soulève des questions graves concernant bon nombre de sujets sur lesquels les témoins ont prêté serment, et je dois évaluer la totalité de la preuve conformément à des principes juridiques et non pas culturels.

Je suis convaincu que ces témoins profanes sont persuadés que tout ce qu'ils racontent est la pure vérité. Il m'est apparu, toutefois, que très souvent, ils rapportent des ouï-dire qui sont devenus des faits dans leur esprit. Si je rejette leurs témoignages, ce sera rarement parce que je les trouve faux, mais bien plutôt parce que j'ai une opinion différente de ce qu'est un fait et une croyance²²⁵.

Le conseiller juridique a ensuite fait référence aux commentaires formulés par le tribunal sur les témoignages généalogiques :

[Traduction]

Ces témoignages posent de toute évidence des problèmes, car, même quand ils sont corroborés par les témoins, ils ne demeurent dans une certaine mesure, qu'un regroupement de ouï-dire auxquels M^{me} Harris a donné une structure pour établir l'organisation matriarcale des Maisons. Il est impossible de vérifier ses conclusions parce qu'il n'existe aucun registre. Même les pierres tombales sont muettes à cet égard. La réputation sur laquelle elle s'appuie, le cas échéant, se limite à la communauté gitskane qui a un intérêt évident dans le dénouement de la présente cause pour laquelle ces graphiques ont été préparés. De plus, ces arbres généalogiques présentent très peu de preuves sur les populations ou l'organisation des Gitskans au-delà des dernières années du siècle dernier. De surcroît, il est communément admis que même avec des registres, il est difficile de bien cerner la situation au-delà de trois générations²²⁶.

Le conseiller s'appuie aussi sur le récent arrêt *Twinn c. La Reine* (non publié), où le juge Muldoon déclare :

²²⁵ *Delgamuukw v. The Queen*, [1991] 5 CNLR 1, p. 41 (BCSC).

²²⁶ *Ibid.*, p. 58.

Jusqu'à la conclusion du traité de Wetaskiwin, longtemps après l'affirmation de la souveraineté britannique (et par la suite canadienne), lorsque les Cris, les Pieds-Noirs et les Sarcis mirent fin à leurs hostilités, la preuve révèle, selon la prépondérance des probabilités, que, abstraction faite des mythes, personne ne connaissait la raison des hostilités. De plus, en l'absence de tout moyen de consigner par écrit l'historique des événements, la prépondérance des probabilités amène à conclure que ni les mythes ni l'histoire orale n'apporteraient de justifications ou de témoignages objectivement fiables concernant le début des hostilités. Voilà certes le problème que pose l'histoire orale. En effet, il ne vient pas facilement aux individus qui transmettent l'histoire orale de rapporter que leurs ancêtres ont pu être des personnes vénales, criminelles, cruelles, abjectes, injustes, lâches, perfides, intolérantes ou quoi que ce soit d'autre que des personnes nobles, braves, équitables, généreuses et ainsi de suite.

En un rien de temps, les récits historiques, même s'ils ont pu, à quelque moment, être fidèles, se transforment rapidement en propagande irrémédiablement partielle, sans vérité objective. Comme les caractéristiques péjoratives susmentionnées — et malheureusement bien d'autres encore — sont communes à l'ensemble de l'humanité, elles étaient sûrement présentes chez tous nos ancêtres, comme ils [*sic* le sont chez leurs descendants actuels, mais personne, y compris les rapporteurs de l'histoire orale, ne veut l'admettre. Chaque tribu ou ethnie de toute l'espèce humaine inculque à ces enfants qu'ils sont «meilleurs» que tous les autres. Voilà l'origine des guerres qui ont affligé l'histoire de l'humanité. En conséquence, la défense ou le culte des ancêtres est l'une des plus contreproductives, des plus racistes, des plus haineuses et des plus rétrogrades de toutes les caractéristiques humaines, religions ou autres attitudes qui passent pour une manifestation de l'intelligence. Évidemment, les gens sont bien libres de s'y adonner — peut-être est-ce un trait de la nature humaine, mais c'est précisément ce trait qui fait de l'histoire orale une source si peu fiable²²⁷

Fort de ces éléments de jurisprudence, le conseiller juridique pour le gouvernement du Canada a formulé un certain nombre de propositions de nature à permettre de mieux évaluer le poids à accorder à la tradition orale :

[Traduction]

Premièrement, la Commission doit prendre en considération les déclarations faites par les anciens sans se préoccuper de leur légitimité, mais il importe de prendre en compte l'importance relative des témoignages de ce genre. Nous sommes d'avis que les témoignages doivent être reçus avec circonspection s'ils ne sont pas corroborés par des documents officiels.

Deuxièmement, si les déclarations sont faites par des anciens qui sont membres d'une bande qui est partie à la revendication, la valeur du témoignage doit être soupesée en conséquence.

227 Cour fédérale, Division de première instance, 6 juillet 1995, p. 89-90.

Troisièmement, l'époque présentée dans le témoignage revêt également de l'importance. Si ce témoignage porte sur des événements qui remontent à plus d'un siècle ou à trois générations, il faut savoir faire la part des choses.

Quatrièmement, il faut que le témoignage présente dans l'ensemble une cohérence interne, bien que l'on puisse faire abstraction de légères incohérences, notamment dans les témoignages d'une certaine longueur.

Cinquièmement, il faut rejeter les témoignages que l'on peut qualifier de mythologiques (c.-à-d. qui présentent comme des faits des événements impossibles ou improbables) et qui peuvent en fait jeter un doute sur la valeur du reste du témoignage²²⁸.

Le conseiller juridique pour le gouvernement du Canada a invité la Commission à conclure qu'il faut accorder peu de poids aux témoignages des anciens, étant donné que les événements en cause remontent à presque 120 ans et qu'ils font en quelque sorte partie de la «mythologie», chacun de ces facteurs contribuant à saper la crédibilité de ces témoignages. Le conseiller juridique a ajouté que, «sans vouloir mettre en doute la bonne foi des anciens», il reste que la Première Nation de Kawacatoose bénéficierait d'un règlement de l'ordre de «plusieurs millions de dollars» si jamais sa position prévalait²²⁹.

Enfin, et comme solution de rechange à la position du gouvernement du Canada selon laquelle, d'après la preuve assemblée, les deux familles de Fort Walsh étaient membres de la bande assiniboine de «Poor Man», le conseiller juridique pour le gouvernement du Canada a soutenu que les témoignages présentés devant la Commission ne font pencher la balance ni d'un côté ni de l'autre et ne permettent donc pas d'établir de façon définitive que ces deux familles appartenaient à la bande de Kawacatoose ou à la bande assiniboine de «Poor Man». Si la Commission se trouve dans l'impossibilité de trancher la question, elle doit alors se prononcer en faveur du Canada, étant donné qu'il incombe aux requérants de démontrer l'appartenance de ces deux familles, comme on peut le voir dans les raisons invoquées par le juge Jessup, de la Cour d'appel de l'Ontario, dans l'affaire *Saillant v. Smith* :

[Traduction]

Si l'on ne tient pas compte du principe *res ipsa loquitur*, selon moi, la cause de l'accident en question ne comporte aucune prépondérance de probabilités. Deux explications s'opposent : l'une selon laquelle la selle n'était pas correctement installée, et l'autre voulant qu'elle ait tourné sur le dos du cheval pour la raison invoquée

²²⁸ Mémoire du gouvernement fédéral, 16 octobre 1995, p. 15.

²²⁹ *Ibid.*, p. 15-16.

par le fils de l'intimé, comme je l'ai déjà mentionné. Selon moi, ces deux théories qui s'opposent pèsent autant l'une que l'autre dans la balance, dans le meilleur des cas et, de ce fait, le demandeur n'a pas prouvé le bien-fondé de sa cause²³⁰.

Le conseiller juridique a enchaîné en disant que, si les témoignages des anciens de la bande de Mosquito/Grizzly Bear's/Head-Lean Man écartent pour les deux familles toute possibilité d'une appartenance à la bande assiniboine de «Poor Man», ils les excluent également de la bande de Kawacatoose puisque leur nom ne figure sur aucune liste de bénéficiaires après 1876, qu'il n'existe aucun descendant vivant dans la réserve, et qu'aucun témoignage n'a corroboré qu'elles ont résidé ou qu'elles se sont établies dans la réserve²³¹. La déclaration du conseiller juridique ne tient pas compte du témoignage de l'ancien Alec Kay, selon lequel «Long Hair» et «Man That Runs» avaient des parents dans la bande de Kawacatoose, bien que, en toute justice pour le conseiller juridique, les commissaires reconnaissent que dans son témoignage, M. Kay ne les a pas nommés. Le conseiller juridique a passé aussi sous silence le témoignage de l'ancien Pat Machiskinic selon lequel Paul Acoose, ex-membre de la bande de Kawacatoose, était le petit-fils de «Man That Runs».

En réponse à ces allégations du Canada, le conseiller juridique de la partie requérante a reconnu qu'il incombe à la Première Nation de faire la preuve du statut d'appartenance des deux familles de Fort Walsh. Toutefois, il a fait valoir qu'il ne faut pas rejeter sommairement les récits appartenant à la tradition orale des anciens comme le propose le conseiller juridique pour le Canada, et qu'à vrai dire, il faut assouplir les exigences de la preuve dans les causes où l'histoire écrite fait défaut. En adoptant cette position, la Première Nation requérante s'est fondée sur les motifs invoqués par le juge Dickson, ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Simon c. La Reine* :

À mon avis, cet élément de preuve en lui-même est suffisant pour démontrer le lien existant entre l'appelant et la tribu visée à l'origine par le traité. Il est vrai que cet élément de preuve ne constitue pas une preuve concluante que l'appelant est un descendant *direct* des Indiens micmacs visés par le Traité de 1752. Toutefois, il doit être suffisant, sinon aucun Indien micmac ne serait en mesure d'établir sa descendance. Les Micmacs ne tenaient aucun registre. Les traditions micmaques sont en grande partie de nature orale. L'imposition d'un fardeau de preuve impossible enlève-

²³⁰ *Saillant v. Smith*, [1973], 33 DLR (3d) 61, p. 63.

²³¹ *Ibid.*, p. 17-18.

rait effectivement toute valeur au droit de chasse qu'un Indien micmac Shubenacadie d'aujourd'hui aurait par ailleurs le droit d'invoquer en se fondant sur ce traité²³².

Le conseiller juridique de la Première Nation de Kawacatoose a également référé la Commission aux motifs invoqués en dissidence lors de l'appel de la décision du juge en chef McEachern, de la Colombie-Britannique, dans l'affaire *Delgamuukw*, où le juge d'appel Lambert, après avoir cité le passage précédent de l'arrêt *Simon*, a statué :

[Traduction]

Il est important d'examiner les preuves présentées oralement, dans les communautés qui ont une tradition orale, dans la mesure où l'on ne dispose fort probablement d'aucune autre forme de preuve. Les témoignages oraux doivent être évalués, comme n'importe quelle preuve, par rapport au poids des autres éléments de preuve et non par rapport à une norme absolue, tant et aussi longtemps qu'ils suffisent à donner une apparence de vraisemblance²³³.

Après avoir pris en considération tous les témoignages oraux et écrits mentionnés ci-dessus et les avoir soupesés, la Commission conclut que les familles de «Long Hair» et de «Man That Runs» appartenaient bien à la bande de Kawacatoose et non à la bande assiniboine de «Poor Man» au moment où elles ont reçu leurs annuités à Fort Walsh, en 1876. Bien que nous devions admettre que, selon nous et selon le comité de recherche du BTC, les preuves documentaires présentées au cours de l'enquête sont en elles-mêmes inconcluantes et contradictoires dans le meilleur des cas, il faut également dire qu'aucun élément de ces preuves ne permet de clairement réfuter l'allégation de la Première Nation requérante voulant que les deux familles faisaient partie de son effectif. Les preuves documentaires sont essentiellement circonstancielle de par leur nature et n'apportent aucune solution au problème.

Par ailleurs, comme le conseiller juridique pour le gouvernement du Canada l'a reconnu, les témoignages des anciens des Premières Nations de Kawacatoose et de Mosquito/Grizzly Bear's Head/Lean Man permettent, dans une large mesure, d'établir que les deux familles n'appartenaient pas à la bande assiniboine de «Poor Man». Ces témoignages démontrent également que «Long Hair» et «Man That Runs» occupaient une place d'honneur qui leur a valu, en fait, d'être immortalisés par des chansons dans la tradition

²³² *Simon c. La Reine*, [1985] 2 RCS, p. 407-408.

²³³ *Delgamuukw v. British Columbia*, [1991] 5 CNRL 1, p. 213 (BCSC).

orale de la bande de Kawacatoose. Il n'existe pas d'autre élément de preuve à opposer à cette tradition orale.

Qui plus est, le position adoptée par la Première Nation requérante est plus concrète qu'une simple «apparence de vraisemblance». L'appartenance de ces deux familles est une proposition «dichotomique». Leur nom figurait sur la liste des bénéficiaires de Fort Walsh de 1876 sous la rubrique «Poor Man», et, de ce fait, il faut conclure qu'elles faisaient effectivement partie de l'une des deux bandes communément appelées «Poor Man» à l'époque. Rien ne permet de douter que ces familles n'ont appartenu à l'une ou l'autre de ces deux bandes. C'est à la lumière de ce fait, et sur la foi des anciens, que nous en sommes venus à la conclusion que ces familles étaient membres de la bande de Kawacatoose. Nous nous sommes appuyés sur les motifs invoqués par le juge O'Halloran, de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, dans l'arrêt *R. v. Findlay* :

[Traduction]

Dans une action au civil, on dit que la prétention du demandeur est établie *prima facie* quand il a invoqué des preuves permettant d'établir que la probabilité que ses allégations soient correctes est supérieure à celle du contraire (...) Dans une action au civil, une partie peut remporter une victoire serrée pour des motifs qui semblent être prépondérants, bien qu'ils ne soient pas décisives par eux-mêmes. La décision de la Cour peut reposer sur une prépondérance de probabilités²³⁴

Par conséquent, nous statuons que selon une prépondérance de probabilités, les deux familles qui ont reçu des paiements à Fort Walsh, et dont le nom figurait sous la rubrique «Poor Man», appartenaient à la bande de Kawacatoose et non à la bande assiniboine de «Poor Man». Nous recommandons donc d'inclure ces deux familles dans la population de la bande de Kawacatoose au moment du premier arpentage.

La famille d'Angelique Contourier

La question de la famille d'Angelique Contourier a été soulevée pour la première fois au cours de l'enquête lorsque, le 21 avril 1995, Jane-Anne Manson, des Revendications particulières de l'Ouest, a informé par écrit le conseiller juridique pour la Première Nation de Kawacatoose que cette famille (composée d'une femme, de deux garçons et de deux filles) devait être retranchée de la liste initiale des bénéficiaires de la bande de Kawacatoose

²³⁴ *Findlay*, [1944] 2 DLR 773, p. 776.

parce que ses membres avaient été dénombrés en double²³⁵. Le nom de la famille ne figure qu'une seule fois sur les listes des bénéficiaires de la bande de Kawacatoose, soit en 1883, lorsqu'elle a touché des arriérés pour 1876.

Toutefois, l'analyse de la liste des bénéficiaires effectuée pour le Canada par la conseillère en recherche Dorothy Sipko a révélé qu'Angelique Contourier et deux de ses enfants figurent sur la liste initiale des bénéficiaires de la bande indienne de Gordon (1875). Selon M^{me} Sipko :

[Traduction]

Il est vrai qu'en 1875, Angelique a bien reçu des paiements pour elle-même et deux de ses enfants. On a établi que l'un de ces enfants est né en 1876, après la date du premier arpentage effectué à Gordon, et qu'à titre de descendant, il n'avait pas droit d'être pris en compte dans le calcul de la population de la bande de Kawacatoose. On ne sait pas avec certitude si l'autre enfant est né après que le premier arpentage a eu lieu pour la bande de Gordon, mais il arrivait fréquemment aux agents de verser des arriérés pour le nombre total de personnes présentes à la date la plus récente, sans tenir compte de l'âge. Si l'on incluait ces personnes, il s'agirait d'un cas de «double comptage»²³⁶.

M^{me} Sipko a constaté que la famille, après avoir reçu la «première indemnisation» de 12,00 \$ par personne prévue au Traité avec la bande de Gordon en 1875, a également touché des annuités en 1883 avec la bande de Kawacatoose avant de s'établir définitivement avec la bande de Cowessess, en 1884. C'est là que la famille a reçu des arriérés de paiement pour toutes les années se situant entre 1877 et 1883, à l'exception de 1878 et de 1879²³⁷.

L'importance des constatations de M^{me} Sipko a bien été expliquée à la Première Nation requérante par M^{me} Manson :

[Traduction]

Comme vous le savez, lorsque l'on effectue une recherche relativement aux droits fonciers issus de traités, on suit le principe du «premier arrivé, premier servi». Autrement dit, lorsqu'une personne ou une famille est inscrite sur la liste des bénéficiaires

²³⁵ Jane-Anne Manson, négociatrice adjointe, Droits fonciers issus de traités, MAINC, à Stephen Phillipow, Phillipow & Compagny, 21 avril 1995 (pièce 25 de la CRI).

²³⁶ Ian D. Gray, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, Revendications particulières de l'Ouest, à Kim Fullerton, Commission des revendications des Indiens, 14 juin 1995. À cette lettre sont jointes celles de Dorothy A. Sipko, conseillère en recherche, adressées à Jane-Anne Manson, négociatrice adjointe, Revendications particulières de l'Ouest, en date du 8 mai 1995 et du 7 juin 1995, de même que l'analyse de la liste des bénéficiaires et des exemplaires des listes de bénéficiaires s'y rattachant. La citation est tirée de la lettre du 7 juin 1995.

²³⁷ Jane-Anne Manson, négociatrice adjointe, Droits fonciers issus de traités, MAINC, à Stephen Phillipow, Phillipow & Compagny, 21 avril 1995 (pièce 25 de la CRI).

de bandes différentes, la bande dont la liste initiale des bénéficiaires est la plus ancienne peut revendiquer ces personnes au titre des DFIT.

Une autre question soulevée par ces faits concerne la date exacte du premier arpentage et la liste initiale des bénéficiaires pour la bande de Gordon. Wagner commence l'arpentage de Gordon en septembre 1875, mais ne peut le terminer qu'en juillet 1876, à cause du mauvais temps. Les annuités n'ont pas pu être versées avant la fin d'août et en septembre 1876 de sorte que Wagner a dû s'en remettre à la liste des bénéficiaires de 1875.

Étant donné que la liste des bénéficiaires de Gordon a été dressée un an avant celle de la bande de Kawacatoose, les Contourier ne pouvaient être inscrits comme absents sur la liste des bénéficiaires de la bande de Kawacatoose²³⁸.

L'extrait ci-dessus résume la position du Canada sur cette question.

Le conseiller juridique pour la Première Nation de Kawacatoose a répliqué que la Commission ne possède pas assez de preuves ou d'informations pour déterminer si les membres de la famille Contourier ont été ou non «dénombrés en double». Selon lui, il importe d'établir d'abord la date du premier arpentage rédigé pour la bande de Gordon ainsi que de la liste initiale des bénéficiaires de cette bande, ce qui ne saurait, toutefois, se faire sans la participation de celle-ci. Il a aussi fait remarquer que la seule recherche actuellement disponible est celle menée par le Canada, la bande de Gordon n'ayant pu obtenir de financement pour effectuer sa propre étude²³⁹.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, trois membres de la famille Contourier ont été inscrits sur la liste des bénéficiaires de Gordon en 1875, alors que cinq personnes ont touché des arriérés de paiement avec la bande de Kawacatoose pour 1876. Le conseiller juridique de la Première Nation requérante a profité de cet écart pour inciter fortement la Commission à envisager d'intégrer les deux autres personnes parmi les bénéficiaires de la bande de Kawacatoose, en soulignant qu'il était possible qu'elles puissent y être toujours admissibles selon qu'elles sont nées avant ou après 1875. Si elles sont nées avant 1875, elles auraient le droit d'être comptées avec la bande de Kawacatoose puisqu'elles ne figurent pas sur la liste des bénéficiaires de Gordon. Par contre, si elles sont nées après 1875, elles descendraient de personnes inscrites sur la liste des bénéficiaires de la bande de Gordon en 1875, ce qui, par conséquent, leur enlèverait le droit d'être comptées avec la bande de Kawacatoose. S'appuyant sur ce raisonnement et employant une nouvelle façon de calculer (expliquée en détail dans la partie

²³⁸ *Ibid.*, p. 2.

²³⁹ Mémoire de la Première Nation de Kawacatoose, 16 octobre 1995, p. 25, Transcription, 24 octobre 1995, p. 212-213 (Stephen Pillipow).

suiivante du rapport), le conseiller juridique des requérants a fait valoir que la population de la bande de Kawacatoose, au moment du premier arpentage, comptait finalement 213 membres. Comme nous l'avons mentionné au début du rapport, le chiffre 213 constitue le seuil qui, selon le gouvernement du Canada, doit être dépassé pour que soit reconnue une obligation légale non respectée envers la Première Nation requérante au chapitre de ses droits fonciers issus de traités.

Bien que nous ressentions une certaine sympathie envers la Première Nation de Kawacatoose et son conseiller juridique, du fait qu'ils ont été surpris par les dernières révélations relatives à la famille Contourier, nous devons néanmoins conclure que les preuves sur la présente question sont assez évidentes. En fait, les documents que nous avons examinés indiquent que l'arpentage à l'intention de la bande de Gordon a débuté en 1875 pour se terminer en 1876, avant le paiement des annuités pour cette année-là. En se basant sur ces documents, il est juste de considérer la liste des bénéficiaires de 1875 comme étant la liste initiale des bénéficiaires de la bande de Gordon. Ce faisant, nous nous appuyons sur le travail de recherche du BCT dans son ouvrage sur la méthodologie de la recherche sur les droits fonciers issus de traités (DFIT), où l'on conclut également que 1875 est bien l'année où la liste initiale des bénéficiaires de la bande de Gordon a été établie²⁴⁰.

Faute de preuves additionnelles sur ce point, nous sommes amenés à entériner les conclusions de M^{me} Sipko concernant les trois membres de la famille Contourier, qui ont été pris en compte sur la liste initiale de la bande de Gordon en 1875, ainsi que l'enfant né en 1876. Ce dernier doit être considéré comme un descendant d'une personne prise en compte dans la liste initiale des bénéficiaires de la bande de Gordon et, de ce fait, n'a pas le droit d'être inclus dans le calcul de la population de la bande de Kawacatoose. Quant au cinquième membre de la famille inscrit en 1876 comme membre de la bande de Kawacatoose, il est impossible à l'heure actuelle d'établir si sa date de naissance se situe avant ou après 1875. Cependant, il semble évident que cette personne était un membre de la famille Contourier et qu'elle doit être prise en compte avec le reste de la famille sur la liste initiale des bénéficiaires de la bande de Gordon. Par conséquent, nous concluons que les cinq membres de la famille Contourier doivent être exclus de la population de la bande de Kawacatoose au moment du premier arpentage.

²⁴⁰ Bureau du Commissaire aux traités, «Research Methodology for Treaty Land Entitlement» (Saskatchewan, 1994), p. 79 (pièce 29 de la CRI).

Conclusions concernant la population au moment du premier arpentage

Le tableau suivant résume la position des parties concernant la population de la bande de Kawacatoose au moment du premier arpentage (à l'exclusion des derniers ajouts) :

	Canada	Kawacatoose
Liste initiale des bénéficiaires en 1876	146	146
Familles de Fort Walsh	—	13
Famille Contourier	—	2
Absents et bénéficiaires d'arriérés	51	52
TOTAL	197	213

Nous avons déjà exposé en détail dans le présent rapport la façon dont nous avons établi que la liste initiale compte 146 bénéficiaires et les raisons expliquant l'appartenance des deux familles de Fort Walsh et de la famille Contourier, et nous n'avons pas besoin d'y revenir ici. Pour les fins présentes, nous poursuivons en partant du fait que, d'après la position finale de la Première Nation requérante, seuls deux membres de la famille Contourier doivent être pris en compte dans le calcul de la population au moment du premier arpentage.

Nous soulignons les divergences des parties quant aux absents et aux bénéficiaires d'arriérés qui doivent être ajoutés à la liste initiale des bénéficiaires. En plus de ces divergences, le nombre de 54 invoqué par la Première Nation de Kawacatoose dans son argumentation de clôture (ce qui comprend deux membres de la famille Contourier) représente une diminution d'un seul membre par rapport au total de 55 membres apparaissant dans la revendication originale déposée le 15 avril 1992 au titre des droits fonciers issus du Traité, bien que trois membres de la famille Contourier aient été exclus du compte définitif. De même, le nombre de 51 absents et bénéficiaires d'arriérés qui constitue le chiffre définitif du gouvernement fédéral diverge du total de 56 avancé dans le rapport présenté au nom du Canada par Theresa Ferguson le 31 juillet 1992.

La différence dans le nombre final du Canada s'explique facilement par l'exclusion des cinq membres de la famille Contourier. Le décompte de la Première Nation de Kawacatoose tient à la «nouvelle façon de calculer» mentionnée dans la partie précédente de notre rapport, laquelle est expliquée plus en détail dans l'argumentation de clôture de la Première Nation requérante :

[Traduction]

L'analyse effectuée par la Première Nation de Kawacatoose [en date du 15 avril 1992] indique que 55 membres absents et bénéficiaires d'arriérés appartenant à cette bande ont reçu des paiements. L'analyse du Canada [qui a été réalisée par Theresa Ferguson et qui fait état de 56 membres] comprend toutes ces personnes à l'exception d'une seule, le n° 15/9 Keeahkeewaypew. Le Canada ne compte que trois membres de cette famille ayant touché des arriérés, et non pas quatre membres inscrits comme il est indiqué dans l'analyse de la Première Nation requérante. Toutefois, le Canada prend en compte deux autres membres comme absents sous le n° 12 — Nesookamisk. Ces deux membres n'ont pas été retenus dans l'analyse de la Première Nation de Kawacatoose. Donc, si ces deux membres étaient pris en compte dans le calcul effectué par la Première Nation requérante, le nombre de membres absents et de bénéficiaires d'arriérés serait de 57 moins les trois membres calculés en double appartenant à la Première Nation de Gordon (les trois membres exclus de la famille Contourier), ce qui donne un total de 54 membres²⁴¹.

Il ressort de l'extrait précédent que les parties s'entendent sur le nombre de 54 membres absents et bénéficiaires d'arriérés mentionné dans l'analyse de la Première Nation de Kawacatoose, et que cette dernière semble disposée à accepter la position du Canada quant aux deux membres de la famille de Nesookamisk. La seule personne faisant l'objet d'un différend est le quatrième membre de la famille de Keeahkeewaypew; on ne nous a, cependant, présenté qu'une mince preuve, et aucun argument n'est venu nous aider à trancher la question.

Toutefois, à la lumière de notre conclusion relative à la famille Contourier, l'appartenance de cette personne à la famille de Keeahkeewaypew est discutable dans la perspective du seuil de 213 préconisé par le Canada en ce qui a trait à la population au moment du premier arpentage. Nous recommandons que le compte final soit de 210, ce qui comprend une population initiale de 146, les 13 membres des familles de Fort Walsh, et 51 absents et bénéficiaires d'arriérés. L'inclusion du quatrième membre de la famille de Keeahkeewaypew ne peut servir qu'à faire passer le total possible à un maximum de 211 membres. Nous sommes, par conséquent, d'avis que la Première Nation de Kawacatoose n'a pas démontré l'existence d'un moins-reçu au moment du premier arpentage puisqu'elle s'est vue octroyer suffisamment de terres de réserve pour 212 personnes. Néanmoins, compte tenu de nos conclusions relatives à la deuxième question présentée devant la Commission, nous recommandons que les parties effectuent des recherches additionnelles, le cas échéant, en vue de clarifier le statut de ce quatrième membre

241 Mémoire de la Première Nation de Kawacatoose, 16 octobre 1995, p. 27.

de la famille de Keeahkeewaypew, et de confirmer si le nombre d'absents est de 51 ou de 52 personnes.

QUESTION 2 : NATURE ET PORTÉE DES DROITS FONCIERS ISSUS DE TRAITÉS

La deuxième question soulevée devant la Commission dans le cadre de son enquête est quasi identique à la question posée dans le rapport sur la Première Nation de Fort McKay, déposé récemment²⁴². Bien que les parties dans l'enquête de Fort McKay n'aient pas réussi à s'entendre sur la formulation de cette question, les parties dans la revendication qui nous intéresse ici ont convenu d'énoncer le problème de la façon suivante :

[Traduction]

En supposant que la formule fondée sur la date du premier arpentage pour déterminer les droits fonciers non réglés est celle qu'il convient d'employer, ce qui n'exclut pas d'autres formules applicables aux fins du Traité n° 4, la Première Nation a-t-elle des droits fonciers non réglés du fait que d'autres personnes (signataires après le fait, transférés de bandes privées de terres et conjoints non soumis au régime d'un traité) ont adhéré audit traité après la date du premier arpentage, et que ces personnes :

- a) ont droit à des terres selon le Traité n° 4 et
- b) doivent être prises en compte pour établir la population de la bande à la date du premier arpentage, afin de déterminer si elle a des droits fonciers non réglés?

Les principes que nous avons établis dans le cadre de l'enquête portant sur la Première Nation de Fort McKay sont maintenant publiés, et rien dans les faits de la présente cause ou dans l'argumentation du conseiller juridique ne nous porte à modifier ces principes en termes généraux ou à les appliquer de façon différente à la revendication de la Première Nation de Kawacatoose. Nous adoptons et incorporons par renvoi aux présentes les motifs énoncés dans le rapport sur Fort McKay, sous réserve des commentaires que nous formulons ci-après. Nous traiterons des légères différences qui existent

²⁴² Commission des revendications des Indiens, *Première Nation de Fort McKay. Objet du rapport : Enquête sur les droits fonciers issus de traités*, décembre 1995.

entre les deux cas, et nous insisterons sur un certain nombre de conclusions et de principes clés.

Comme dans l'enquête relative à Fort McKay, notre tâche a consisté à interpréter intégralement et correctement le traité pour déterminer les personnes qui doivent être prises en compte et le moment où elles doivent l'être. Le passage pertinent du Traité n° 4 est reproduit ci-après :

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...²⁴³

De la même manière que le Traité n° 8 dans le cas de la Première Nation de Fort McKay, le Traité n° 4 prévoit une formule d'attribution destinée à mettre de côté des terres de réserve équivalant à un mille carré pour chaque famille de cinq «ou dans cette proportion pour les familles plus ou moins nombreuses». Nous devons aussi faire remarquer qu'alors que le Canada, dans le Traité n° 8, entreprenait «de mettre à part des réserves pour les bandes qui en désireront²⁴⁴», il prend, dans le Traité n° 4, l'engagement «d'assigner des réserves pour les dits Sauvages», dont le choix devait être fait à la suite d'une rencontre avec la bande. À notre point de vue, l'obligation du Canada de prendre en compte les droits fonciers d'une bande en fonction du nombre d'habitants est même plus explicite dans le Traité n° 4 que dans le Traité n° 8. Par contre, le Traité n° 4 ressemble étrangement au Traité n° 8 en énonçant que la réserve doit être «choisie» par l'arpenteur envoyé sur place, ce qui semble indiquer que la date prévue pour l'établissement de la superficie des réserves est celle du choix des terres par les bandes et de l'arpentage par le Canada.

Dans notre rapport concernant Fort McKay, qui portait sur des Indiens visés par le Traité n° 8, nous concluons que ces Premières Nations du Nord ne formaient pas encore des bandes homogènes avant la date du premier arpentage, ce qui signifie qu'il ne suffisait pas simplement qu'un arpenteur se rende sur place, détermine la population de chaque bande et effectue le calcul des droits fonciers pour chaque bande de la région visée par le Traité afin de bien les établir pour chacune d'elle. Le conseiller juridique du

²⁴³ Traité n° 4, p. 7 (pièce 28 de la CRI). Italiques ajoutés.

²⁴⁴ Traité n° 8, 21 juin 1899, p. 15 (ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1981)

Canada allègue que ces conclusions ne s'appliquent pas aussi clairement aux Premières Nations visées par le Traité n° 4 :

[Traduction]

Premièrement, je voudrais revenir sur le point concernant les groupes de personnes venus s'enregistrer, vous savez, une famille à la fois ou par groupe de familles. Selon moi, ce genre de question trouve davantage sa place dans une analyse des populations septentrionales comme celle centrée sur le Traité n° 8. Selon les indications reçues, les membres de la bande qui nous intéresse ici ont assisté en grand nombre au premier arpentage. L'appartenance à ces bandes témoigne évidemment d'une grande flexibilité et d'une grande fluidité, mais le nombre de personnes qui ont pu joindre ces bandes par la suite n'est pas un facteur aussi important qu'il peut l'être, par exemple, dans certaines communautés vivant dans le nord de l'Alberta²⁴⁵.

Comme nous l'avons mentionné alors, le point apporté par le conseiller juridique est valable, mais il n'en demeure pas moins que même les bandes visées par le Traité n° 4 ne formaient pas les unités distinctes et autonomes qui auraient mieux convenu aux exigences administratives du Canada. Lors des rencontres qui ont abouti à la signature du Traité n° 4, il était évident que la partie représentant le Gouvernement croyait que le début de la colonisation dans cette région prendrait un certain temps encore et, par conséquent, qu'il n'était pas urgent d'établir des réserves :

[Traduction]

Nous avons parcouru le pays pendant de nombreux jours et nous avons aperçu des collines, quelques forêts et dans un grand nombre d'endroits, peu de cours d'eau, et il peut se passer beaucoup de temps avant qu'un grand nombre d'hommes blancs ne viennent s'établir sur ces terres, et vous aurez le droit de chasser et de pêcher de la même manière que vous le faites actuellement jusqu'au moment où les terres seront prises²⁴⁶.

Tout au long des négociations, les renvois à l'arpentage des réserves ne précisaient aucune date d'exécution au cours des deux décennies qui ont suivi :

[Traduction]

Nous sommes disposés à vous donner 1 000 \$ chaque année, pendant vingt ans, pour que vous vous achetiez de la poudre, des plombs et de la ficelle, et à la fin de cette période, j'espère que vous aurez vos propres petites fermes. Si vous vous établissez,

245 Transcription, 24 octobre 1995, p. 181-182 (Bruce Becker).

246 Morris, p. 96 (pièce 1 de la CRI, p. 14)

nous vous donnerons des terres ayant une superficie d'un mille carré pour chaque famille de cinq...

Lorsque vous serez prêts à semer, les hommes de la Reine vous donneront des réserves de façon à ce que vous ayez un mille carré pour chaque famille de cinq personnes...²⁴⁷

Ces déclarations de la Couronne laissent sous-entendre que celle-ci voulait offrir des terres de réserve aux Indiens visés par le Traité n° 4 à mesure que la colonisation avancerait et que l'approvisionnement en bisons deviendrait plus difficile, les obligeant à s'établir et à adopter une économie basée sur l'agriculture, et à mesure que se formeraient de nouvelles bandes ou que des bandes existantes accepteraient de nouveaux membres. La possibilité d'arpentages multiples est implicite dans cette intention.

En examinant l'obligation légale du Canada en vertu du Traité n° 4, nous sommes confrontés aux mêmes ambiguïtés quant au sort des signataires après le fait et des transférés privés de terres, ou de leurs descendants, qu'à celles soulevées lors de l'enquête relative à Fort McKay et axée sur le Traité n° 8. Pour les mêmes raisons énoncées dans notre rapport concernant cet autre dossier, nous sommes de nouveau portés à conclure que le Traité n° 4 a été rédigé de façon que chaque Indien visé soit pris en compte dans le calcul des droits fonciers. Comme l'indiquent les propos du juge Mahoney dans l'arrêt *R. c. Bandes indiennes Pieds-Noirs*²⁴⁸ concernant la nature du Traité n° 7 :

Il est manifeste d'après le préambule qu'un accord était souhaité entre Sa Majesté et tous les Indiens habitant l'aire géographique particulière, que ces Indiens soient membres ou non des cinq bandes. Les chefs et conseillers des cinq bandes sont présentés comme autorisés à traiter pour l'ensemble de ces Indiens, en tant qu'individus, et reconnus comme tels. Le traité a été conclu avec les Indiens, non avec les bandes. Il a été conclu avec un peuple, non avec des organisations...

Ce sont les Indiens, non les bandes, qui ont cédé le territoire à Sa Majesté et c'est aux Indiens et non aux bandes, que le droit perpétuel de chasse est concédé. Le règlement financier et l'argent du traité doivent être versés aux Indiens, non aux bandes. Les réserves sont créées pour les bandes, et l'aide à l'agriculture présuppose l'action d'une bande, mais le nombre de ses membres détermine la superficie de la réserve et l'importance de l'aide²⁴⁹.

Comme nous l'avons conclu dans l'enquête relative à Fort McKay :

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 93 et 96 (pièce 1 de la CRI, p. 12 et 14).

²⁴⁸ *R. c. Bandes indiennes Pieds-Noirs*, Cour fédérale, division de première instance.

²⁴⁹ *Id.*

Le Traité n° 8 n'est pas tellement différent du Traité n° 7, et le libellé du préambule est presque identique dans les deux cas. Il s'ensuit donc qu'il est raisonnable d'appliquer ces conclusions à l'interprétation du Traité n° 8.

L'argument crucial de l'arrêt *Pieds-Noirs* est que la Couronne souhaitait conclure un accord avec les Indiens habitant la région visée par le Traité, *qu'ils soient membres ou non d'une bande au moment où le Traité a été conclu*. Il s'ensuit, d'après nous, que l'obligation de la Couronne, telle que prévue dans le Traité, consiste à fournir des terres à tous les Indiens visés par le Traité n° 8 quand ils deviennent membres d'une bande²⁵⁰.

Sous réserve des renvois aux numéros des traités, ces conclusions s'appliquent, mot pour mot, aux termes du Traité n° 4. Nous réitérons aussi les conclusions suivantes tirées du rapport sur Fort McKay :

1. Il ne nous apparaît pas raisonnable de croire que les Indiens auraient été disposés à signer un traité ne donnant pas de terres à tous ceux d'entre eux qui auraient cédé leurs droits ancestraux sur le territoire visé, étant donné que les terres étaient un bien extrêmement précieux pour les Indiens, du point de vue culturel autant qu'économique.
2. Il est peu probable que les Indiens auraient accepté le Traité s'ils avaient compris que l'intention de la Couronne était d'exclure du calcul ceux qui se joindraient à la bande après l'arpentage, ou ceux qui étaient tout simplement absents à ce moment-là, mais qui tireraient néanmoins leur subsistance de cette base foncière.
3. Nous avons constaté que les Indiens visés par le Traité n° 8 étaient « dispersés un peu partout dans un territoire inaccessible, ils chassaient en petits groupes familiaux, et beaucoup d'entre eux n'étaient intéressés ni à signer le Traité ni à faire partie d'une bande²⁵¹ ». Pour ces motifs, nous avons conclu qu'« il aurait été impossible d'exiger que tous les Indiens [visés par le Traité n° 8] remplissent ces deux conditions avant le premier arpentage²⁵² ». Bien que les circonstances soient différentes pour les Indiens visés par le Traité n° 4, la conclusion demeure la même. Les Indiens habitant sur le territoire visé par le Traité n° 4 vivaient une période de grands changements. La destitution, les misères et la privation vécues au temps du Traité signifiaient que, pendant que de nombreux Indiens tentaient d'assurer leur subsistance en s'établissant sur des terres,

250 Rapport de recherche du BCT (pièce 2 de la CRI, patte A-3, p. 1-2) p. 59.

251 *Ibid.*, p. 61.

252 *Ibid.*, p. 61.

de nombreux autres ont cherché à survivre en augmentant leur territoire de chasse et, comme les Indiens visés par le Traité n° 8, n'étaient intéressés ni à signer le Traité n° 4 ni à faire partie d'une bande de façon définitive. Tout comme dans le cas du Traité n° 8, l'adhésion obligatoire à une bande après le premier arpentage aurait été inacceptable pour les Indiens visés par le Traité n° 4.

4. Les signataires indiens n'auraient pas pu comprendre que les droits fonciers issus du Traité devaient se fonder sur un recensement effectué une seule fois, soit à l'arrivée d'un arpenteur envoyé par le gouvernement du Canada. Comme nous l'avons expliqué dans le rapport sur Fort McKay, dans *Nowegijick c. R.*, la Cour suprême du Canada a approuvé le principe voulant que les traités signés avec les Indiens doivent être interprétés "non pas selon le sens strict de leur langage... mais selon ce qui serait, pour les Indiens, le sens naturel de ce langage²⁵³".
5. Une interprétation juste et raisonnable du Traité n° 4 porte à conclure qu'en contrepartie de leurs droits ancestraux à l'égard d'une grande superficie située dans la partie sud de la Saskatchewan et de sections moins importantes du Manitoba et de l'Alberta prévues au Traité, chaque adhérent obtenait des droits fonciers, calculés en fonction du nombre de personnes qui l'acceptaient elles aussi.
6. Aucune disposition du Traité n'appuie, selon nous, une application stricte de la formule fondée sur la date du premier arpentage que propose le Canada. Le Traité ne prévoit pas qu'il n'y aura qu'un arpentage; il est question plutôt d'un *processus* relatif au choix et à l'arpentage des terres de réserve. Quant à l'argumentation du Canada à l'effet que les témoignages des conduites subséquentes démontrent que les traités étaient censés prévoir un seul arpentage fondé sur la population au moment du premier arpentage, nous avons conclu, après avoir examiné les différents documents présentés devant la Commission et, notamment, le rapport d'Elaine Davis²⁵⁴, que les preuves vont davantage dans le sens des tentatives faites par le gouvernement fédéral pour définir sa politique en matière de droits fonciers issus de traités et la justifier, que dans celui de l'interprétation proposée par le conseiller juridique du Canada.

253 *Nowegijick c. R.*, [1983] 1 RCS 29, p. 36. La Cour suprême s'est aussi fondée sur cet extrait dans *Simon c. R.*, [1985] 2 RCS 387, p. 402.

254 Elaine M. Davies, consultante en recherche, Soutien juridique, «Treaty Land Entitlement --Development of Policy: 1886 to 1975», 15 novembre 1994 (pièce 31 de la CRI).

7. Les droits fonciers issus de traités constituent un droit collectif qui appartient à une Première Nation et qui doit être déterminé à partir du nombre d'adhérents au traité qui en sont ou qui en deviennent membres, sous réserve du principe qu'il faut inclure une seule fois tous les Indiens visés par ledit traité dans le calcul des droits fonciers.

Tout au long de notre enquête concernant de Fort McKay, nous avons fait mention d'un certain nombre de principes bien définis au sujet de l'interprétation des traités conclus avec les Indiens²⁵⁵ :

- Les traités devraient être interprétés de manière équitable et libérale en faveur des Indiens et non pas selon le sens de leur langage, mais bien selon ce qui serait pour les Indiens, le sens naturel de ce langage²⁵⁶.
- Étant donné que l'honneur de la Couronne est en jeu, aucun doute ne doit pouvoir être soulevé quant à l'honnêteté de ses intentions²⁵⁷.
- Si les mots ou les expressions employés sont ambigus, ils devraient être interprétés contre les auteurs ou les rédacteurs de ces traités et non au détriment des Indiens, lorsqu'une autre interprétation raisonnable est possible²⁵⁸.
- On peut tenir compte de la conduite ultérieure des parties pour déterminer comment elles ont compris le traité²⁵⁹.

En appliquant les principes énoncés ci-dessus au Traité n° 4, nous sommes de nouveau amenés à tirer les conclusions suivantes quant à la nature et à la portée des droits fonciers issus de traités, qui se dégagent de notre analyse du Traité n° 8 formulée dans le rapport d'enquête de Fort McKay :

255 Commission des revendications des Indiens, *Première Nation de Fort McKay. Objet du rapport : Enquête sur les droits fonciers issus de traités*, décembre 1995, p. 67-68.

256 Voir *Nowegijick c. La Reine* [1983] 1 SCR 29, p. 36, repris dans *Simon c. La Reine* [1985] 2 SCR 387, p. 402.

257 Voir *R. v. Taylor and Williams*, [1981] 3 CNLR 114, p. 123.

258 *R. v. Taylor and Williams*, [1981] 3 CNLR 114, p. 123, appliquant *R. v. White and Bob* [1965], 50 DLR (2d) p. 613 à 652, confirmé en 1965, 52 DLR (2d) 481 (RCS).

259 *R. v. Taylor and Williams*, [1981] 3 CNLR 114, p. 123, *R. c. Sioui*, [1990] 1 RCS 1025 et *R. v. Ireland*, [1991] 2 CNLR 120 (OCJGD), p. 128 et 129.

1. L'objet, le sens et l'intention du Traité sont que chaque bande indienne ait droit à des terres dont la superficie repose sur le nombre de membres, et que chaque Indien visé a le droit, en tant que membre de sa bande, d'être pris en compte dans le calcul des terres attribuables (ou de recevoir une terre en particulier).
2. Le Traité conférait à chaque Indien des droits fonciers pouvant être exercés en tant que membre d'une bande, ou individuellement s'il opte pour des terres en particulier. Dans le cas des membres d'une bande, ce droit foncier s'est cristallisé à la date du premier arpentage des terres de réserve. La superficie qui revenait alors à la bande est une question de fait, déterminée selon la population réelle de cette bande, y compris les membres qui étaient absents lorsque le premier arpentage a été effectué, et que l'on appelle généralement les «absents».
3. Le Traité conférait à chaque bande le droit de recevoir des terres de réserve supplémentaires pour chaque nouvel adhérent qui se joignait à la bande après la date du premier arpentage. La quantité de terres supplémentaires à laquelle la bande a alors droit est une question de fait, ce droit s'étant cristallisé lorsque ces Indiens se sont joints à la bande. Ceux-ci sont généralement appelés les «signataires après le fait».
4. Le Traité conférait à chaque bande le droit de recevoir des terres de réserve supplémentaires pour chaque Indien qui passait d'une bande à l'autre, pourvu que la bande d'origine de l'Indien transféré n'ait pas reçu de terres en son nom. On parle généralement dans ce cas de «nouveaux membres privés de terres».
5. Après la date du premier arpentage, les hausses ou diminutions naturelles de la population de la bande n'influencent pas les droits fonciers issus du traité. Seule l'arrivée de signataires après le fait ou de nouveaux membres privés de terres peut y changer quoi que ce soit.
6. Le mariage d'une Indienne visée par un traité avec un membre d'une bande visée par le même traité ne change rien à la somme de terres à laquelle cette bande a droit, à moins que cette Indienne soit elle-même une signataire après le fait ou qu'elle se trouve privée de terres. Lorsqu'une Indienne qui n'a adhéré à aucun traité épouse un membre d'une autre bande, cela ne donne à cette bande aucun droit à des terres supplémentaires.

7. La population de la bande à la date où le traité est signé ne suffit pas pour déterminer la superficie des terres attribuables.
8. La population actuelle d'une bande ne suffit pas pour déterminer la superficie des terres auxquelles celle-ci a droit, pas plus que les augmentations naturelles de la population d'une bande ne lui donnent droit à des terres supplémentaires.
9. Si une bande reçoit trop de terres à la date du premier arpentage, le Canada a droit de les porter au crédit des Indiens privés de terres qui seront transférés dans cette bande ou de ceux qui adhéreront ultérieurement au traité.
10. Il n'est pas nécessaire de déterminer qu'une erreur a été commise à la date du premier arpentage pour qu'une revendication des droits fonciers issus d'un traité soit valide²⁶⁰.

Il nous apparaît clair que tous les principes et conclusions formulés ci-dessus s'appliquent tout autant à la revendication déposée par la Première Nation de Kawacatoose qu'ils s'appliquaient à celle de la Première Nation de Fort McKay. Certains points nécessitent, toutefois, des explications supplémentaires.

Dans notre première conclusion énoncée ci-dessus, nous avons souligné que «chaque Indien visé [avait] le droit, en tant que membre de sa bande, d'être pris en compte dans le calcul des terres attribuables (ou de recevoir une terre en particulier)». Cette notion de «terre en particulier» est propre au Traité n° 8 :

Et Sa Majesté la Reine par les présentes convient et s'oblige de mettre à part des réserves pour les bandes qui en désireront, pourvu que ces réserves n'excèdent pas en tout un mille carré pour chaque famille de cinq personnes pour tel nombre de familles qui désireront habiter sur des réserves, ou dans la même proportion pour des familles plus ou moins nombreuses ou petites; et pour les familles ou les sauvages particuliers qui préféreront vivre séparément des réserves des bandes, Sa Majesté s'engage de fournir une terre en particulier de 160 acres à chaque sauvage, la terre devant être cédée avec une restriction quant à l'inaliénation sans le consentement du Gouverneur général du Canada en conseil, le choix de ces réserves et terres en particulier devant se faire de la manière suivante, savoir : le Surintendant général des Affaires des Sauvages devra députer et envoyer une personne compétente pour

²⁶⁰ Commission des revendications des Indiens, *Première Nation de Fort McKay. Objet du rapport : Enquête sur les droits fonciers issus de traités*, décembre 1995, p. 68-70.

déterminer et assigner ces réserves et terres, après s'être consulté avec les sauvages intéressés quant à la localité que l'on pourra trouver convenable et disponible pour le choix²⁶¹. Il n'en est fait aucune mention dans le Traité n° 4. Cette différence ne nous oblige toutefois pas à modifier dans le cas de la Première Nation de Kawacatoose les conclusions que nous avons formulées sur les droits fonciers conférés par traité aux Indiens de Fort McKay.

Au point 4, concernant les transférés privés de terres, nous rappelons que «le Traité conférait à chaque bande le droit de recevoir des terres de réserve supplémentaires pour chaque Indien qui passait d'une bande à l'autre, pourvu que la bande d'origine de l'Indien transféré n'ait pas reçu de terres en son nom». Après avoir examiné les autres arguments utilisés dans l'affaire qui nous intéresse ici, nous nous sommes de nouveau penchés sur cette conclusion et nous désirons maintenant profiter de l'occasion qui nous est offerte pour en clarifier la signification. Nous reconnaissons que les droits fonciers issus de traités, s'ils pouvaient toujours faire partie de ce qu'emportent les Indiens qui passent d'une bande à l'autre, pourraient rapidement causer de très graves complications et semer une confusion extrême en permettant aux intéressés de revendiquer leur appartenance à deux ou à plusieurs bandes en même temps. Pour ces motifs, il faut, selon nous, que les transférés privés de terres conservent leur droit d'être pris en compte jusqu'à ce qu'ils se joignent à une bande ayant reçu une partie ou toutes ses terres de réserve en vertu du Traité. En attendant, ils devraient garder le droit d'être pris en compte avec une bande pour laquelle ce genre de calcul n'a pas encore été effectué.

Cependant, une fois qu'ils se sont joints à une bande qui a reçu dans une certaine mesure les terres visées par le Traité, leur droit d'être pris en compte dans le calcul doit alors se cristalliser et faire partie du droit collectif de cette bande. De cette manière, on éviterait une grande partie du «chaos» qu'entrevoit le conseiller juridique du Canada si jamais des Indiens, hommes et femmes, devaient se joindre à plusieurs bandes pour différentes périodes, bien que, comme nous l'avons mentionné dans le rapport sur Fort McKay, ce genre de problème n'ait rien d'insoluble.

Autres facteurs soulevés par les parties

Sur cette question, les arguments présentés à la Commission sont remarquablement similaires à ceux qui lui ont été exposés lors de l'enquête sur Fort

²⁶¹ *Traité n° 8, 21 juin 1899* (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1981), p. 15.

McKay. Dans notre rapport déposé à ce sujet, nous avons déjà traité des points suivants qui, à notre avis, ne nécessitent pas d'autres discussions pour le moment :

1. Le Canada affirme que le fait de tenir compte des ajouts postérieurs au premier arpentage aux fins de l'établissement des droits fonciers issus de traités donne lieu à un type de droit foncier sélectif, «asymétrique» et variable²⁶², où les hausses de la population sont prises en considération, mais pas les baisses; pour répondre à cette objection, il convient de reconnaître que les hausses de la population d'une bande qui sont imputables aux adhésions tardives et au transfert d'Indiens privés de terre sont différentes des hausses démographiques naturelles.
2. Le Canada ne peut pas prétendre que l'ajout de membres considérés comme appartenant «censément» à la bande au moment du premier arpentage, même si certains de ces membres n'étaient pas encore nés à cette date, revêt un «caractère artificiel», puisque cette situation découle des directives que le Canada a lui-même énoncées en 1983, et qui corroborent l'opinion selon laquelle son obligation légale se fonde uniquement sur la population au moment du premier arpentage. Comme nous l'avons mentionné dans le rapport sur Fort McKay :

Les signataires après le fait et les nouveaux membres privés de terres sont pris en considération non pas parce que, théoriquement, ils auraient dû l'être au moment du premier arpentage, mais parce qu'ils n'ont jamais été inclus dans un calcul des terres attribuables. Par conséquent, que les membres venus s'ajouter après coup aient été vivants au moment du premier arpentage ou non, cela ne change rien à rien²⁶³.

3. Dans l'approche que nous préconisons, les augmentations et les diminutions naturelles chez les membres venus s'ajouter à la population après la date du premier arpentage sont toutes les deux prises en considération.
4. La possibilité d'effectuer de multiples arpentages jusqu'à ce que tous les Indiens visés par un traité aient été pris en compte dans le calcul des terres attribuables et que toutes les bandes assujetties à un traité aient fait calculer toute la superficie des terres auxquelles le traité leur donne droit

262 Mémoire du gouvernement fédéral, 16 octobre 1995, p. 36-38.

263 Commission des revendications des Indiens, *Première Nation de Fort McKay. Objet du rapport : Enquête sur les droits fonciers issus de traités*, décembre 1995, p. 72-73.

a été envisagée. Toutefois, ce processus ne saurait mener à une obligation illimitée tout simplement parce qu'il existe un nombre déterminé d'Indiens visés par un traité à prendre en compte et que nous disposons généralement de renseignements généalogiques détaillés à leur sujet.

5. Bien que la Couronne, en sa qualité de fiduciaire, ait l'obligation de respecter les engagements qu'elle a pris par traité, la question de savoir si le Canada interprète correctement le traité subsume les autres. Il ne s'agit pas de savoir si le Canada «a choisi» d'interpréter le traité d'une manière qui limite les droits fonciers des Premières Nations et, par conséquent, d'exercer incorrectement sa «discretion», ou si le Canada traite inégalement les Premières Nations signataires du traité.
6. Nous considérons les directives de 1983 comme une interprétation possible des traités, mais la question fondamentale qui se pose en vue d'établir l'obligation légale du Canada envers les Premières Nations est de déterminer ce que chaque traité affirme au sujet des droits fonciers qui en découlent. Comme nous l'avons dit, encore une fois, dans le rapport sur Fort McKay :

En outre, si la conduite ultérieure des parties est pertinente pour l'interprétation du Traité, nous convenons avec le Canada que, à la lumière de tous les faits historiques, il est difficile de dégager un profil homogène de conduite ultérieure du gouvernement en ce qui concerne les droits fonciers issus de ce traité. D'ailleurs, le gouvernement a modifié les règles fondamentales à maintes reprises. Au bout du compte, le fait qu'il se soit appuyé sur les directives de 1983 durant plus de dix ans n'a d'importance que dans la mesure où il illustre que même le gouvernement a considéré la nécessité de tenir compte des ajouts survenus après le premier arpentage comme une interprétation raisonnable du Traité²⁶⁴.

Préclusion fondée sur une assertion

Le conseiller juridique pour la Première Nation de Kawacatoose a fait valoir le principe de la préclusion fondée sur une assertion comme autre facteur permettant d'établir l'obligation légale du Canada de fournir des terres supplémentaires afin de satisfaire la revendication déposée par les requérants. Essentiellement, l'argument est le suivant : si la Commission n'est pas d'avis que les ajouts ultérieurs, par exemple, les nouveaux adhérents et les transférés de bandes privées de terre, ont le droit d'être pris en compte dans le calcul de la population d'une bande au moment du premier arpentage, le

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 78.

Canada ne peut cependant pas, en vertu du principe de la préclusion fondée sur une assertion, invoquer ses droits légaux rigoureux. En effet,

1. par les directives qu'il a énoncées en 1983, par son acceptation antérieure des revendications de quelque sept Premières Nations de la Saskatchewan, qui étaient fondées sur des ajouts ultérieurs, et par les instructions particulières qu'il a fournies à la Première Nation de Kawacatoose le 13 mai 1991 concernant les recherches à effectuer, le Canada a amené la Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN) et la Première Nation de Kawacatoose elle-même à croire que les validations fondées sur des ajouts ultérieurs seraient acceptées;
2. il était raisonnable que la Première Nation de Kawacatoose agisse en conséquence, et c'est ce qu'elle a fait;
3. étant donné que le Canada a changé les règles unilatéralement et inopinément, la Première Nation de Kawacatoose a subi un préjudice, car elle a abandonné ses recherches, engagé des frais juridiques et manqué sa chance de faire valider sa revendication puisqu'elle ne savait pas que le Canada avait fixé une date limite pour accepter, aux fins de négociations, les revendications fondées sur des ajouts ultérieurs.

De l'avis des requérants, il en découle que «le Canada ne peut plus affirmer que les membres qui se sont ajoutés à la bande de Kawacatoose après la date du premier arpentage n'ont pas droit à des terres en vertu du Traité n° 4 ou qu'ils ne seront pas compris dans le calcul de la population de la bande au moment de ce premier arpentage²⁶⁵.» Le Canada répond qu'il n'est lié ni par ses affirmations et ses actes antérieurs, qui ne sont guère plus qu'une erreur de droit commise par ses représentants, ni par des affirmations faites sous toutes réserves en vue du règlement des revendications qui ont procédé.

À la lumière de nos premières conclusions sur la nature et la portée des droits fonciers issus de traités, nous sommes d'avis qu'il n'est pas nécessaire dans le cas présent de traiter de la question de la préclusion fondée sur une assertion.

Satisfaction à l'obligation de fournir des terres de réserve

La Première Nation de Kawacatoose fonde la validité de sa revendication sur le nombre de signataires après le fait et de transférés de bandes privées de

²⁶⁵ Mémoire de la Première Nation de Kawacatoose, 16 octobre 1995, p. 76.

terre, ou sur un moins-reçu au moment du premier arpentage. Le Canada a nié que des droits fonciers conférés par traité à cette bande restent non réglés, d'où le fait qu'il n'a pas abordé dans son mémoire la question du nombre d'ajouts ultérieurs à inclure à la population répertoriée sur la liste initiale des bénéficiaires (en plus des absents et des bénéficiaires d'arriérés) pour déterminer correctement la population et, partant, satisfaire la revendication soumise par les requérants. Le seul renseignement fourni à la demande du Canada est le rapport de Theresa Ferguson, dans lequel on peut lire : «Le présent rapport est préparé à la demande de la Direction générale des revendications particulières de l'Ouest et ne représente pas nécessairement l'opinion du gouvernement canadien²⁶⁶». Nonobstant cet avertissement, nous utiliserons les chiffres présentés dans le rapport de M^{me} Ferguson comme énoncé préliminaire de la position du Canada. Il faut également noter que, tant pour le Canada que pour la Première Nation de Kawacatoose, nous avons modifié les chiffres afin d'y inclure nos conclusions concernant les deux familles de Fort Walsh ainsi que la famille Contourier.

La position des deux parties devient alors la suivante :

	Canada	Kawacatoose
Liste initiale des bénéficiaires en 1876	146	146
Familles de Fort Walsh	—	13
Famille Contourier	—	2
Absents et bénéficiaires d'arriérés	51	52
Nouveaux adhérents	43	—
Transférés de bandes privées de terre	19	—
Nouveaux adhérents et transférés de bandes privées de terre	—	26
Épouses n'ayant adhéré à aucun traité	5	2
TOTAL	264	241

De prime abord, il peut sembler inhabituel que le chiffre présenté par le Canada soit supérieur à celui qui est fourni par la Première Nation de Kawacatoose. Le conseiller juridique pour la Première Nation explique cette disparité de la façon suivante :

[Traduction]

Il n'est pas surprenant que l'analyse du Canada montre un nombre d'ajouts supérieur

²⁶⁶ Theresa A. Ferguson, *Report on the Kawacatoose Band Date of First Survey Population*, 31 juillet 1992, p. 1 (pièce 1 de la CRI, p. 249).

à celui de l'analyse présentée par la Première Nation de Kawacatoose, car cette dernière a été faite à la hâte afin de pouvoir remettre le présent mémoire au Canada avant la fin de la période prévue pour les négociations de l'entente-cadre. Lorsque le document a été présenté au Canada, il était évident, compte tenu de la lettre d'Al Gross, datée du 20 janvier 1992, ainsi que des directives de 1983, que la revendication déposée par la Première Nation de Kawacatoose était valide. À ce moment-là, il n'était pas nécessaire de pousser plus loin les recherches sur les ajouts à la bande²⁶⁷.

De toute évidence, le conseiller juridique pour la Première Nation de Kawacatoose ne pense pas que les chiffres présentés par celle-ci dans sa demande initiale, en avril 1992, soient le résultat d'une recherche complète ou représentent la situation réelle quant au nombre d'ajouts qui sont survenus après le premier arpentage. De fait, il affirme que «la Première Nation de Kawacatoose est d'avis que les 67 ajouts énumérés dans l'analyse présentée par le Canada doivent être comptés comme des ajouts à la Première Nation de Kawacatoose²⁶⁸». Cependant, par impartialité envers le Canada, il convient également de se rappeler que, compte tenu de sa position concernant les droits fonciers issus de traités en général, le gouvernement n'a pas présenté d'arguments concernant l'exactitude des chiffres présentés ci-dessus. En tenant compte de ces considérations, nous recommandons que les parties se rencontrent pour examiner de nouveau les analyses de population présentées à la Commission et pour entreprendre toute autre recherche qui pourrait s'avérer nécessaire pour justifier les chiffres cités dans le rapport Ferguson. D'ici là, nous avons formulé une conclusion préliminaire selon laquelle la revendication soumise par la Première Nation requérante relativement à ses droits fonciers issus du Traité devrait être fondée sur les chiffres suivants :

Liste initiale des bénéficiaires (1876)	146
Familles de Fort Walsh	13
Famille Contourier	0
Absents et bénéficiaires d'arriérés	51
Nouveaux adhérents	43
Transférés de bandes privées de terre	19
Épouses n'ayant adhéré à aucun traité	5
TOTAL	277

En conclusion, nous sommes d'avis que la revendication de la Première Nation de Kawacatoose, fondée sur les signataires après le fait et les trans-

²⁶⁷ Mémoire de la Première Nation de Kawacatoose, 16 octobre 1995, p. 69.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 69-70.

férés de bandes privées de terre, est valide. Par conséquent, nous affirmons, sur la foi des preuves qui nous ont été fournies, que la Première Nation a droit à la superficie suivante de terres de réserve supplémentaires :

Droits fonciers issus du Traité (277 x 128 acres par personne)	35 456
Terres attribuées lors de l'arpentage de septembre 1876	27 200
Droits fonciers non réglés	8 526

On pourrait exprimer autrement ce chiffre de 8 526 acres en parlant d'un droit foncier supplémentaire correspondant à environ 13,32 milles carrés.

QUESTION 3 : ENTENTE-CADRE DE LA SASKATCHEWAN²⁶⁹

Les parties ont formulé la troisième question de la présente enquête dans les termes suivants :

Conformément à la clause 17 de l'entente-cadre de la Saskatchewan sur les droits fonciers issus de traités, la Première Nation a-t-elle établi que sa revendication s'appuie, totalement ou en grande partie, sur les mêmes motifs que les bandes admissibles?

Cette question nécessite un examen des termes pertinents de l'entente-cadre et, le cas échéant, une évaluation des droits positifs que cette entente confère aux Premières Nations qui, comme celle de Kawacatoose, ne sont pas des parties signataires de l'entente.

Il faut rappeler que l'entente-cadre découle en grande partie de l'échec de la formule proposée par la Saskatchewan et du litige qui a par la suite été soulevé au nom des Premières Nations de cette province dont les revendications avaient été acceptées pour négociation après application de cette formule. L'entente-cadre résulte du rapport et des recommandations émanant du Bureau du commissaire aux traités, qui a établi la «formule d'équité» comme un moyen juste et équitable permettant de régler les revendications des droits fonciers issus des traités présentées par les bandes ayant droit à des terres.

L'entente-cadre, conclue par le Canada et la province de la Saskatchewan le 22 septembre 1992, est immédiatement entrée en vigueur entre ces deux

269 Indian Government of Saskatchewan, *Treaty Land Entitlement Framework Agreement* (Saskatchewan, 1992).

parties. Parallèlement, il est devenu nécessaire de remplacer l'entente de partage des coûts conclue le 13 septembre 1991 par une version modifiée.

Alors que l'entente initiale de partage des coûts et sa version modifiée n'engageaient que le Canada et la Saskatchewan, l'entente-cadre compte parmi les parties signataires 26 bandes ayant droit à des terres supplémentaires. Ces bandes pouvaient la signer immédiatement ou à une date ultérieure, au plus tard le 1^{er} mars 1993, mais elle n'entrait vraiment en vigueur entre une bande et les deux paliers de gouvernement qu'au moment de la signature d'une entente particulière entre cette bande et le Canada. La date limite à laquelle cette entente particulière devait être conclue était fixée à trois ans après la signature de l'entente-cadre par le Canada et la Saskatchewan, le 22 septembre 1992. Une fois ce délai écoulé, les obligations financières des deux gouvernements envers une bande ayant droit à des terres en vertu de l'entente-cadre prenaient fin.

Selon les termes de l'entente-cadre, le Canada, la Saskatchewan et les bandes admissibles «ont admis leur désaccord» relativement à l'étendue des obligations des deux gouvernements envers ces bandes, bien que toutes les parties se soient entendues quant à l'existence de ces obligations. Dans le préambule de l'entente-cadre, on trouve les énoncés suivants :

[Traduction]

- P. le Canada reconnaît qu'il n'a pas rempli toutes ses obligations relativement aux droits fonciers conférés par traité aux bandes admissibles, et il veut s'assurer que ces obligations seront respectées;
- Q. le Canada est d'avis que son obligation en ce qui a trait aux droits fonciers issus de traités que peuvent encore revendiquer les bandes admissibles se limite dans chaque cas au moins-reçu, calculé en acres (y compris des droits miniers);
- R. la Saskatchewan est également d'avis que l'obligation du Canada envers les bandes admissibles se limite, tel qu'indiqué ci-dessus, au moins-reçu, calculé en acres;
- S. les bandes admissibles sont d'avis que, pour déterminer l'obligation du Canada en ce qui concerne les droits fonciers issus de traités qui n'ont pas été respectés, il faut multiplier la population actuelle de chaque bande admissible par cent vingt-huit (128) acres, puis retrancher du résultat obtenu la superficie des terres de réserve que possède actuellement la bande et qui ont été mises de côté par le Canada à son usage et à son profit et qui correspondent à ses droits fonciers (...)

Les parties ont néanmoins convenu que le Canada devrait s'acquitter de son obligation en ce qui a trait aux droits fonciers issus de traités qui n'ont pas été respectés en se pliant aux modalités établies dans l'entente-cadre. En

outre, compte tenu des contributions financières ou autres que la Saskatchewan doit fournir aux termes de l'entente-cadre et de l'entente modifiée sur le partage des coûts, la Saskatchewan devra respecter ses engagements de fournir au Canada des terres non utilisées appartenant à la Couronne et de lui accorder des droits miniers en vertu de l'*Accord de transfert des ressources naturelles* conclu en 1930. Des clauses de libération et d'exonération ont été incluses afin de garantir que ni le Canada ni la Saskatchewan ne fasse l'objet de réclamations ou de poursuites pour les mesures prises aux termes de l'entente-cadre, et que les litiges existants soient mis en veilleuse, puis abandonnés une fois qu'auront été remplies les conditions énoncées dans l'entente-cadre. Les libérations et exonérations s'appliquent uniquement aux droits fonciers et non aux autres droits issus de traités, aux droits cédés, ou à d'autres revendications découlant de la Politique des revendications particulières ou des droits ancestraux.

Aux termes de l'entente-cadre, le Canada et la Saskatchewan acceptaient de payer conjointement la somme de 503 millions de dollars sur une période de 12 ans, ce montant devant servir à deux fins : permettre aux bandes admissibles d'acquérir jusqu'à 1,7 million d'acres de terres de réserve, et dédommager les municipalités rurales et les divisions scolaires des pertes de revenus d'imposition ainsi occasionnées. Le montant maximal disponible pour les municipalités est de 25 millions \$, la même limite s'appliquant aux divisions scolaires. En vertu de l'entente modifiée sur le partage des coûts, le Canada et la Saskatchewan devaient se partager la note dans des proportions respectives de 70 % et de 30 %, le Canada pouvant se prévaloir d'un recouvrement jusqu'à concurrence de 19 % des coûts, pour un nouveau rapport de partage de 51 % et de 49 %. Le remboursement du Canada par la Saskatchewan est fonction des économies que cette dernière pourrait réaliser du fait que le Canada assumera la responsabilité financière des coûts imputables aux personnes vivant sur des terres qui se verront attribuer un statut de réserve par suite de l'application de l'entente-cadre et des accords particuliers conclus avec les bandes en vertu de celle-ci.

Pendant cette période de 12 ans, chaque bande admissible devra tout mettre en oeuvre pour acquérir le «moins-reçu en acres», y compris les droits miniers, prévu pour la bande à l'annexe 1 de l'entente-cadre, convertir ces acres en terres de réserve et transférer au Canada un titre libre de lien. Lorsqu'une bande admissible aura franchi ces étapes, elle pourra utiliser le reste des fonds prévus par le règlement soit pour acquérir d'autres terres ayant un statut de terres de réserve, jusqu'à concurrence de la superficie la

plus grande déterminée à l'aide de la formule d'équité ou de la formule de la Saskatchewan (ces deux montants figurant également à l'annexe 1), soit à d'autres fins utiles à l'avancement de la bande. L'octroi d'une plus grande superficie selon la formule de la Saskatchewan et la compensation qui s'y rattache est désignée dans l'entente-cadre comme un «paiement d'honneur».

Pour établir la superficie des terres qui devront être attribuées à chaque bande admissible en vertu de l'entente-cadre, on utilisera comme base de calcul la population (après rajustement) à la date du premier arpentage. Le chiffre définitif rajusté pour chaque bande admissible devait être, conformément au paragraphe 1.01 5) de l'entente-cadre, négocié et accepté par le Canada et la bande, puis indiqué à l'annexe 1, mais l'entente-cadre n'indique pas clairement le critère précis utilisé pour faire ce calcul. Toutefois, dans son témoignage, M. Westland a affirmé que ce rajustement de la population au moment du premier arpentage, dans le contexte de l'entente-cadre, tient compte outre les membres inscrits sur la liste initiale des bénéficiaires, des absents et des bénéficiaires d'arriérés, des nouveaux adhérents au traité, des Indiens transférés provenant de bandes privées de terres et des Indiens admissibles par mariage avec une femme visée par un traité²⁷⁰.

Article 17 — Autres bandes indiennes

Aux fins de notre enquête, la disposition clé de l'entente-cadre est la clause 17, qui se lit ainsi :

17.01 Sans préjudice :

Aucune disposition de la présente entente ne doit être interprétée de façon à porter atteinte :

- a) aux droits ou aux obligations du Canada envers toute bande indienne non signataire de l'entente;
- b) aux droits de toute bande indienne non signataire de l'entente;

y compris, sans restriction, toute bande indienne dont le Canada peut ultérieurement accepter, pour négociation, une revendication de droits fonciers issus de traités.

17.02 Aucune création de droits :

Aucune disposition de la présente entente ne doit être interprétée de façon à créer un droit ou à étendre la portée des droits existants ou encore à conférer un droit à toute bande indienne non signataire de l'entente ou à son profit.

17.03 Applicabilité, à d'autres bandes, de la présente entente et de l'entente modifiée sur le partage des coûts :

²⁷⁰ Transcription, 16 décembre 1994, p. 157 (Rem Westland).

Le Canada et la Saskatchewan reconnaissent que, conformément à l'entente modifiée sur le partage des coûts, s'il est établi ultérieurement par le Canada que d'autres bandes (différentes des bandes admissibles) ont prouvé qu'elles sont en mesure de fonder leur revendication de droits fonciers issus de traités, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons que les bandes admissibles, le Canada et la Saskatchewan appliqueront également à ces bandes les principes établis dans la présente entente, et dans l'entente modifiée sur le partage des coûts, afin de remplir les obligations non respectées au chapitre des droits fonciers issus de traités; en outre, ces deux parties reconnaissent qu'elles négocieront sans restriction toute modification de la présente entente et de l'entente modifiée sur le partage des coûts de façon à garantir que les montants mentionnés à la clause 4, ainsi qu'aux articles 6.2 et 7.2 de ces documents, seront rajustés et que les intérêts du Canada, de la Saskatchewan, des bandes intéressées et des administrations locales en cause seront traités d'une manière juste et équitable.

17.04 Autres négociations :

Le Canada et la Saskatchewan conviennent qu'aucune disposition de la présente entente ne doit porter atteinte à la capacité d'autres bandes de conclure des ententes distinctes avec le Canada afin de régler une revendication de droits fonciers, une fois que celle-ci est acceptée pour négociation.

Position de la Première Nation de Kawacatoose

La Première Nation de Kawacatoose soutient qu'il y a trois arguments à l'appui de son affirmation selon laquelle, en vertu de l'article 17.03 de l'entente-cadre, le Canada a l'obligation légale de valider sa revendication une fois qu'elle l'aura justifiée «en s'appuyant, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons» que les bandes admissibles. Ces arguments sont les suivants : 1) l'obligation de fiduciaire du Canada à l'égard de la Première Nation de Kawacatoose; 2) les relations contractuelles entre, d'une part, le Canada et les bandes admissibles et, d'autre part, le Canada et la Première Nation de Kawacatoose; et enfin, 3) le principe de la préclusion fondée sur une assertion.

Obligation de fiduciaire du Canada

Le conseiller juridique pour les requérants allègue que, même si la Première Nation de Kawacatoose n'est pas l'une des parties à l'entente-cadre, elle est membre de la FSIN, laquelle a joué un «rôle actif de premier plan dans les négociations qui ont entouré l'entente-cadre et, notamment, la formulation de l'article 17.03». Comme le mentionne la Première Nation dans son mémoire :

[Traduction]

Il est clair que la Première Nation de Kawacatoose est l'une des «autres bandes» dont les droits fonciers n'ont peut-être pas tous été réglés, situation dont l'existence n'était que trop réelle pour toutes les parties ayant pris part au processus de négociation. C'est dans ce contexte que les promesses du Canada doivent être examinées. L'importance de ce contexte tient au fait qu'il prouve que les promesses du Canada n'ont pas été faites dans le vide. La FSIN, les bandes admissibles et la Première Nation de Kawacatoose étaient là pour exiger que ces promesses soient tenues. La FSIN, les bandes admissibles et la Première Nation de Kawacatoose étaient également présentes lorsque le Canada a pris ces engagements. Les membres de la Première Nation de Kawacatoose se sont fiés à ces promesses et ils ont agi en conséquence²⁷¹.

Compte tenu de l'obligation de fiduciaire qu'a le Canada à l'égard des requérants au chapitre des droits issus de traités, le conseiller juridique pour la Première Nation affirme que dans l'article 17.03 le Canada a pris des engagements précis à l'égard des bandes de la Saskatchewan non encore admissibles, y compris la Première Nation de Kawacatoose. Par la suite, l'obligation de fiduciaire du Canada relativement à la validation et au règlement des revendications, qui est d'exercer correctement sa discrétion, dans le meilleur intérêt des bandes non encore admissibles, est devenue plus restreinte et s'est, de fait, cristallisée sous forme d'obligations particulières auxquelles le Canada ne peut pas se soustraire sans obtenir au préalable l'approbation de la Première Nation. Ces obligations sont d'accepter la revendication de droits fonciers issus de traités déposée par la Première Nation de Kawacatoose afin d'en négocier le règlement à partir des critères établis dans les directives de 1983, et, une fois cette revendication validée, de la régler à des conditions semblables à celles qui figurent dans l'entente-cadre et dans l'entente modifiée sur le partage des coûts.

Obligation contractuelle du Canada

Le conseiller juridique pour la Première Nation de Kawacatoose soutient que la revendication de la partie requérante s'arrime en outre à deux liens contractuels : l'entente-cadre liant le Canada et les bandes admissibles, et le «contrat unilatéral» entre le Canada et la Première Nation de Kawacatoose.

Dans le cas de l'entente-cadre, étant donné que les parties à une entente peuvent se mettre d'accord pour que cette entente s'applique à une tierce partie non signataire, le conseiller juridique pour les requérants affirme qu'il est possible à l'une de ces parties de faire appliquer l'entente au nom de

271 Mémoire de la Première Nation de Kawacatoose, 16 octobre 1995, p. 99.

cette tierce partie. Les bandes admissibles peuvent donc faire respecter les engagements pris par le Canada dans l'article 17.03 vis-à-vis des bandes non encore admissibles y compris la Première Nation de Kawacatoose. Par une résolution adoptée par l'assemblée des chefs de ces bandes le 18 avril 1994²⁷², elles ont indiqué qu'elles appuyaient les revendications de droits fonciers issus de traités soumises par les Premières Nations de Kawacatoose, de Kahkewistahaw et de Sakimay.

Quant à la question du contrat unilatéral, le conseiller juridique pour la Première Nation requérante a cité l'arrêt *Carlill v. Carbolic Smoke Ball Company*²⁷³ et l'extrait suivant tiré du volume de S.M. Waddams, *Le droit des contrats*, à l'appui de la prétention selon laquelle le Canada et la Première Nation de Kawacatoose sont liés par une obligation contractuelle :

CONTRATS UNILATÉRAUX

Un marché comporte habituellement un échange de promesses. Cependant, il n'est pas rare qu'une promesse soit faite en retour de l'exécution d'un acte. Supposons que A promette de verser 1 000 \$ à B si celui-ci peint la maison de A. B peut soit consentir à cette entente, ce qui signifie habituellement que B promet de peindre la maison, soit peindre la maison sans en aviser A expressément. Dans ce dernier cas, B ne promet pas d'exécuter le travail, à moins de prétendre que le fait de commencer le travail constitue une promesse de le compléter. Cependant, une fois le travail complété, B peut exiger l'exécution de la promesse de A. Dans l'arrêt *Calgary Hardwood & Veneer Ltd v. Canadian National Ry. Co.*²⁷⁴, le vendeur d'un terrain avait déclaré qu'il « consentirait à vendre » si l'acheteur obtenait l'approbation de la municipalité. Le tribunal a décidé que l'obtention de l'approbation équivalait à l'acceptation de l'offre.

Selon certains, les tribunaux ont tendance à exiger une acceptation bilatérale de l'offre plutôt qu'une acceptation unilatérale. Dans certains cas, toutefois, la seule interprétation raisonnable des faits veut que l'auteur de l'offre n'ait conclu un marché que pour l'exécution complète de l'acte²⁷⁵.

Au nom de la Première Nation de Kawacatoose, on soutient que le Canada a offert d'étendre un règlement fondé sur l'entente-cadre à toutes les bandes non encore admissibles, si ces dernières satisfont la condition fixée, soit

272 Federation of Saskatchewan Indian Nations, Assembly of Entitlement Chiefs Resolution No. 42, *Support to Other Bands regarding Validation of TLE Claims*, 18 avril 1994. (pièce 30 de la CRI).

273 *Carlill v. Carbolic Smoke Ball Company*, [1893] 1 QB 256, 9 TCR 124 (C.A.).

274 *Calgary Hardwood & Veneer Ltd v. Canadian National Ry. Co.*, [1979], 100 DLR (3d) 302 (C.S. div. d'appel Alb.).

275 Waddams, S.M., *Le droit des contrats*, Centre franco-ontarien de ressources pédagogiques (CFORP), 1992, p. 115. Le deuxième paragraphe a été ajouté par la Commission.

fournir les preuves à l'appui de leur revendication «en s'appuyant, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons que les bandes admissibles». Le conseiller juridique maintient que la Première Nation de Kawacatoose a rempli ces conditions et que, de ce fait, elle a accepté l'offre du Canada, ce qui impose à celui-ci des obligations contractuelles irrévocables à son endroit. Là encore, ces obligations consistent à accepter la revendication pour négociation selon les critères figurant dans les directives de 1983, et, après validation, de régler cette revendication selon les mêmes conditions que celles énumérées dans l'entente-cadre et dans l'entente modifiée de partage des coûts.

Préclusion fondée sur une assertion

Les requérants prétendent que, même si la Commission décide que, du point de vue légal, l'article 17.03 ne crée pas de droits positifs à l'égard de la Première Nation de Kawacatoose, on devrait toutefois empêcher le Canada d'invoquer ses droits légaux stricts en vertu de la doctrine de la préclusion fondée sur une assertion. Le conseiller juridique n'a pas décrit tous les aspects de cette doctrine par rapport à son applicabilité à l'article 17.03 de l'entente-cadre, mais la Commission comprend que la position de la Première Nation est essentiellement la suivante :

1. Le Canada, par sa conduite et ses affirmations antérieures, lesquelles sont décrites en détail dans la partie II du présent rapport au chapitre de l'élaboration et de l'évolution de la politique du Canada sur les revendications particulières pour ce qui est des droits fonciers issus de traités et devaient aboutir à la formulation de l'article 17.03 de l'entente-cadre, a déclaré que les bandes non encore admissibles pourraient faire valoir leurs droits en s'appuyant sur la population au moment du premier arpentage, compte tenu des absents et des bénéficiaires d'arriérés, ainsi que des ajouts ultérieurs, par exemple, les nouveaux adhérents au traité, les transférés de bandes privées de terre et les nouveaux membres par suite d'un mariage avec une Indienne visée par le traité, c.-à-d. essentiellement les critères fixés dans les directives de 1983. Le conseiller juridique allègue que le Canada a fait ces affirmations afin que l'on adopte à cet égard la conduite qui s'impose ou celle que toute personne raisonnable considère qu'elle doit adopter dans ces circonstances.
2. La Première Nation de Kawacatoose a agi conformément à ces affirmations en entreprenant des recherches et une analyse qui, de l'avis du con-

seiller juridique, lui permettent de prouver le bien-fondé de sa revendication en s'appuyant, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons que plusieurs bandes admissibles.

3. La Première Nation de Kawacatoose a subi un préjudice se traduisant par l'abandon des recherches, un gaspillage en frais juridiques, des attentes déçues et l'incapacité de présenter une revendication en temps opportun, et ce, au moment où au moins sept bandes profitaient de la «fenêtre ouverte», que l'on a d'ailleurs refermée unilatéralement et inopinément, pour faire accepter leur revendication.

À supposer que la Commission ne reconnaisse pas les obligations de fiduciaire ou les obligations contractuelles du Canada à l'égard des requérants dans le contexte actuel, le droit légal strict qui, d'après le conseiller juridique, ne peut pas être invoqué par le Canada en vertu de la doctrine de la préclusion fondée sur une assertion, touche les personnes venues s'ajouter à la population de la bande après le premier arpentage (nouveaux adhérents au Traité, transférés de bandes privées de terre et nouveaux membres par suite d'un mariage avec une Indienne visée par le Traité), lesquelles personnes n'auraient pas droit à des terres en vertu du Traité n° 4 ou ne devraient pas être comprises dans le calcul de la population au moment du premier arpentage. Il ne faut pas non plus que le Canada puisse nier qu'il a, en vertu de la Politique des revendications particulières, une obligation légale envers la Première Nation de Kawacatoose par rapport à ces ajouts ultérieurs.

L'article 17.03 de l'entente-cadre

Pour être mieux en mesure de prendre en compte les éléments ci-dessus et, partant, de déterminer si le Canada a une obligation légale irrévocable en vertu de l'article 17.03 de l'entente-cadre, il faut examiner méticuleusement le libellé de cet article et des autres dispositions de la clause 17 pour établir s'ils permettent d'arriver à cette conclusion. En procédant à cet examen, le conseiller juridique pour la Première Nation de Kawacatoose affirme que la clause 17 doit être interprétée dans le contexte des principes d'interprétation qui s'appliquent aux traités et aux droits issus des traités de même que des principes fondamentaux ayant trait à l'interprétation des contrats. Dans cet ordre d'idées, l'entente-cadre constitue un «accord sur une revendication territoriale» au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui se lit :

35(1) Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés...

(3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

Si l'on suppose que l'entente-cadre est un accord sur une revendication territoriale confirmant les droits conférés par traité à la Première Nation de Kawacatoose, le conseiller juridique soutient que les principes applicables en matière d'interprétation des traités sont les suivants :

1. Les traités et les droits qui en découlent doivent être interprétés de façon juste, large et libérale en faveur des Indiens, principe qui s'appuie sur les décisions *R. c. Sparrow*²⁷⁶, *Nowegijick c. La Reine*²⁷⁷, *Simon c. La Reine*²⁷⁸ et *R. c. Sioui*²⁷⁹.
2. Étant donné que l'interprétation des traités avec les Indiens met en jeu l'honneur de la Couronne, il est primordial d'appliquer des principes d'équité à l'égard des Indiens : *R. c. Agawa*²⁸⁰ et *R. c. Sparrow*²⁸¹.
3. Le paragraphe 35(1) et les droits issus de traités doivent être interprétés délibérément dans un sens large et libéral en faveur des Indiens : *R. c. Sparrow*²⁸², *R. v. Bombay*²⁸³ et *Bande d'Eastmain c. Canada (administrateur fédéral)*²⁸⁴.

Outre ces principes d'interprétation des traités, voici les règles conventionnelles d'interprétation des contrats sur lesquelles s'appuie la Première Nation requérante :

[Traduction]

1. Lorsqu'il n'y a aucune ambiguïté dans les termes, on doit leur accorder leur sens habituel ou naturel (...)

276 *R. c. Sparrow*, [1990] 1 RCS 1075.

277 [1983] 1 RCS 29.

278 *Simon c. La Reine*, [1986] 2 RCS 387.

279 *R. c. Sioui*, 1 RCS 1025.

280 *R. c. Agawa*, [1988] 3 C.N.L.R. 73 (Ont. C.A.).

281 [1990] 1 RCS 1075.

282 *Ibid.*

283 *R. v. Bombay*, [1993] 1 C.N.L.R. 92 (Ont. C.A.).

284 *Bande d'Eastmain c. Canada (administrateur fédéral)*, 3 CNLR 55 (CAF).

2. S'il y a deux interprétations possibles, dont l'une est absurde ou injuste, l'autre étant rationnelle, cette dernière doit être considérée comme étant la bonne interprétation (...)
3. L'intention des parties est le critère essentiel à considérer quant à la signification du libellé d'un contrat. Même si les termes prennent en général le sens qu'une personne normale leur donnerait, ceci ne se vérifie que dans la mesure où les parties les comprennent et les interprètent de la même manière (...)
4. Si possible, la disposition doit être envisagée comme un tout donnant effet à tous les éléments qui le composent. Aucun mot ne devrait être superflu (...)²⁸⁵

Du point de vue de la Première Nation, le langage clair de l'article 17.03 de l'entente-cadre, interprété dans un sens «large» et «libéral», doit se lire comme suit :

[Traduction]

Si le Canada établit qu'une «bande» autre qu'une «bande admissible» a prouvé qu'elle peut revendiquer des droits fonciers en s'appuyant, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons que les «bandes admissibles», alors le Canada et la Saskatchewan admettent tous deux qu'ils «doivent» appliquer l'entente-cadre et l'entente modifiée sur le partage des coûts également à ces bandes en apportant toutes les modifications nécessaires «pour garantir que les intérêts» des parties «sont traités de manière juste et équitable»²⁸⁶.

Selon le conseiller juridique, si l'on ne demande pas au Canada de valider la revendication de la Première Nation de Kawacatoose en appliquant, totalement ou en grande partie, les mêmes critères que pour les bandes admissibles, ou si le Canada adopte une méthode différente pour la validation des revendications, les mots clés «en s'appuyant, totalement ou en partie, sur les mêmes raisons que les bandes admissibles» deviennent superflus et vides de sens. En outre, permettre au Canada de ne pas valider les revendications en appliquant, totalement ou en grande partie, les mêmes critères, ou encore l'autoriser à accepter des revendications fondées sur d'autres raisons, reviendrait à permettre une interprétation absurde ou injuste de l'article 17.03 plutôt que la solution rationnelle proposée par la Première Nation requérante. L'expression «en s'appuyant totalement ou en grande partie sur les mêmes raisons» renvoie à la question de la validation et aux circonstances dans lesquelles les revendications des bandes admissibles ont été acceptées

²⁸⁵ Mémoire de la Première Nation de Kawacatoose, 16 octobre 1995, p. 80-81.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 81-82.

pour négociation. D'après le conseiller juridique, au moins sept des revendications qui ont été soumises par les bandes admissibles et qui ont été acceptées reposent sur les personnes venues s'ajouter à la population de ces bandes après le premier arpentage, raison invoquée aussi par la Première Nation de Kawacatoose. Ces ajouts doivent répondre aux critères énoncés dans les directives de 1983, lesquels critères, une fois appliqués à chacune des bandes admissibles, aboutissent à la validation de leurs revendications²⁸⁷.

D'après le conseiller juridique, la lettre adressée le 20 janvier 1992 par Al Gross, directeur des Droits fonciers issus de traités, à Stewart Raby, de la FSIN, selon laquelle «en Saskatchewan, les revendications de droits fonciers issus de traités sont acceptées pour négociation à la suite des recherches menées conformément aux directives de 1983,» a été écrite dans le feu des négociations qui ont mené à la signature de l'entente-cadre. Par conséquent, lorsqu'elles ont préparé l'article 17.03, les parties aux négociations étaient probablement conscientes de la position du Canada telle qu'établie dans la lettre de M. Gross, à savoir que «la validation des droits fonciers non réglés issus de traités est et continuera d'être fondée sur les directives ou la «politique» de 1983²⁸⁸».

Le conseiller juridique s'appuie aussi sur les témoignages de trois personnes appelées à témoigner en ce qui concerne l'entente-cadre, soit David Knoll, Lloyd Barber et James Kerby. Il considère que ces témoignages permettent de comprendre la position des parties au moment de la signature de l'entente-cadre, et les circonstances connexes entourant cette ratification. Le conseiller juridique prétend que, d'après l'extrait suivant tiré du *Canadian Encyclopedic Digest (Western)*, (3^e éd.), ces témoignages, s'ils sont pertinents, peuvent à juste titre être pris en compte pour l'interprétation de l'article 17.03.

[Traduction]

3. CIRCONSTANCES CONNEXES

506 Afin de prendre connaissance des enjeux et des intentions des parties au moment de la préparation du contrat, le tribunal peut examiner la position des parties à ce moment-là ainsi que les circonstances connexes qui forment le contexte dans lequel l'accord a été conclu. La genèse et l'objectif de la transaction peuvent être examinés comme faisant partie intégrante du contexte entourant l'accord²⁸⁹.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 95-96.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 96.

²⁸⁹ Vol. 7, p. 447, para. 506.

Dans son mémoire, la Première Nation requérante a retranscrit des extraits du témoignage de M. Knoll afin de montrer que les négociateurs de la FSIN cherchaient à protéger les intérêts des bandes de Nikaneet, de Cowessess et d'autres bandes non encore admissibles en leur donnant la possibilité de tirer profit de l'entente-cadre comme base pour la validation et le règlement de leurs revendications. Ou encore, si une bande non encore admissible percevait une autre solution comme étant plus avantageuse, cette bande pouvait opter pour l'autre solution. La clause 17 a été intégrée à l'entente sur l'insistance des bandes admissibles, et les négociateurs de la FSIN la considéraient comme étant plus qu'une simple entente bilatérale entre le Canada et la Saskatchewan, comme l'affirme le Canada²⁹⁰.

Dans le même ordre d'idées, on a cité également M. Barber pour démontrer que les bandes admissibles ne voulaient pas porter atteinte aux droits d'autres bandes en les laissant de côté si ces bandes étaient en mesure de justifier leur revendication et de la faire accepter. Parallèlement, par respect de la souveraineté de chaque Première Nation, les bandes admissibles ne voulaient pas que les bandes non encore admissibles soient liées par leurs actes. De même que M. Knoll, M. Baker a indiqué que les bandes admissibles ont insisté pour inclure la clause 17 et qu'elles voyaient dans l'article 17.03 plus qu'une entente entre le Canada et la Saskatchewan. Dans son témoignage, il a précisé qu'il était clair pour toutes les parties que l'entente-cadre devait s'appliquer à toute bande susceptible de soumettre une revendication valide de droits fonciers issus de traités²⁹¹.

Appelé à témoigner pour présenter le point de vue du Canada sur les négociations relatives à l'entente-cadre, M. Kerby a affirmé que le gouvernement cherchait à maintenir le «statu quo» par rapport aux bandes non encore admissibles; cependant, le conseiller juridique pour la Première Nation de Kawacatoose a fait ressortir dans certaines parties de son témoignage que même le Canada espérait que tous les efforts déployés pour la conclusion de l'entente-cadre seraient reconnus et pourraient s'appliquer à d'autres bandes à l'avenir. Lors d'un contre-interrogatoire, M. Kerby a également rendu le témoignage suivant :

[Traduction]

R. L'expression «autres bandes» sert à désigner des bandes autres que les bandes admissibles.

²⁹⁰ Mémoire de la Première Nation de Kawacatoose, 16 octobre 1995, p. 84-86.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 86-87.

Q. Bandes autres que les bandes admissibles?

R. «Bandes admissibles» est un terme défini.

Q. Et les bandes de Kawacatoose, de Kahkewistahaw et d'Ocean Man ne sont pas des bandes admissibles?

R. Exact.

Q. On les considérerait donc comme étant d'«autres bandes»?

R. Aux fins de l'article 17.03?

Q. Oui.

R. Oui, je l'imagine maintenant, mais j'aimerais apporter une précision. Elles seraient assujetties à l'article 17.03 par renvoi à condition d'avoir prouvé qu'elles peuvent, dans leur revendication de droits fonciers qui leur viennent de Traités et qui n'ont toujours pas été réglés, s'appuyer totalement ou en grande partie sur les mêmes raisons que les bandes admissibles. Voilà comment elles peuvent être assujetties à l'article 17.03. Il leur incombe donc de prouver que leur revendication est fondée, mais ensuite, oui, l'article 17.03 pourrait s'appliquer²⁹².

Les articles 17.01, 17.02 et 17.04 de l'entente-cadre

Dans le cas des autres dispositions de la clause, M. Knoll a donné des preuves selon lesquelles, à mesure que la négociation et les modalités de l'entente-cadre devenaient plus complexes, les chefs des bandes admissibles se sont émus du fait que la façon dont certaines questions étaient traitées pouvait nuire aux négociations futures des bandes non encore admissibles²⁹³. C'est pour cette raison, comme l'a déclaré M. Knoll et comme le fait valoir le conseiller juridique, que l'on a ajouté l'article 17.01 pour garantir que l'entente-cadre ne porterait pas atteinte aux droits des autres bandes si ces dernières en décidaient ainsi²⁹⁴.

De la même manière, l'article 17.04 et les derniers mots de l'article 17.01 devaient servir à bien faire ressortir que, même si la formule d'équité était la méthode de règlement choisie dans l'entente-cadre, toutes les bandes ne souhaiteront pas nécessairement y avoir recours²⁹⁵. Les bandes qui choisissent de ne pas utiliser la formule d'équité conservent donc la liberté de régler leur revendication par des moyens différents.

L'article 17.02 s'intitule «Aucune création de droits». Le conseiller juridique a cherché à restreindre la portée de cet article en s'appuyant sur le

²⁹² Transcription, 25 mai 1995, p. 229-230 (James Kerby).

²⁹³ Transcription, 24 mai 1995, p. 101-102 (David Knoll).

²⁹⁴ Transcription, 24 octobre 1995, p. 135 (Lesia Ostertag).

²⁹⁵ Transcription, 24 octobre 1995, p. 136 (Lesia Ostertag).

témoignage suivant de M. Knoll pour expliquer la raison d'être de cette disposition :

[Traduction]

Je constatais également que les gouvernements fédéral et provinciaux s'inquiétaient de la portée des concessions qu'ils faisaient pour conclure cette entente avec les bandes admissibles et qu'ils voulaient s'assurer que d'autres bandes indiennes ne pourraient pas utiliser l'entente-cadre pour affirmer qu'elles ont des droits similaires. D'après ce que j'ai compris, on s'inquiétait surtout des questions comme les droits de riverain; le Canada concédait qu'il serait prêt à reconnaître — ainsi que la Province — les droits de riverain relativement aux terres dues en vertu d'un traité, ou aux terres de réserve, qui sont adjacentes à des plans d'eau, et c'est pour cette raison que l'on a intégré l'article 17.02 à l'entente-cadre. Du moins, c'est ce que j'ai compris au moment où cette approche a été adoptée, qu'ils voulaient s'assurer qu'une bande indienne possédant une réserve régulière ne pourrait pas dire : «Dans l'entente-cadre, vous reconnaissez que les habitants d'une réserve adjacente à un plan d'eau détiennent des droits de riverains, et nous revendiquons ces droits». Ils voulaient que le droit de riverain soit reconnu comme étant un droit non inscrit à l'entente-cadre²⁹⁶.

Le témoignage de M. Knoll s'applique également à l'article 17.02 :

[Traduction]

3. Inquiets de la façon sans précédent dont les questions relatives aux minerais, à l'eau, aux tierces parties et à d'autres processus étaient traitées, le Canada et la Saskatchewan voulaient s'assurer que cette entente n'habiliterait pas d'autres bandes indiennes à revendiquer des droits semblables. C'est pourquoi l'article 17.02 a été intégré à l'entente-cadre. En particulier, les questions touchant la reconnaissance des droits de riverain, la vente de minerais, le transfert de minerais non utilisés, les ententes de cogestion relatives des ressources en eau et le gel de l'aliénation des terres choisies, causaient une certaine inquiétude dans le cas où ces droits seraient également appliquées à d'autres bandes indiennes comme un droit d'admissibilité à l'entente²⁹⁷.

Le conseiller juridique reconnaît que l'article 17.03 semble «hors de propos» par rapport aux autres dispositions de la clause 17 et il affirme que, alors que les autres dispositions sont de nature générale, l'article 17.03 avait pour objet très précis de donner aux bandes non admissibles, si elles en décidaient ainsi, la possibilité de bénéficier du même traitement que les bandes admissibles tant pour la validation que pour le règlement de leur

²⁹⁶ Transcription, 24 mai 1995, p. 103-104 (David Knoll).

²⁹⁷ Pièce 20 de la CRI, p. 1-2.

revendication. Le conseiller juridique soutient que l'article 17.03 est «beaucoup plus précis» que les autres parties de la clause 17, et, s'appuyant sur l'autorité de la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Fort Frances c. Boise Cascade Canada Ltd.*²⁹⁸ et *BG Checo c. BC Hydro*²⁹⁹, il a prié instamment la Commission d'appliquer le principe de la *common law*, selon lequel, lorsqu'il y a un conflit inhérent entre le langage général employé dans un article d'une entente et le langage particulier employé dans un autre paragraphe de la même entente, le langage particulier doit prévaloir. En résumé, le conseiller juridique prétend que les articles 17.01 et 17.02 de l'entente-cadre doivent se lire comme s'ils comprenaient l'expression «sous réserve de l'article 17.03», l'article 17.03 prévalant ainsi sur les autres dispositions.

Position du Canada

Depuis le début, le gouvernement du Canada maintient que la revendication de la Première Nation de Kawacatoose, compte tenu de l'article 17 de l'entente-cadre, est sans fondement. Il appuie sa position sur certains principes contractuels de *common law* ainsi que sur des dispositions bien précises de l'entente-cadre.

Relativité des contrats

Le conseiller juridique pour le gouvernement du Canada allègue que les parties entre lesquelles l'entente-cadre est intervenue sont le Canada, la Saskatchewan et les 26 bandes admissibles. Étant donné que la Première Nation de Kawacatoose n'est pas une bande admissible, c'est-à-dire signataire de l'entente-cadre, elle n'est pas en mesure de prétendre que le Canada n'a pas respecté une obligation légale envers elle en vertu de ladite entente. Le conseiller juridique réfère au témoignage de David Knoll qui admet que, dans le cas de la Première Nation de Kawacatoose, la question de la relativité des contrats soulève une «difficulté de taille»³⁰⁰ :

[Traduction]

Q. Et maintenant, comment se fait-il que ces bandes soient censées profiter de cette situation alors qu'elles ne sont pas des parties à cette entente? Si l'on avait eu l'intention d'en faire profiter toutes les autres bandes en Saskatchewan, n'aurait-on pas prévu une disposition particulière à cet effet?

298 *Fort Frances c. Boise Cascade Canada Ltd.*, [1983] 1 RCS 171.

299 *BG Checo c. BC Hydro*, [1993] 1 RCS 12.

300 Mémoire du gouvernement fédéral, 16 octobre 1995, p. 48.

R. Vous avez raison. Vous savez, dans le tourbillon des négociations et de l'élaboration de l'entente nous n'avons pas beaucoup de temps pour décider, si vous voulez, de la façon dont les autres bandes admissibles tireraient avantage de la situation. Ce que je veux dire, c'est que nous n'avons même pas envisagé la façon de nous occuper de la bande de Cowessess (et nous savions que le problème était sur le point de se poser). Nous nous sommes concentrés sur les bandes déjà en cause et nous n'avons tout simplement pas le temps de nous pencher sur la façon dont les autres bandes indiennes seraient intégrées au processus, si elles pourraient entamer des poursuites en qualité de partie distincte pour obtenir l'exécution, etc. Je ne crois pas que les parties aient vraiment étudié la question ensemble, parce que ce n'était pas seulement les représentants de l'assemblée des bandes admissibles et de l'équipe de négociation de la FSIN qui étaient présents, mais aussi ceux des gouvernements du Canada et de la Saskatchewan. Je crois que personne parmi nous ne s'est vraiment arrêté pour considérer la façon dont on pourrait en tirer avantage³⁰¹.

Dans son argumentation finale, le conseiller juridique a fait remarquer que la relativité des contrats est un principe qui non seulement protège les signataires d'un accord contre «l'adhésion» de non-signataires désireux de tirer profit de ses conditions contractuelles, mais aussi les non-signataires eux-mêmes, contre la possibilité de se faire imposer des conditions contractuelles.

Le conseiller juridique a également référé la Commission à l'article 10 et à l'article 22.01 de l'entente-cadre, qui se lisent ainsi :

[Traduction]

ARTICLE 10

ADHÉSION SUBSÉQUENTE ET RATIFICATION D'ENTENTES PARTICULIÈRES À CHAQUE BANDE

10.02 Adhésion :

Toute bande admissible dont le chef, à la date d'exécution [22 septembre 1992], n'est pas un signataire de la présente entente, peut y adhérer par la suite et conclure une entente particulière pour sa bande de la façon énoncée à l'article 10.01, pourvu que cette bande

- a) ait obtenu une résolution du conseil de bande autorisant le chef à signer l'entente et à la mettre en application;

301 Transcription, 24 mai 1995, p. 124 (David Knoll).

- b) ait fait en sorte que son chef signe un accord d'adhésion à l'aide du formulaire figurant à l'annexe 2 et qu'elle ait fait parvenir au gouvernement du Canada et à celui de la Saskatchewan un original de cet accord et de la résolution du conseil de bande approuvant sa conclusion et son application le 1^{er} mars 1993 ou avant cette date;
- c) ait reconnu, conformément à la résolution du conseil de bande, que la somme d'argent qu'elle recevra à titre de bande admissible ne dépassera pas le montant prévu à la colonne 16 de l'annexe 1, sauf si cette bande, le Canada et la Saskatchewan ont conclu un autre accord par écrit (...)

10.04 Délai pour la ratification, la signature et l'application des ententes particulières :

- a) Les bandes admissibles disposent de trois (3) ans à partir de la date d'exécution pour ratifier une entente particulière et un accord de fiducie, les signer et les acheminer au Canada selon les procédures prévues aux présentes, faute de quoi prendraient fin automatiquement toutes les obligations financières énoncées ci-dessous, ou celles qui existent entre la Saskatchewan et le Canada, concernant la poursuite des versements dans le Fonds des droits fonciers issus de traités (Saskatchewan) des sommes d'argent prévues pour toute bande admissible.
- b) Dans cette éventualité, le Canada et la Saskatchewan ont droit au remboursement de toute somme d'argent qu'ils ont, respectivement, versée dans le Fonds des droits fonciers issus de traités (Saskatchewan) ainsi que les intérêts courus sur ces montants.

ARTICLE 22

ENTRÉE EN VIGUEUR

22.01 Entrée en vigueur :

La présente entente entre en vigueur

- a) entre une bande admissible, la Saskatchewan et le Canada quand il y a eu ratification, signature et mise en application par ladite bande d'une entente particulière, et signature de ladite entente par le Canada dans le délai prévu et selon les dispositions de l'article 10;
- b) entre la Saskatchewan et le Canada à la date d'exécution.

Les articles 10 et 22.01 exigent qu'après avoir adhéré à l'entente-cadre, les bandes admissibles ratifient, signent et mettent en application des ententes particulières. Faisant remarquer que l'une des bandes admissibles n'a pas adhéré à l'entente-cadre et que deux autres n'ont jamais négocié ni signé d'ententes particulières, le conseiller juridique a allégué que ces bandes se trouvent dans l'impossibilité de revendiquer des droits positifs auprès du

gouvernement du Canada et de celui de la Saskatchewan à moins d'entreprendre ces démarches, et que les bandes non admissibles ne sauraient être plus avantagées que les bandes admissibles qui, elles, sont parties à l'entente-cadre³⁰².

Le conseiller juridique a également pris en considération le fait que la clause relative à l'application de l'entente-cadre donne une expression contractuelle au principe de relativité des contrats en ne permettant qu'aux signataires de profiter de l'entente et de sa force obligatoire. Cette disposition porte que :

[Traduction]

20.01 Application :

La présente entente doit s'appliquer au profit du Canada et de la Saskatchewan et les lier ainsi que leurs héritiers, leurs successeurs et leurs ayants droit respectifs, et, sous réserve des dispositions de l'article 22, les bandes admissibles, leurs membres respectifs ainsi que tous leurs héritiers, leurs successeurs, leurs représentants successoraux et leurs ayants droit respectifs (...)

Les articles 17.01 et 17.02 de l'entente-cadre

Le conseiller juridique pour le gouvernement du Canada est d'avis que les parties à l'entente-cadre ne se sont pas simplement appuyés sur des principes juridiques fondamentaux, comme la relativité des contrats, pour confirmer que seules les bandes admissibles peuvent profiter de l'entente-cadre. Ils ont également traité de façon explicite des droits d'autres Premières Nations dans les articles 17.01 et 17.02 de l'entente-cadre. Pour faciliter les références, nous reproduisons ces dispositions ci-dessous :

[Traduction]

17.01 Sans préjudice

Aucune disposition de la présente entente ne doit être interprétée de façon à porter atteinte :

- a) aux droits ou aux obligations du Canada envers toute bande indienne non signataire de l'entente;
- b) aux droits de toute bande indienne non signataire de l'entente;

y compris, sans restriction, toute bande indienne dont le Canada peut ultérieurement accepter, pour négociation, une revendication de droits fonciers issus des traités.

302 Ian D. Gray, conseiller juridique, ministère de la Justice, Revendications particulières pour l'Ouest, Services juridiques du MAINC, à Ron Maurice, Commission des revendications des Indiens, 12 septembre 1994, p. 2 (dossier de la CRI 2107-15-1).

17.02 Aucune création de droits :

Aucune disposition de la présente entente ne doit être interprétée de façon à créer ou à étendre la portée des droits existants, ou encore à conférer un droit à toute bande indienne non signataire de l'entente ou à son profit.

Le conseiller juridique a fait valoir que l'article 17.02 s'applique manifestement à la Première Nation de Kawacatoose, car celle-ci n'est pas partie à l'entente-cadre. En outre, il a mis en évidence le témoignage de David Knoll qui a été forcé d'admettre que l'article 17.02 ne renferme aucune disposition qui en limite les conditions d'application aux droits de riverain ou à d'autres droits particuliers³⁰³. Le conseiller juridique a conclu ce qui suit :

[Traduction]

Les parties à l'entente-cadre ne se sont pas contentées de déclarer tout simplement [à l'article 17.02] qu'aucune autre Première Nation ne peut obtenir de droit découlant de ladite entente, mais elles sont allées plus loin en affirmant le contraire [à l'article 17.01] (...)

De toute évidence, si la signature de l'entente-cadre rend obligatoire la façon dont le Canada doit procéder pour accepter les revendications d'autres Premières Nations à des fins de négociations, alors l'entente-cadre porterait atteinte aux droits du Canada à l'égard d'une «bande indienne non signataire de l'entente». Cette situation va à l'encontre des intentions du Canada, de la Saskatchewan et des Premières Nations signataires, comme cela est clairement indiqué dans l'article 17.01³⁰⁴.

Dans son témoignage, James Kerby a affirmé que l'intention qui se dégage de ces dispositions est de s'assurer que les relations entre le Canada et les bandes non admissibles demeureront inchangées :

[Traduction]

(...) selon moi, l'article 17.01 vise à indiquer qu'aucune disposition dans le reste de l'entente-cadre n'est censée porter atteinte aux [213] droits ou obligations du Canada envers qui que ce soit (toute bande non signataire de l'entente), et que le reste de l'entente ne devrait pas porter atteinte aux droits de toute bande indienne non signataire de l'entente. On poursuit en disant «y compris, sans restriction, toute bande indienne dont le Canada peut ultérieurement accepter une revendication de droits fonciers issus de traités.» Cette disposition, lorsqu'on l'associe à l'article 17.02, où l'on stipule que l'entente ne permettra la création d'aucun droit pour d'autres bandes, vise donc, d'après moi, à maintenir le statu quo. Ainsi, seuls les signataires pourraient conclure ici une entente selon laquelle les autres bandes indiennes en Saskatchewan devraient parvenir à un règlement en s'appuyant sur les mêmes raisons

303 Transcription, 24 mai 1995, p. 128 (David Knoll).

304 Mémoire du gouvernement fédéral, 16 octobre 1995, p. 49.

que dans l'entente-cadre; ils confirmaient qu'en fait, la signature de cette entente avec ces parties n'avait pas de répercussion sur le Canada, la Saskatchewan ou les autres bandes indiennes³⁰⁵.

Au cours de son argumentation finale, le conseiller juridique s'est appuyé également sur certains principes d'interprétation contractuelle soulevés dans les arguments du conseiller juridique pour la Première Nation de Kawacatoose. En faisant valoir que dans l'esprit du citoyen ordinaire, les termes généraux et courants employés dans le libellé des articles 17.01 et 17.02 indiquaient que l'entente-cadre ne devait conférer aucun droit aux bandes non admissibles, il a allégué que si l'on donnait à l'article 17.03 le sens proposé par les requérants, les mots «Aucune disposition de la présente entente» dans les articles 17.01 et 17.02 deviendraient inutiles.

L'article 17.03 de l'entente-cadre

Le Canada estime que, étant donné que l'article 17.03 porte que «le Canada et la Saskatchewan reconnaissent» et «le Canada et la Saskatchewan appliqueront», il vise simplement à créer des droits entre ces deux paliers de gouvernement. Tout comme l'a fait remarquer M. Kerby, plusieurs dispositions de l'entente-cadre représentent des accords entre deux des parties uniquement, certains entre le Canada et la Saskatchewan et d'autres, entre l'un des paliers de gouvernement et les bandes admissibles³⁰⁶. Dans son témoignage, il a déclaré :

[Traduction]

Je vous rappelle que, selon moi, cet article représente un accord conclu entre le Canada et la Saskatchewan, une reconnaissance implicite qu'ils étaient disposés, dans leurs échanges, à élargir la portée des principes de façon que les intérêts de toutes les parties concernées, à savoir le Canada, la Saskatchewan, les administrations locales et les autres bandes, soient respectées d'une manière juste et équitable, tout en sachant fort bien que les parties pourraient accepter ou refuser de s'engager dans cette avenue³⁰⁷.

Le conseiller juridique a fait remarquer ensuite que les parties ne désiraient pas que l'article 17.03 ait préséance sur les articles 17.01 et 17.02, sinon elles auraient ajouté à l'article 17.03 des mots comme «Nonobstant les articles 17.01 et 17.02». De l'avis du conseiller juridique, il y aurait davan-

³⁰⁵ Transcription, 25 mai 1995, p. 212-213 (James Kerby).

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 225-226 (James Kerby).

³⁰⁷ *Ibid.*, p. 231 (James Kerby).

tage lieu de conclure que les articles 17.01 et 17.02 doivent avoir préséance sur l'article 17.03.

En ce qui concerne l'interprétation de l'article 17.03, l'argumentation du gouvernement du Canada était axée sur le fait que les termes utilisés dans cet article se bornent à une stricte promesse contractuelle d'agir :

[Traduction]

Il [l'article 17.03] dit «reconnaître», ce qui ne veut pas dire «convenir». «Reconnaître» est moins fort que «convenir». «Reconnaître» s'entend de quelque chose que feraient les gouvernements, d'une déclaration qu'ils se feraient. Le verbe «feraient» a une connotation un peu moins formelle que «conviennent» parce qu'il sert à marquer la façon dont les gouvernements feraient les choses. Il s'agit plutôt d'un accord de nature politique auquel nous avons recours avec la Saskatchewan et que cette dernière emploie avec nous. Voilà ce qu'implique «reconnaître» (...)

Vers le milieu de l'article 17.03, on peut lire que (...) le Canada et la Saskatchewan appliqueront également à ces bandes les principes établis (...) Cela ne veut pas dire que le Canada est à jamais obligé d'élargir la portée de ce principe (...) Autrement dit, «appliqueront (...)» est moins fort que «doivent appliquer»³⁰⁸.

M. Kerby a commenté le même passage, à savoir : «Le Canada et la Saskatchewan appliqueront également à ces bandes lesdits principes établis dans la présente entente» :

[Traduction]

Comme je l'ai déjà dit, je crois qu'il s'agit (d'un point de vue juridique) d'une formulation moins catégorique que si l'on affirmait que les parties ont «convenu» de faire telle chose. Aussi a-t-on reconnu que les parties appliqueront également à d'autres bandes les principes de l'entente. Remarquez qu'il n'est pas dit que les parties vont conclure un double de l'entente; on aurait pu le préciser, mais ce n'est pas ce qui est dit. On dit qu'elles appliqueront également à ces bandes les principes établis dans la présente entente et dans l'entente modifiée sur le partage des coûts (...)

Selon moi, si vous partez du principe que je pose ici, il s'agit essentiellement d'une obligation entre le gouvernement du Canada et celui de la Saskatchewan, et aucune autre partie ou... certainement aucune autre partie et pas même les bandes admissibles. Je pense que l'on a reconnu dans une certaine mesure que, selon le moment où surviendrait le règlement des revendications de droits fonciers issus de traités, un certain nombre de dispositions de la présente entente et de l'entente modifiée sur le partage des coûts pourront ne plus convenir du tout (...)

Ainsi, selon moi, les parties ont cherché à s'arrimer du mieux qu'elles pouvaient, mais en sachant que l'on ne peut s'attendre à prendre tout simplement ces deux

308 Transcription, 24 octobre 1995, p. 198-200 (Ian Gray).

ententes, puis pendant deux, trois, quatre, cinq ou sept ans, essayer de les superposer telles quelles sur une nouvelle situation : l'échec serait alors inévitable³⁰⁹.

Le conseiller juridique a fait valoir que selon l'article 17.03, le gouvernement du Canada n'est pas tenu d'étayer le bien-fondé d'une revendication en s'appuyant, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons que pour les bandes admissibles. Cet article porte plutôt qu'advenant que le bien-fondé d'une revendication soit établi, le Canada et la Saskatchewan appliqueront à la Première Nation en cause les principes établis dans l'entente-cadre et l'entente modifiée sur le partage des coûts. Le gouvernement du Canada doit déterminer si le bien-fondé est réellement établi ou non :

[Traduction]

Au début [de l'article 17.03], on utilise les mots «établi (...) par le Canada». Quel sens le citoyen ordinaire donne-t-il à «établi» ? Quelle est la signification naturelle ordinaire de ce mot? C'est au gouvernement du Canada qu'incombe la charge d'accepter ou de rejeter une revendication que lui présente une bande. Nous avons établi que dans le cas présent, les requérants ne sont pas en mesure de revendiquer d'autres droits fonciers issus de traités³¹⁰.

Le conseiller juridique a fait valoir qu'à l'article 17.03, il n'est question que du règlement suivant la validation, et non pas des critères à employer au moment où l'on prouve le bien-fondé d'une revendication présentée par une bande non admissible, étant donné que les parties ne désiraient pas que l'article soit utilisé comme le voudrait le conseiller juridique pour la Première Nation de Kawacatoose. Selon Lloyd Barber, négociateur principal de l'entente-cadre pour le compte de la FSIN et des bandes admissibles, puisque les revendications de ces dernières ont déjà été acceptées, l'entente «ne porte pas sur la procédure de validation». En outre, il a dit ignorer les critères qui ont servi à la validation des revendications présentées par les bandes admissibles. De l'avis du conseiller juridique, son témoignage prouve bien qu'à l'article 17.03, les parties n'avaient pas l'intention d'établir des critères de validation applicables à des revendications à venir.

En ce qui concerne les mots «en s'appuyant, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons», le conseiller juridique pour le gouvernement du Canada estime qu'il n'existe pas de critères communs ayant servi à valider les revendications des bandes admissibles, contrairement à ce qu'allègue le

309 Transcription, 25 mai 1995, p. 223-225 (James Kerby).

310 Transcription, 24 octobre 1995, p. 199 (Ian Gray).

conseiller juridique pour la Première Nation de Kawacatoose. Les directives de 1983 ne constituent qu'un ensemble de critères parmi d'autres qui ont surgi du processus relatif aux droits fonciers issus de traités; elles n'existaient pas encore au moment où la plupart des revendications soumises par les 26 bandes admissibles ont été validées. «Par conséquent», a déclaré le conseiller juridique, «même si le Canada était tenu d'accepter la revendication que [la Première Nation de Kawacatoose] a présentée "en s'appuyant, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons" que les autres bandes de l'entente, il demeure que la [Première Nation de Kawacatoose] n'a pas établi quels seraient ces critères, et encore moins comment ces derniers permettraient nécessairement à sa revendication d'être acceptée pour négociation³¹¹.

Analyse

Validation

En nous fondant sur l'examen des arguments présentés par les conseillers juridiques des deux parties, nous sommes parvenus à la conclusion que l'article 17.03 de l'entente-cadre n'oblige pas légalement le Canada à valider la revendication de la Première Nation de Kawacatoose.

Le conseiller juridique pour les requérants a fait valoir que le gouvernement du Canada a une obligation de fiduciaire envers eux, en s'appuyant sur le passage suivant tiré de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Sparrow* :

À notre avis, l'arrêt *Guerin*, conjugué avec l'arrêt *R. v. Taylor and Williams* (1981), 34 O.R. (2d) 360, justifie un principe directeur général d'interprétation du par. 35(1), savoir, le gouvernement a la responsabilité d'agir en qualité de fiduciaire à l'égard des peuples autochtones. Les rapports entre le gouvernement et les autochtones sont de nature fiduciaire plutôt que contradictoire et la reconnaissance et la confirmation contemporaines des droits ancestraux doivent être définies en fonction de ces rapports historiques³¹².

Le conseiller juridique a soutenu ensuite que la nature de l'obligation de fiduciaire du Canada dans cette affaire et la façon dont elle s'est cristallisée en obligations particulières envers la Première Nation de Kawacatoose sont définies par les motifs invoqués par le juge Dickson (auxquels se sont ralliés les juges Beetz, Chouinard et Lamer) et le juge Wilson (avec l'appui des

³¹¹ Mémoire du gouvernement fédéral, 16 octobre 1995, p. 53.

³¹² *R.c. Sparrow*, [1990] 1 SCR 1075, p. 1108.

juges Ritchie et McIntyre) dans l'affaire *Guerin*. Dans cette affaire, la bande Musqueam avait cédé 162 acres de terres de réserve à la Couronne en 1957 pour que cette dernière les loue à un club de golf, étant entendu que le bail renfermerait les conditions présentées au conseil de bande et acceptées par celui-ci. L'acte de cession qui a été mis à exécution ultérieurement donnait les terres à la Couronne «en fiducie pour qu'elle les loue» selon les conditions qu'elle jugeait les plus avantageuses pour la prospérité de la bande. En fait, les conditions du bail que la Couronne a obtenues différaient énormément de celles que la bande avait acceptées et lui étaient moins favorables.

Les huit juges de la Cour qui ont prononcé l'arrêt ont conclu que le Canada avait été à l'encontre de son obligation envers la bande. Le juge Dickson a déclaré :

En confirmant dans la *Loi sur les Indiens* cette responsabilité historique de Sa Majesté de représenter les Indiens afin de protéger leurs droits dans les opérations avec des tiers, le Parlement a conféré à Sa Majesté le pouvoir discrétionnaire de décider elle-même ce qui est vraiment le plus avantageux pour les Indiens. Tel est l'effet du par. 18(1) de la Loi.

Ce pouvoir discrétionnaire, loin de supplanter comme le prétend Sa Majesté, le droit de regard qu'ont les tribunaux sur les rapports entre Sa Majesté et les Indiens, a pour effet de transformer l'obligation qui lui incombe en une obligation de fiduciaire. Le professeur Ernest Weinrib soutient dans son article intitulé *The Fiduciary Obligation* (1975), 25, U.T.L.J. 1, à la p. 7, que [traduction] «la marque distinctive d'un rapport fiduciaire réside dans le fait que la situation juridique relative des parties est telle que l'une d'elles se trouve à la merci du pouvoir discrétionnaire de l'autre». À la p. 4, il exprime ce point de vue de la manière suivante :

[traduction] [Lorsqu'il y a une obligation de fiduciaire] il existe un rapport dans lequel la manière dont le fiduciaire se sert du pouvoir discrétionnaire qui lui a été délégué peut avoir des répercussions sur les droits du commettant qui sont donc subordonnés à l'utilisation qui est faite dudit pouvoir. L'obligation de fiduciaire est le moyen brutal employé en droit pour contrôler ce pouvoir discrétionnaire.

Je ne me prononce pas sur la question de savoir si cette description est de portée assez large pour comprendre toutes les obligations de fiduciaire. J'estime toutefois que, lorsqu'une loi, un contrat ou peut-être un engagement unilatéral impose à une partie l'obligation d'agir au profit d'une autre partie et que cette obligation est assortie d'un pouvoir discrétionnaire, la personne investie de ce pouvoir devient un fiduciaire. L'*equity* vient alors exercer un contrôle sur ce rapport en imposant à la personne en question l'obligation de satisfaire aux normes strictes de conduite auxquelles le fiduciaire est tenu de se conformer (...)

Le juge de première instance a conclu que les mandataires de Sa Majesté ont promis à la bande de louer les terres en cause à certaines conditions précises et

qu'après la cession ils ont conclu un bail dont les conditions étaient différentes. Le bail obtenu était beaucoup moins avantageux. Comme cela a déjà été mentionné, l'acte de cession ne mentionne pas les conditions «verbales». Or, je refuse de conclure que ces conditions ont néanmoins été incluses de quelque façon comme des conditions de cession. Elles n'ont pas été formellement acceptées par une majorité des électeurs de la bande, pas plus que le Gouverneur en conseil, conformément aux alinéas 39(1)(b) et 39(1)(c).

J'estime néanmoins que l'acte de cession n'autorisait pas Sa Majesté à ignorer les conditions verbales qui, selon ce que la bande avait cru comprendre, seraient incluses dans le bail. C'est en fonction de ces représentations verbales que doit être appréciée la conduite adoptée par Sa Majesté en s'acquittant de son obligation de fiduciaire. Elles définissent et limitent la latitude dont jouissait Sa Majesté dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Après que les mandataires de Sa Majesté eurent amené la bande à céder ses terres en lui laissant entendre qu'elles seraient louées à certaines conditions, il serait déraisonnable de permettre à Sa Majesté d'ignorer tout simplement ces conditions. Lorsqu'il s'est révélé impossible d'obtenir le bail promis, Sa Majesté, au lieu de procéder à la location des terres à des conditions différentes et défavorables, aurait dû retourner devant la bande pour lui expliquer ce qui s'était passé et demander son avis sur ce qu'il lui fallait faire. L'existence de cette conduite peu scrupuleuse est primordiale pour qu'on puisse conclure que Sa Majesté a manqué à son obligation de fiduciaire. L'*equity* ne sanctionnera pas une conduite peu scrupuleuse de la part d'un fiduciaire qui doit faire preuve d'une loyauté absolue envers son commettant³¹³.

Alors que le juge Dickson conclut que l'obligation de fiduciaire du Canada à l'égard de la bande indienne Musqueam, bien que s'apparentant à une fiducie, n'en est pas vraiment une, le juge Wilson maintient que l'obligation de fiduciaire qui existait avant la cession a été transformée par la cession en une obligation de fiduciaire précise prévoyant la location des terres au club de golf selon les conditions approuvées par la bande :

[Traduction]

On a soutenu pour le compte de Sa Majesté que, même si la cession créait une fiducie entre Sa Majesté et la bande, les conditions de la fiducie devraient se trouver dans l'acte de cession et cet acte de cession est muet quant au locataire et aux conditions du bail. En fait, il confère expressément au gouvernement un pouvoir discrétionnaire absolu quant au locataire et aux conditions du bail et il comporte une ratification par la bande de tout bail que le gouvernement pourrait conclure.

Je ne puis accepter la prétention de Sa Majesté. Celle-ci savait très bien que les conditions du bail étaient importantes pour la bande. En réalité, le juge de première instance a conclu que la bande n'aurait pas cédé les terres pour les louer aux condi-

313 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, p. 383-384 et p. 388-389.

tions négociées par Sa Majesté. Il sied mal à Sa Majesté, par conséquent, d'obtenir de la bande la cession de ses droits en vue d'un bail à des conditions approuvées par le vote de ses membres à une assemblée spécialement convoquée à cette fin, pour ensuite prétendre avoir un pouvoir discrétionnaire prépondérant d'ignorer ces conditions : voir *Robertson v. Minister of Pensions*, [1949] 1 K.B. 227; *Lever Finance Ltd. v. Westminster (City) London Borough Council*, [1971] 1 Q.B. 222 (C.A.). C'est tourner la participation de la bande en dérision. Sa Majesté savait très bien que le bail qu'elle a consenti au club de golf n'était pas celui pour lequel la bande avait cédé ses droits. *L'equity* ne permet pas à Sa Majesté, dans ces circonstances, de se réfugier derrière le texte de son propre document.

Revenons à l'art. 18. Quel effet la cession de 162 acres de terrain à Sa Majesté en fiducie pour location à des conditions précises a-t-elle sur l'obligation de fiduciaire qui incombe à Sa Majesté en vertu de cet article? Il me semble que l'art. 18 n'empêche pas de conclure que Sa Majesté est devenue fiduciaire à part entière par suite de la cession. La cession l'emporte sur l'obligation imposée par l'art. 18, mais, en l'espèce, il n'y a pas d'incompatibilité entre elles. Plus exactement, l'obligation de fiduciaire qui existait généralement en vertu de l'article de détenir les terres d'une réserve pour l'usage et le bénéfice de la bande s'est cristallisée, par suite de la cession, en une fiducie explicite visant des terres précises pour une fin précise.

Qu'aurait alors dû faire Sa Majesté lorsque le club de golf a refusé de signer le bail aux conditions approuvées? Il me semble qu'elle aurait dû retourner devant la bande et lui faire part de ce refus. Il ne lui était certainement pas loisible, à ce moment, de consentir un bail moins avantageux parce que le gouverneur en conseil estimait qu'il était à l'avantage de la bande. La cession a écarté le pouvoir discrétionnaire du gouverneur en conseil à cet égard. Je crois que le savant juge de première instance a eu raison de conclure que Sa Majesté a manqué à ses obligations de fiduciaire en s'empressant de signer un bail à des conditions que, selon lui, son *cestui que trust* ne pouvait absolument pas accepter³¹⁴.

Les faits présentés devant la Commission dans le cas qui nous occupe ne révèlent pas le même genre de relation étroite qui a causé la rupture d'obligation de fiduciaire dans l'affaire *Guerin*. Alors que dans cette dernière cause, la Couronne a obtenu de la bande Musqueam une cession de terres à la suite de certaines ententes et de certains engagements dont des représentants du gouvernement du Canada avaient directement et précisément fait part à la bande, nous constatons que l'on ne peut pas en dire autant de la relation qui existe ni des démarches qui ont pu être faites, au sens de l'entente-cadre, entre le Canada et la Première Nation de Kawacatoose. Il semble que le gouvernement du Canada n'avait nullement l'intention de passer un contrat avec les Premières Nations ni même de faire quelque démarche auprès d'elles, exception faite des bandes admissibles. Les requérants

314 *Ibid.*, p. 354-355.

n'ont rien entrepris non plus, sur la foi de quelque engagement ni par suite de quelque démarche que ce soit, qui s'approche de près ou de loin de la cession consentie par la bande Musqueam. Exception faite de certaines réserves dont nous discuterons plus loin, nous considérons que, d'une façon générale, l'entente-cadre vise à régler les revendications de droits fonciers issus de traités entre les deux paliers de gouvernement et les bandes admissibles sans qu'il n'en résulte de changement dans la relation entre le gouvernement du Canada et les autres Premières Nations vivant en Saskatchewan. Selon nous, il ne fait aucun doute que la relation qui existe entre le Canada et les requérants est de nature fiduciaire au sens où on l'entend dans l'arrêt *Sparrow*, mais nous ne voyons pas comment la conclusion de contrats avec les bandes admissibles a pu transformer ou « cristalliser » cette relation en une obligation de fiduciaire en une quelque autre obligation s'en approchant.

Pour des raisons analogues, nous ne pouvons conclure que l'article 17.03 de l'entente-cadre constitue une offre contractuelle qui peut être acceptée par la Première Nation de Kawacatoose selon les conditions de la formule classique de contrat unilatéral. Selon nous, l'article 17.03 ne comprend aucune offre destinée aux bandes admissibles concernant la validation de leurs revendications, surtout si cette validation ne doit reposer que sur le fait que les requérants ont prouvé le bien-fondé de leur revendication « en s'appuyant, en totalité ou en grande partie, sur les mêmes raisons que les bandes admissibles ». Rien dans cette affaire ne nous paraît non plus prouver que le Canada devrait être empêché, par voie de préclusion fondée sur une assertion, de déclarer non valide la revendication déposée par la Première Nation requérante. Rien dans l'article 17.03 ne témoigne de quelque intention de lier de la sorte le Canada. À notre avis, la validation enclenche la procédure prévue à l'article 17.03, *après quoi* les conditions du règlement pourront être élargies de façon à s'appliquer aux bandes non admissibles.

Règlement

En évaluant les répercussions de l'article 17.03 sur les bandes non admissibles, comme la Première Nation de Kawacatoose, le premier problème qu'il faut résoudre concerne l'interprétation de l'article 17.03 dans la perspective du reste de la clause 17 et de l'entente-cadre. Nous chercherons ensuite à déterminer si l'article 17.03 impose une obligation exécutoire au gouvernement du Canada une fois qu'une bande non admissible a établi le bien-fondé de sa revendication en s'appuyant, en totalité ou en grande partie, sur les mêmes raisons qu'une bande admissible.

Nous acceptons les principes qui sous-tendent l'interprétation des traités et des contrats mis de l'avant dans le mémoire de la Première Nation requérante, de même que le fait que l'entente-cadre représente un «accord sur des revendications territoriales» au sens du paragraphe 35(3) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Toutefois, nous constatons que les «droits issus de traités» sur lesquels porte l'entente-cadre, et qui sont reconnus et confirmés au paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ne peuvent être que ceux des bandes admissibles au sens de ladite entente. En outre, bien qu'en temps normal la Commission serait peut-être disposée à interpréter les dispositions d'un traité qui sont ambiguës ou du moins difficiles à saisir «d'une façon équitable, généreuse et libérale en faveur des Indiens», selon les différentes décisions de tribunaux qui ont été avancées comme preuve par le conseiller juridique pour la Première Nation de Kawacatoose, nous constatons que nous disposons d'une marge de manoeuvre limitée pour ce qui est de l'entente-cadre. Celle-ci, à la différence du Traité n° 4, ne constitue pas un ultimatum lancé à des Indiens incapables de le lire eux-mêmes ou même de demander l'avis d'une personne indépendante relativement à ses effets et à ses répercussions. Les trois témoins qui ont comparu devant la Commission pour expliquer l'élaboration de l'entente-cadre ont tous déclaré qu'il s'agit du fruit de deux années de négociations intenses et âprement menées par des parties bénéficiant de l'appui de représentants bien formés et compétents. De part et d'autre, on a cherché à faire des concessions au cours des négociations, et l'on y est parvenu. Aussi est-il impossible de conclure que les relatives différences de force entre les parties au cours des négociations ont obligé l'une d'elles à accepter un accord déraisonnable. Les dispositions de l'article 20.15 de l'entente-cadre vont dans le même sens que notre conclusion, ce que James Kerby a d'ailleurs fait remarquer dans son témoignage :

[Traduction]

20.15 Ambiguïtés

Il est présumé qu'aucune ambiguïté dans la présente entente ne doit être interprétée en faveur ou au détriment des intérêts de l'une ou l'autre partie.

Après avoir examiné les principes sous-tendant l'interprétation des traités qu'a présentés le conseiller juridique pour la Première Nation de Kawacatoose, nous considérons que l'article 20.15 représente une concession importante pour le Canada et la Saskatchewan. Bien que la Première Nation de Kawacatoose ne soit pas l'une des parties à l'entente-cadre, et que l'on

puisse soutenir qu'elle n'est pas liée par l'article 20.15, nous en sommes toutefois venus à la conclusion que, compte tenu des circonstances entourant la négociation de l'entente, celle-ci doit être interprétée conformément aux principes habituels sous-tendant l'interprétation des contrats, mais en ne s'appuyant sur aucune règle en matière d'interprétation des traités qui permettrait d'attribuer autrement le «bénéfice du doute» qui doit jouer en faveur de la Première Nation.

Le conseiller juridique pour le gouvernement du Canada a fait valoir que la Première Nation de Kawacatoose, laquelle n'est pas partie à l'entente-cadre, se trouve, de ce fait, visée par l'article 17.02 concernant «toute bande indienne non signataire de l'entente». Toutefois, il existe une différence entre le fait d'affirmer que l'article 17.02 *s'applique* à la Première Nation de Kawacatoose et celui de dire qu'il *le lie*. Selon la Commission, les requérants ne sont manifestement pas liés par l'article 17.02, bien qu'il soit permis de dire que l'article en question s'applique à eux. Si le gouvernement du Canada affirme que l'article 17.02 lie la Première Nation, cela équivaut à nier l'argumentation touchant la relativité des contrats que le propre conseiller juridique pour le Canada a si soigneusement échafaudée. Cependant, de même que les principes de relativité des contrats empêchent le Canada de prétendre que la Première Nation de Kawacatoose est liée par l'article 17.02, ces principes ne permettent pas non plus à cette dernière de se prétendre liée par l'article 17.03 et de réclamer des avantages aux termes dudit article.

Cela dit, la Première Nation requérante peut-elle faire valoir que l'article 17.03 s'applique à son cas? Dans une certaine mesure, la réponse à cette question réside dans la signification de l'article 17.02, lequel prévoit qu'aucune disposition de l'entente-cadre «ne doit être interprétée de façon à créer ou à élargir un droit, ou encore à conférer un droit à toute bande indienne non signataire de l'entente, ou au profit de celle-ci.» La question qui se pose alors est de savoir si l'article 17.03 crée des droits pour la Première Nation de Kawacatoose, élargit la portée de certains de ses droits, lui en confère d'autres ou lui en fait profiter, ou, plus précisément, si les droits revendiqués par la Première Nation conformément à l'article 17.03 représentent de nouveaux droits ou l'élargissement de droits qu'elle possède déjà. Si tel est le cas, à moins que l'on considère que l'article 17.03 a préséance sur l'article 17.02, ce dernier rendrait l'article 17.03 inapplicable à une bande non admissible. Par ailleurs, si l'article 17.03 ne crée pas de droits pour la Première Nation de Kawacatoose, n'élargit pas la portée de

certaines droits, ne lui en confère aucun et ne lui fait profiter d'aucun, il est alors permis de dire que cet article s'applique à la Première Nation étant donné que, aux termes de l'article 17.01, l'application de l'article 17.03 ne saurait porter atteinte aux droits et aux obligations du Canada à l'égard de la Première Nation de Kawacatoose.

L'article 17.03 a-t-il pour effet de créer ou d'élargir des droits pour la Première Nation de Kawacatoose, de lui en conférer d'autres ou de lui en faire profiter? En outre, comment l'article 17.03 peut-il s'appliquer à la Première Nation de Kawacatoose en tant que bande non admissible? Pour répondre à ces questions, nous allons examiner en détail l'article 17.03.

D'entrée de jeu, nous devons préciser que nous ne sommes pas d'accord avec la description de l'article 17.03 qu'ont présentée M. Kerby et le conseiller juridique pour le gouvernement du Canada, qui n'y voient qu'un simple accord conclu entre le Canada et la Saskatchewan. Il est vrai que l'article 17.03 commence par les mots «Le Canada et la Saskatchewan reconnaissent (...)», mais il ne faut pas nécessairement en déduire qu'ils signifient que le Canada et la Saskatchewan reconnaissent ce qui suit l'un vis-à-vis de l'autre uniquement. Bien que nous convenions avec M. Kerby que certaines dispositions de l'entente-cadre constituent un accord bilatéral conclu entre deux des parties à l'entente, nous ne croyons pas que tel soit le cas de l'article 17.03. Mentionnons, à titre d'exemple, qu'à l'article 14.01 et aux paragraphes 14.02 a) et b), il est dit que «Le Canada convient *avec* les bandes admissibles» ou que «les bandes admissibles conviennent *avec* le Canada», alors que l'article 17.03 porte que «le Canada et la Saskatchewan reconnaissent (...)». Il ne fait aucun doute qu'ils reconnaissent ce qui suit l'un vis-à-vis de l'autre, mais rien dans cet article ne permet de croire qu'ils ne le font pas également vis-à-vis des bandes admissibles. Dans le même ordre d'idées, considérons maintenant l'article 16.02 de l'entente-cadre :

[Traduction]

16.02 Libération par le Canada et les bandes ayant droit à des terres

- a) Le Canada et chacune des bandes admissibles conviennent par les présentes qu'après la ratification, la signature et la mise en application d'une entente particulière, aussi longtemps que la Saskatchewan paiera au Canada et au Fonds des droits fonciers issus de traités (Saskatchewan) les sommes qui doivent être payées par la Saskatchewan au compte de chacune desdites bandes conformément à la présente entente, et que la Saskatchewan n'aura pas manqué, d'aucune façon, de se conformer aux autres obligations énumérées ci-dessous :

- i) le surintendant général des Affaires indiennes ne doit pas demander à la Saskatchewan de mettre des terres de côté conformément à l'alinéa 10 de l'*Accord de transfert sur les ressources naturelles* dans le but de permettre au Canada de s'acquitter de ses obligations découlant des traités applicables à une bande admissible;
- ii) la bande admissible en question ne doit présenter aucune revendication de quelque nature que ce soit qui serait fondée sur une obligation qu'aurait la Saskatchewan de fournir des terres conformément à l'alinéa 10 de l'*Accord de transfert sur les ressources naturelles*.

L'article 16.02 commence par les mots : «Le Canada et chacune des bandes admissibles conviennent (...)», mais il nous semble difficile d'en déduire que cette disposition, qui a pour objet de libérer la Saskatchewan de certaines obligations que comporte l'*Accord de transfert sur les ressources naturelles* de 1930, n'a aucun caractère exécutoire pour la Saskatchewan. Cela dit, l'article 17.03 ne semble toujours pas présenter de caractère exécutoire pour Première Nation de Kawacatoose. Celle-ci n'est pas partie à l'entente-cadre et, de ce fait, ne peut être considérée comme une partie vis-à-vis de laquelle le Canada et la Saskatchewan reconnaissent ce qui fait l'objet de l'article 17.03. Nous reviendrons plus loin dans le présent rapport sur la question du caractère exécutoire. Pour le moment, il convient de bien faire ressortir que l'article 17.03 ne constitue pas simplement une entente bilatérale entre le Canada et la Saskatchewan.

Les autres termes clés de l'article sont «s'il est établi ultérieurement par le Canada». Le conseiller juridique pour le gouvernement soutient que le sens ordinaire, naturel des mots «déterminé par le Canada» est «(qu')il appartient au Canada d'accepter ou de rejeter une revendication présentée par une bande». Cette interprétation laisse sous-entendre pour le Canada un élément de discrétion qui ne nous apparaît pas si évident. Nous ne considérons pas que l'expression «établi par le Canada» accorde au gouvernement la liberté de décider arbitrairement de l'acceptation ou du rejet d'une revendication. Nous préférons une interprétation plus objective, à savoir qu'une fois que le Canada «s'est aperçu», ou qu'il a «compris» plutôt que «décidé», qu'une bande admissible est arrivée à prouver le bien-fondé de sa revendication, le reste des dispositions de l'article 17.03 entre en vigueur.

En revanche, si «établi» signifie «décidé» dans le sens subjectif qui est suggéré par le conseiller juridique pour le Canada, nous croyons que l'obligation de fiduciaire qu'a le Canada envers les Indiens en général, et la Première Nation de Kawacatoose en particulier, écarterait encore la possibilité d'une décision arbitraire. La décision devrait plutôt être équitable et tenir

compte des intérêts de la Première Nation en cause. Toutefois, il ne faudrait pas croire que nous nous rangions du côté du conseiller juridique pour la Première Nation de Kawacatoose lorsqu'il prétend que l'article 17.03 renferme des promesses envers celle-ci qui, une fois faites, diminuent le pouvoir discrétionnaire du Canada et se cristallisent de façon à devenir des obligations particulières auxquelles le Canada ne saurait se soustraire sans l'accord de la Première Nation. Nous rejetons ce point de vue. Nous affirmons plutôt tout simplement que le processus décisionnel du Canada eu égard à la détermination demandée par l'article 17.03 doit être exercé de manière équitable et en toute bonne foi.

En poursuivant notre lecture de l'article 17.03, nous tombons sur les mots «que d'autres bandes (différentes des bandes admissibles) ont prouvé qu'elles sont en mesure de fonder leur revendication de droits fonciers issus des traités, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons que les bandes admissibles». Les parties s'entendent, et nous aussi, pour dire que la Première Nation de Kawacatoose est bien une «autre bande» au sens de cette expression. La vraie question consisterait à savoir si la Première Nation de Kawacatoose a prouvé qu'elle peut effectivement fonder sa revendication, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons que les bandes admissibles. Le conseiller juridique pour les requérants soutient que tel est bien le cas, s'appuyant pour cela sur les critères énoncés dans les directives de 1983 qui, une fois appliqués à chacune des bandes admissibles, entraînerait dans chaque cas, selon lui, la validation de la revendication. Le conseiller juridique pour le Canada affirme le contraire parce que, à son avis, il n'existe pas une seule série de critères que la Première Nation de Kawacatoose peut mentionner comme constituant la norme unique de validation des revendications soumises par toutes les bandes admissibles. Pour la majorité des 26 bandes en question, cette validation est antérieure aux directives de 1983.

Nous constatons que l'article 17.03 contient une norme qui se lit tout simplement comme suit : «en s'appuyant, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons que les bandes admissibles». Il n'est pas nécessaire de disposer d'un document comme les directives de 1983 pour établir que la revendication déposée par la Première Nation de Kawacatoose s'appuie sur les mêmes raisons que celles invoquées par les bandes indiennes de Poundmaker, de Sweetgrass, du lac Pelican et d'Onion Lake. Toutes ces Premières Nations ont vu leur revendication validée au titre d'ajouts ultérieurs malgré le fait qu'elles avaient reçu suffisamment de terres pour la totalité de leur population à l'époque où leur réserve avait été arpentée pour la pre-

mière fois. Le fait que M. Barber ignorait les critères en vertu desquels la revendication des 26 bandes admissibles avait été validée à l'époque où se déroulaient les négociations entourant l'entente-cadre ne doit pas nous amener à conclure implicitement que la FSIN et les bandes admissibles n'étaient pas préoccupées par les normes de validation. L'article 17.03 a été formulé de façon à énoncer clairement que les mêmes normes s'appliqueront, totalement ou en grande partie.

En même temps, toutefois, nous croyons que le conseiller juridique pour la Première Nation de Kawacatoose surévalue l'importance des directives de 1983 dans le cadre de la revendication en cause ici. Nous sommes d'accord avec le point de vue de M. Westland selon lequel les directives de 1983 ne contiennent rien qui rende moins nécessaire d'établir la véritable portée de l'obligation légale du Canada, ladite obligation légale découlant du Traité n° 4. Là où nous ne sommes plus d'accord avec M. Westland, c'est lorsqu'il affirme que les «principes fondamentaux» de l'obligation légale du Canada ne s'appliquent pas au-delà de la population au moment du premier arpentage, y compris les absents et les bénéficiaires d'arriérés. Notre conclusion à l'égard de la deuxième question posée dans le cadre de notre enquête est que l'obligation légale du Canada comprend aussi les «ajouts ultérieurs» comme les nouveaux adhérents au Traité, les transférés de bandes privées de terres, et dans la mesure où ils tombent de plein droit dans l'une ou l'autre de ces dernières catégories, les Indiens ayant épousé une Indienne visée par un traité. En s'appuyant sur ces faits, nous avons conclu que, bien que la superficie de la réserve arpentée initialement pour la Première Nation de Kawacatoose respecte les conditions relatives à la population au moment du premier arpentage, compte tenu des absents et des bénéficiaires d'arriérés, le Canada a toujours une obligation légale envers la Première Nation concernant des droits fonciers issus de traités qui n'ont pas été respectés parce qu'il n'a pas été tenu compte des personnes venues s'ajouter à la bande après la date du premier arpentage. Nous constatons aussi que plusieurs bandes admissibles ont fondé leur revendication sur les ajouts ultérieurs, et que les revendications établies sur cette assise ressortissent au Traité n° 4. Par conséquent, nous concluons que la Première Nation de Kawacatoose, dans le but de justifier sa revendication, s'est bel et bien fondée, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons que les bandes admissibles, comme l'exige l'entente-cadre.

L'obligation du Canada à l'égard des droits fonciers conférés par traité à la Première Nation de Kawacatoose ne nous paraît avoir été ni créée ni élar-

gie par l'application de quelque disposition que ce soit de l'entente-cadre. Ces droits existent depuis la signature du Traité n° 4 par la bande de Kawacatoose, en 1874. On pourrait dire que les droits des requérants ont été créés ou étendus s'ils avaient prouvé le bien-fondé de leur revendication en s'appuyant, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons qu'une bande admissible dont la revendication pourrait avoir été validée pour des motifs autres que ceux découlant du Traité n° 4. On considérerait alors que la Première Nation de Kawacatoose a fondé sa revendication uniquement sur l'entente-cadre et non sur ses droits préexistants découlant du Traité. Dans ces circonstances, la revendication de la Première Nation de Kawacatoose serait écartée par l'application de l'article 17.02.

Par exemple, si nous avons conclu que la position du Canada à l'égard des «principes fondamentaux» d'une obligation légale est justifiée et que le Traité n° 4 accorde uniquement des droits fonciers en fonction de la population de la bande au moment du premier arpentage, compte tenu des absents et des bénéficiaires d'arriérés, alors une revendication fondée entièrement sur des ajouts ultérieurs ne pourrait être justifiée que du fait qu'il existe, comme l'ont indiqué les requérants, sept bandes dont la revendication a été validée et qui, justement, reposait sur des ajouts ultérieurs. La Première Nation de Kawacatoose pourrait justifier sa revendication en s'appuyant, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons que ces sept bandes, mais cela ne ferait aucunement ressortir un droit préexistant en vertu du Traité n° 4. Nous aurions été forcés, dans ces circonstances, de conclure que les motifs contractuels invoqués offraient à la Première Nation de Kawacatoose l'avantage de droits nouveaux ou d'un élargissement de ses droits existants.

En résumé, nous souhaitons souligner que le fait qu'une Première Nation non admissible s'est appuyée, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons que les bandes admissibles n'impose pas au Canada une obligation légale — de type fiduciaire, contractuel ou autre — de valider la revendication de cette Première Nation si les raisons invoquées excèdent les limites de l'obligation légale dont le Canada doit s'acquitter en vertu du Traité n° 4. Nous ne considérons pas qu'en allant au-delà de son obligation légale dans la validation ou le règlement de revendications antérieures le Canada a créé de nouveaux «jalons» auxquels, à tout le moins, il devra se conformer à l'avenir, faute de quoi il manquera à ses obligations de fiduciaire envers des bandes non admissibles au sens de l'entente-cadre. Les motifs appropriés de validation d'une revendication prévus à l'article 17.03 sont ceux du Traité n° 4.

Les autres termes importants de l'article 17.03 de l'entente-cadre sont «le Canada et la Saskatchewan appliqueront également à ces bandes les principes établis dans la présente entente, et dans l'entente modifiée sur le partage des coûts, afin de remplir les obligations non respectées au chapitre des droits fonciers issus de traités». Nous remarquons l'utilisation du mot «shall» dans cette phrase en anglais, ce qui comporte normalement une obligation exécutoire de la part des parties signataires auxquelles ce mot s'applique. Toutefois, lorsque qu'il est juxtaposé au mot «support», rendu en français dans sa forme conjuguée «appliqueront», nous considérons l'obligation imposée au Canada et à la Saskatchewan comme ne représentant rien de plus que ce qui est mentionné dans les dispositions contractuelles de la *common law*, c'est-à-dire, une entente visant à se mettre d'accord ou peut-être une simple obligation de négocier. Dans la plupart des circonstances contractuelles, ce genre d'obligation serait considéré comme non exécutoire par les parties à l'entente, sans parler d'une bande non admissible comme la Première Nation requérante. Même dans le cas présent, en supposant que l'on a validé la revendication d'une bande non admissible en s'appuyant, en totalité ou en grande partie, sur les mêmes motifs que les bandes admissibles, rien n'oblige absolument le Canada et la Saskatchewan à conclure une entente avec une bande non admissible à partir précisément des mêmes conditions que celles formulées dans l'entente-cadre relativement aux bandes admissibles. Néanmoins, une fois la revendication validée, notre interprétation de l'article 17.03 va dans le sens suivant : le Canada et la Saskatchewan doivent chercher à négocier au moins le règlement de cette revendication en fonction des critères énoncés dans l'entente-cadre. Nous sommes d'accord avec la déclaration suivante de M. Knoll :

[Traduction]

Je pense que les bandes admissibles l'ont inclus (l'article 17.03) dans cette entente en croyant qu'il serait avantageux pour les autres bandes indiennes susceptibles d'en bénéficier, bien qu'elles ne soient pas partie à l'entente-cadre. Je conclus qu'elles seraient les seules à pouvoir bénéficier de cette disposition particulière³¹⁵.

L'obligation contenue dans l'article 17.03, associée à l'obligation qu'a le Canada, en sa qualité de fiduciaire, d'agir avec impartialité et dans le meilleur intérêt de toutes les bandes, à supposer que l'article 17.02 n'impose rien d'autre, force le gouvernement à négocier de bonne foi et à insister

315 Transcription, vol. 4, p. 111 (David Knoll).

auprès de la Saskatchewan pour qu'elle en fasse autant. Dans la mesure où les parties négocient de bonne foi, les obligations que l'article 17.03 fait au Canada et à la Saskatchewan sont respectées, même si les parties signataires ne parviennent pas à un règlement négocié.

Revenons maintenant sur la question de savoir si l'intention des parties signataires était de rendre l'article 17.03 applicable aux bandes non admissibles malgré le fait que celles-ci n'étaient parties à l'entente-cadre. Pour examiner cette question, nous avons considéré attentivement certaines déclarations de M. Kerby et du conseiller juridique pour le Canada. Comme nous l'avons déjà mentionné, M. Kerby (qui, rappelons-le, était procureur du Canada lors de la négociation de l'entente-cadre), a affirmé ce qui suit en ce qui concerne les bandes non admissibles :

[Traduction]

Elles tombaient par référence sous le coup de l'article 17.03 à condition d'avoir établi le bien-fondé de leur revendication de droits fonciers issus de traités en s'appuyant sur les mêmes motifs, en totalité ou en grande partie, voilà comment elles tombaient sous le coup de l'article 17.03. Ainsi, elles devaient franchir l'obstacle de prouver le bien-fondé de leur revendication, mais alors, oui, l'article 17.03 s'appliquait à ces bandes³¹⁶.

En faisant cette déclaration, M. Kerby reconnaissait que l'on doit considérer l'article 17.03 comme une disposition pouvant s'appliquer à des bandes non admissibles, comme la Première Nation de Kawacatoose, dans la mesure où ces bandes auraient fondé leur revendication, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons que les bandes admissibles.

De la même façon, lors de l'audience publique tenue la première journée de l'enquête, le conseiller juridique pour le Canada, qui s'objectait à ce que la Commission tienne compte de l'entente-cadre dans le déroulement de ses travaux, a échangé les propos suivants avec le commissaire Prentice :

[Traduction]

COMMISSAIRE PRENTICE : Êtes-vous en train de dire que si une autre revendication découlant de droits fonciers issus de traités était validée que le Canada et la Saskatchewan auraient le choix d'accorder ou non à cette bande le même traitement qu'aux bandes admissibles?

M. GRAY : Si le Canada valide une revendication en se fondant sur la théorie [de la date du premier arpentage] et sur l'analyse des listes de bénéficiaires, alors la Saskat-

³¹⁶ Transcription, 25 mai 1995, p. 229-230 (James Kerby).

chewan est tenue d'appliquer l'entente-cadre et l'entente modifiée sur le partage des coûts comme elle l'a fait avec les autres bandes visées.

COMMISSAIRE PRENTICE : De sorte que cette bande aurait droit au même degré d'indemnisation?

M. GRAY : Oui, mais — oui, une fois que c'est arrivé, c'est comme si le Canada pouvait aller voir la Saskatchewan pour s'assurer qu'elle ne reviendra pas sur son engagement une fois terminé le processus de validation de la revendication.

Par exemple, si, après l'enquête, nous validons la revendication de la Première Nation de Kawacatoose; nous ne voulons pas nous entendre dire en Saskatchewan qu'on regrette, mais qu'on n'est pas prêt à continuer au prorata du partage des coûts 70 %-30 %, par exemple, et qu'on n'est pas disposé à étendre à d'autres les avantages de l'entente-cadre. Nous pouvons alors invoquer l'article 17.03 et rappelez à ces gens qu'ils ont promis qu'une fois que nous aurons validé une revendication fondée sur les mêmes raisons, ils accorderaient les mêmes avantages. Le Canada peut ainsi obliger la Saskatchewan à s'acquitter de ses obligations si jamais nous validons des revendications. Dans tous les cas, c'est l'interprétation que nous donnons à l'article 17.03, mais il n'y a toujours pas de lien de droit qui permet à une autre bande d'utiliser cet article, et l'article 17.02 le stipule bien, ainsi que l'article 17.01.

COMMISSAIRE PRENTICE : Mais cet article doit sûrement inciter une bande à croire qu'elle va bénéficier du même traitement, un traitement équitable, comparable à celui dont ont bénéficié les 26 bandes visées par l'entente-cadre ?

M. GRAY : Oui, une fois que le Canada a reconnu le bien-fondé de la revendication et que celle-ci n'a pas été rejetée, mais validée, je pense qu'une bande indienne pourrait alors se tourner vers le Canada et nous dire, nous avons obtenu une promesse de la Saskatchewan et que nous devons maintenant respecter la nôtre et amener la Saskatchewan à en faire autant d'ici la fin de la journée³¹⁷.

À supposer que la bande mentionnée par le conseiller juridique du Canada serait capable de demander au gouvernement fédéral de s'assurer que la Saskatchewan respectera ses promesses, nous comprenons difficilement pourquoi la même bande ne pourrait demander à la Saskatchewan de faire de même en ce qui concerne les promesses faites par le Canada, ou sinon, pourquoi la bande ne pourrait se servir du même mécanisme pour demander directement au Canada de «respecter» ses propres promesses en vertu de l'entente-cadre.

Jusqu'à présent, le Canada ne se reconnaît aucune obligation légale relativement à la validation de la revendication présentée par la Première Nation de Kawacatoose et, encore moins, après validation, à un règlement devant être fondé sur la formule établie par l'entente-cadre. En supposant que le

317 Transcription, 15 novembre 1994, p. 161-163 (Ian Gray).

Canada sera maintenant satisfait que le bien-fondé de cette revendication a été établi, totalement ou en grande partie, à partir des mêmes motifs que ceux des bandes admissibles, nous nous attendons que le Canada estimera que c'est pour lui une question d'honneur d'appliquer aux requérants les principes de règlement prévus dans l'entente-cadre. Nous tirons cette conclusion du ton de l'objection préliminaire formulée par le Canada au moment où la Commission est passée à l'étude de la troisième question soulevée par l'enquête :

[Traduction]

S'il ne s'agissait que d'une question de subtilités de droit contractuel, nous n'aurions probablement aucune objection à ce que cette question soit examinée par la Commission. *Toutefois, le Canada ne considère pas comme très sérieuses les allégations voulant qu'il ne respecte pas les obligations que lui fait l'entente-cadre. Nous considérons celle-ci comme une réalisation importante pour le Canada, les bandes admissibles et la Saskatchewan. Le Canada consacre beaucoup de ressources à la mise en application de cette entente. Jusqu'à présent, il a tenté de se conformer scrupuleusement aux obligations que lui fait l'entente-cadre, et il ne peut passivement permettre que de telles allégations soient faites devant la Commission.*

Nous croyons que si la Commission devait se concentrer sur cette allégation, sa capacité d'entendre le Canada sans préjugé risque d'être compromise. *La simple allégation selon laquelle le Canada ne tiendrait pas compte de l'entente-cadre sitôt après sa signature jetterait un mauvais éclairage sur le Canada pour la durée de l'enquête en cours* — même si l'allégation en soi est sans fondement. Autrement dit, la nature préjudiciable de cette allégation dépasse de loin sa pertinence lorsqu'il s'agit de déterminer si le Canada a une obligation légale envers la Première Nation de Kawacatoose relativement aux droits fonciers conférés à celle-ci par traité³¹⁸.

En conclusion, nous constatons que les parties signataires de l'entente-cadre avaient prévu que l'article 17.03 s'appliquerait au règlement des revendications de droits fonciers issus de traités présentées par des bandes non admissibles dont la validation reposerait, en totalité ou en grande partie, sur les mêmes motifs que ceux des bandes admissibles. La Première Nation de Kawacatoose est l'une de ces bandes, et nous croyons que l'article 17.03 doit lui être appliqué.

318 Ian D. Gray, conseiller juridique, ministère de la Justice, Revendications particulières pour l'Ouest, Services juridiques du MAINC, à Ron Maurice, Commission des revendications des Indiens, 12 septembre 1994. Italiques ajoutés.

Maintenant que nous avons établi la signification de l'article 17.03 et déterminé qu'il s'applique à des bandes non admissibles comme la Première Nation de Kawacatoose, deux questions demeurent : l'article 17.02 annule-t-il les dispositions de l'article 17.03 et, dans la négative, la Première Nation de Kawacatoose peut-elle se prévaloir de l'article 17.03?

Selon le conseiller juridique pour la Première Nation, appliquer l'article 17.02 de telle sorte que l'article 17.03 n'impose aucune obligation réelle au Canada et à la Saskatchewan, rendrait sans effet la validation de la revendication présentée par la Première Nation de Kawacatoose «en s'appuyant, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons que les bandes admissibles». De son côté, le conseiller juridique pour le Canada souligne que le fait d'accorder à l'article 17.03 la signification demandée par la Première Nation requérante équivaldrait à enlever toute signification aux mots «Aucune disposition de la présente entente» que l'on peut lire au début de chacun des articles 17.01 et 17.02. Si l'une ou l'autre de ces allégations se vérifie, nous nous trouvons devant la tâche difficile d'établir si l'article 17.03 a préséance sur l'article 17.02 ou inversement.

Tout d'abord, nous sommes d'avis que la section de l'article 17.03 qui s'oppose à l'article 17.02 n'est pas celle où l'on peut lire les mots «en s'appuyant, totalement ou en grande partie, sur les mêmes raisons que les bandes admissibles», mais bien le passage qui suit et où l'on peut lire les mots : «le Canada et la Saskatchewan appliqueront également à ces bandes les principes établis dans la présente entente et l'entente modifiée sur le partage des coûts afin de remplir les obligations non respectées découlant de droits fonciers issus de traités», à moins que ce ne soit une combinaison des deux. Le second extrait se rapporte bien plus aux modalités du règlement qu'à la question de la validation, laquelle découle davantage du Traité que de l'entente-cadre, comme nous l'avons déjà fait valoir. Si l'on peut démontrer que l'entente-cadre accorde de nouveaux droits et avantages ou encore confère des droits et avantages élargis aux bandes «désormais» admissibles, alors l'article 17.02 semblerait de prime abord empêcher ces bandes de recevoir et de profiter de pareils droits et avantages.

En comparant ces dispositions, nous avons tenu compte des motifs invoqués par les juges La Forest et McLachlin dans l'arrêt *BG Checo c. B.C. Hydro* :

Il existe une règle primordiale en interprétation des contrats selon laquelle les diverses parties du contrat doivent être interprétées dans le contexte de l'intention des parties qui ressort de l'ensemble du contrat : K. Lewison, *The Interpretation of Con-*

tracts (1989), à la p. 124; *Chitty on Contracts* (26^e éd. 1989), vol. 1, à la p. 520. Lorsque des incompatibilités ressortent entre différentes conditions d'un contrat, le tribunal doit tenter de trouver une interprétation qui peut raisonnablement attribuer un sens à chacune des conditions en question. Le tribunal ne conclura à l'inapplicabilité d'une clause que s'il ne peut trouver une interprétation qui en rend les conditions raisonnablement compatibles : *Chitty on Contracts, op. cit.*, à la p. 526; *Lewison, op. cit.*, à la p. 206; *Git c. Forbes* (1921), 62 R.C.S. 1, le juge Duff (plus tard Juge en chef), dissident, à la p. 10, inf. par [1922] 1 A.C. 256; *Hassard c. Peace River Co-operative Seed Growers Associations Ltd.*, [1954] 2 D.L.R. 50 (C.S.C.), à la page 54. Dans ce processus, les conditions seront conciliées, dans la mesure du possible, par l'interprétation de l'une comme étant une restriction de l'autre : *Forbes c. Git.* [1922] 1 A.C. 256; *Cotter c. General Petroleum Ltd.*, [1951] R.C.S. 154. Il résulte fréquemment de ce genre d'analyse que des conditions générales d'un contrat seront considérées comme restreintes, par des conditions spécifiques -- ou, autrement dit, lorsqu'il y a apparence de conflit entre une condition générale et une condition explicite, elles peuvent être conciliées si l'on considère que les parties ont voulu que la condition générale ne s'applique pas à l'objet de la condition spécifique³¹⁹.

Étant donné la proximité des articles 17.02 et 17.03 dans l'entente-cadre, il est difficile de concevoir que des dispositions en apparence incompatibles aient pu être incluses par inadvertance, comme cela aurait pu être compréhensible si ces articles s'étaient trouvés dans des parties différentes de l'entente. Nous sommes portés à croire que les parties étaient au fait de ce que supposaient les deux dispositions au moment où elles ont été incluses dans l'entente-cadre, et qu'elles les ont jugées complémentaires ou à tout le moins compatibles.

Par conséquent, comme le prescrit l'arrêt *BG Checo*, nous avons cherché à trouver une interprétation qui puisse raisonnablement donner un sens à chacune des conditions en question. Au chapitre de la validation, nous y sommes arrivés en n'appliquant l'article 17.03 qu'aux cas où la Première Nation ne bénéficierait pas de droits nouveaux ou d'un élargissement de la portée de ses droits existants — autrement dit, aux cas où la validation s'appuie sur le traité plutôt que simplement sur les droits qui ont été créés ou dont la portée a été élargie en vertu de l'entente-cadre. Dans cette optique, nous sommes arrivés à la conclusion que l'article 17.03 s'applique dans certains cas et dans d'autres, non. Toutefois, au chapitre du règlement, faute d'avoir trouvé une interprétation aussi probante, nous avons conclu que nous devons établir qu'un de ces articles est inopérant.

319 *BG Checo c. B.C. Hydro*, [1993] 1 RCS 12, p. 23-24.

En élargissant l'application des principes de règlement énoncés dans l'entente-cadre, l'article 17.03 crée de toute évidence de nouveaux droits pour les bandes non admissibles ou élargit la portée de droits existants, ce qui contrevient à l'article 17.02. Bien que nous reconnaissons qu'un règlement est le résultat de négociations, et que les bandes non admissibles peuvent en théorie obtenir des concessions plus grandes que celles obtenues par les bandes admissibles aux termes de l'entente-cadre, nous devons aussi reconnaître que celle-ci représente justement un «avantage de départ important» dans le processus de négociation, avantage qui serait refusé aux bandes non admissibles en l'absence de l'article 17.03.

Néanmoins, nous estimons que l'article 17.03 ne peut s'appliquer qu'à des circonstances semblables à celles de la présente affaire, alors que l'article 17.02 semble susceptible de s'appliquer à un plus grand nombre de situations que celles dont a été saisie la Commission dans le cas qui nous occupe. Par conséquent, selon nous, les dispositions de l'article 17.02 sont les plus générales des deux articles, ce qui nous a amené à affirmer que la portée de l'article 17.02 ne s'étend pas à l'article 17.03.

L'analyse qui précède s'intéresse davantage à la question de la signification à donner à l'article 17.03 qu'à la capacité d'une bande non admissible, comme la Première Nation de Kawacatoose, de faire valoir cette disposition. Il reste néanmoins que la Première Nation de Kawacatoose n'est pas partie à l'entente-cadre et qu'elle ne se trouve pas en position de demander au Canada et à la Saskatchewan de satisfaire aux conditions contenues dans cet article. Nous sommes d'accord avec l'argumentation du Canada voulant que les principes de *common law* concernant la relativité des contrats empêchent la Première Nation requérante de se prévaloir directement des droits prévus à l'article 17.03.

Nous reconnaissons qu'aux yeux des parties à l'entente-cadre, celle-ci constituait un pas important vers le règlement des questions relatives aux droits fonciers issus de traités en Saskatchewan. Aussi espéraient-elles que cette entente servirait de cadre au règlement des revendications validées par la suite et présentées par des bandes non admissibles. À cet égard, nous avons retenu le témoignage suivant de M. Lloyd Barber quant à l'intention qui sous-tend l'article 17.03 :

[Traduction]

Q. Vous mentionnez dans votre lettre que la clause 17 a été insérée dans l'entente-cadre sur l'insistance des bandes admissibles, est-ce exact?

- R. Oui. La politique de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, la politique des bandes — j'entends ici «politique» dans le sens le plus noble du terme — s'appuie sur un très fort degré d'esprit collectif. Il y a bien certaines divergences qui surgissent de temps à autre, mais au fond, le sens de la collectivité est très puissant. Et ces gens ne voulaient pas voir d'autres bandes laissées de côté si, en fait, un jour, elles réussissaient à faire valider leur revendication; il fallait que ces bandes fassent partie du processus et que rien dans l'entente-cadre ne vienne porter atteinte à leur position. Il existe, par ailleurs, au sein de chaque bande un fort sentiment d'indépendance qui fait que les bandes ne veulent pas s'obliger les unes vis-à-vis des autres (...).
- Q. Aviez-vous prévu, au cours des négociations entourant l'entente, notamment vers la fin, qu'elle servirait de cadre au règlement des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan?
- R. Je pense que cette description est juste, mais en gardant à l'esprit que vous ne pouvez pas lier des personnes qui ne sont pas signataires à une entente. Mais oui, certainement, je pense que toutes les parties pensaient qu'il s'agissait d'une très bonne entente et qu'il était clair qu'elle devait s'appliquer à ceux qui viendraient plus tard.
- Q. Était-ce l'intention des parties en formulant la clause 17 que l'entente-cadre s'applique à d'autres bandes?
- R. Je crois que oui.
- Q. Si elles choisissent d'y adhérer?
- R. Si elles le choisissent, oui. Comme je le disais dans ma lettre, il m'est impossible de lire dans les pensées des négociateurs du gouvernement, mais je pense qu'ils considéraient cette clause comme établissant en quelque sorte une série de paramètres limitatifs vers lesquels ils pourraient toujours se tourner et dire : «Écoutez, vous ne pouvez chercher à obtenir plus que ce que les autres ont obtenu, car pensez à toutes les difficultés que nous avons eues pour en arriver là». Aussi, je pense que l'idée générale était la suivante : nous avons tracé la voie à suivre et tous ceux qui viendront devraient l'emprunter.
- Q. Donc, alors, était-ce le but et l'intention de l'article 17.03, notamment, de garantir que toutes les bandes en Saskatchewan seraient traitées de la même manière?
- R. Je pense que oui, dans la mesure où cela peut arriver. Je le répète, ce sont des nations souveraines, si vous préférez, des Premières Nations, et si l'une d'entre elles choisit de ne pas être liée par cette entente, je pense qu'elle ne doit pas l'être, mais on avait l'intention, comme je l'ai dit, d'amener les gens à reconnaître que ces dispositions représentent une très bonne voie à suivre et que les bandes doivent s'y engager³²⁰.

320 Transcription, 24 mai 1995, p. 142-145 (Lloyd Barber).

Le témoignage de M. Kerby, bien que partant du postulat selon lequel l'article 17.03 constitue simplement une entente bilatérale entre le Canada et la Saskatchewan, rejoint de très près le précédent quant aux motifs qui sous-tendent cet article :

[Traduction]

Selon moi, l'article 17.03 a été ajouté parce que le Canada et la Saskatchewan ont voulu reconnaître ensemble, après une dure (je peux en témoigner), une très dure bataille autour de l'entente de partage des coûts, que *si une autre bande indienne établissait le bien-fondé de sa revendication de droits fonciers issus de traités en s'appuyant essentiellement sur les mêmes raisons que celles invoquées par ces 26 bandes, ils devaient appliquer à cette bande l'entente sur le partage des coûts et l'entente-cadre*, parce que tous les deux tiraient des avantages des deux ententes³²¹.

Les témoignages de M. Barber et de M. Knoll voulant que l'article 17.03 ait été inséré dans l'entente-cadre à la demande des bandes admissibles n'ont pas été contestés au cours de l'enquête. Nous n'hésitons aucunement à conclure, par conséquent, que l'article 17.03 doit être considéré comme étant un avantage qui a été négocié et remporté par les bandes admissibles aux fins de protéger les intérêts des bandes non admissibles dans le règlement de futures revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités. En conclusion, nous constatons que la Première Nation de Kawacatoose n'est pas partie à l'entente-cadre et qu'elle n'est pas habilitée à la faire valoir directement, bien que les bandes admissibles, en tant que partie à cette entente, soient probablement en mesure de le faire.

Nous ne sommes pas d'accord avec l'interprétation du conseiller juridique pour le Canada selon laquelle le fait d'appliquer l'article 17.03 de l'entente-cadre de la manière décrite ci-dessus place les bandes non admissibles dans une position plus avantageuse que celle des bandes admissibles qui n'ont pas adhéré à l'entente-cadre ou qui n'ont pas signé d'ententes particulières. Selon nous, le statut des bandes non admissibles avant que ne soit validée leur revendication est nettement inférieur à celui des bandes admissibles, puisque les premières doivent toujours faire valider leur revendication de droits fonciers issus de traités — c'est-à-dire, qu'elles doivent toujours s'intégrer à l'entente-cadre. En revanche, les bandes admissibles sont déjà reconnues dans cette entente-cadre et n'ont qu'à y adhérer et à signer une entente particulière pour que soient confirmés les droits et les obligations

321 Transcription, 25 mai 1995, p. 214 (James Kerby). Italiques ajoutés.

prévus dans l'entente-cadre. Les bandes admissibles sont aussi capables de faire directement valoir les obligations des autres parties à l'entente-cadre.

Une fois validée la revendication d'une bande non admissible, et en supposant que cette bande a choisi, en vertu de l'article 17.04, de parvenir à un règlement dans la perspective de l'entente-cadre plutôt que d'une autre façon, on demanderait vraisemblablement encore à cette bande d'adhérer à l'entente-cadre et de signer une entente particulière, comportant le même délai et les mêmes dispositions que ce que prévoit l'entente-cadre, sous réserve de modifications consécutives qu'il peut être nécessaire d'apporter. Nous ne sommes pas prêts à affirmer qu'une bande non admissible, au moment de la validation de sa revendication, deviendrait automatiquement une bande admissible, puisque, conformément à l'article 17.04, elle peut choisir de ne pas s'engager dans la voie tracée pour parvenir à un règlement. Mais si une bande non admissible dont la revendication a été validée fait le choix de s'intégrer à l'entente-cadre, nous considérons l'article 17.03 comme obligeant le Canada et la Saskatchewan — même si cette obligation n'est pas directement applicable par une bande non admissible — à étendre l'application des principes de cette entente et de l'entente modifiée sur le partage des coûts à toutes les négociations subséquentes en vue d'un règlement. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, cet article signifie que le Canada doit négocier de bonne foi et doit insister auprès de la Saskatchewan pour qu'elle en fasse autant. Même si l'on ne peut parvenir à un règlement satisfaisant à la suite de négociations menées de bonne foi, les obligations du Canada et de la Saskatchewan en vertu de l'article 17.03 seraient néanmoins respectées.

PARTIE V

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

On a demandé à la Commission de déterminer si le gouvernement du Canada avait eu raison de rejeter la revendication particulière déposée par la Première Nation de Kawacatoose et de faire rapport à ce sujet. Afin d'établir la validité de la revendication, nous avons dû nous pencher sur les questions suivantes :

1. Les deux familles dont le nom figure sur la liste de bénéficiaires du Traité établie en 1876 pour Fort Walsh (Paahoska/Long Hair et Wui Chas te too tabe/Man That Runs) appartenaient-elles à la bande de Kawacatoose («Poorman») ou à celle de «Lean Man» («Pour Man»)?
2. En supposant que la formule fondée sur la date du premier arpentage pour déterminer les droits fonciers non réglés est celle qu'il convient d'employer, ce qui n'exclut pas d'autres formules applicables aux fins du Traité n° 4, la Première Nation a-t-elle des droits fonciers non réglés du fait que d'autres personnes (signataires après le fait, transférés de bandes privées de terres et conjoints non soumis au régime d'un traité) ont adhéré audit traité après la date du premier arpentage, et que ces personnes :
 - a) ont droit à des terres selon le Traité n° 4 et
 - b) doivent être prises en compte pour établir la population de la bande à la date du premier arpentage, afin de déterminer si elle a des droits fonciers non réglés?
3. Conformément à la clause 17 de l'entente-cadre de la Saskatchewan sur les droits fonciers issus de traités, la Première Nation a-t-elle établi que sa revendication s'appuie, totalement ou en grande partie, sur les mêmes motifs que les bandes admissibles?

Notre réponse en regard de chaque question se résume comme suit :

Question 1 : Population de la bande de Kawacatoose au moment du premier arpentage

Les treize personnes appartenant aux deux familles de Fort Walsh qui ont reçu un paiement en 1876 sous la rubrique «Poor Man» appartenaient à la bande de Kawacatoose et non de la bande assiniboine de «Poor Man». Toutefois, les cinq membres de la famille Contourier qui, en 1883, ont touché en même temps que la bande de Kawacatoose leurs annuités pour 1876, doivent être considérés comme ayant appartenu à la bande indienne de Gordon, puisque le nom de trois membres de cette famille figurait sur la liste initiale des bénéficiaires de cette bande, dressée en 1875, et qu'au moins une des deux autres personnes semble être un descendant né en 1876. En conséquence, nous concluons que la population de la bande de Kawacatoose au moment du premier arpentage doit se chiffrer à 210 personnes, sous réserve d'autres recherches pouvant être entreprises en vue de confirmer l'appartenance à cette bande du quatrième membre de la famille Keeahkeewaypew.

Question 2 : Nature et portée des droits fonciers issus de traités

De façon générale, la Commission se réfère au rapport sur Fort McKay pour confirmer et adopter ses conclusions et ses recommandations. Toutefois, nous voulons également éclaircir deux conclusions de ce rapport :

- Bien que le Traité n° 8 fasse mention de la possibilité pour un Indien de recevoir une terre en propriété individuelle alors qu'il n'en est pas question dans le Traité n° 4, nous ne considérons pas que cette différence peut influencer sur nos conclusions générales relatives aux droits fonciers issu du Traité.
- Dans le cas des transférés de bandes privées de terres, dès qu'une personne se joint à une bande à qui l'on a, dans une certaine mesure, cédé une terre en vertu d'un traité, le droit qu'a cette personne d'être comptée doit alors se fondre dans le droit collectif de sa nouvelle bande. Le droit foncier issu d'un traité demeure avec l'individu jusqu'à ce qu'il soit inscrit sur la liste d'une bande n'ayant jamais reçu de terres en vertu d'un traité, ou qu'il joigne une bande jouissant d'un tel droit.

Nous constatons de très grandes similitudes entre le Traité n° 4 et le Traité n° 8 quand au fond des dispositions. Bien que la situation des Premières Nations de Kawacatoose et de Fort McKay diffère quelque peu, nous concluons néanmoins à une très grande similitude à certains égards : à l'instar de bandes indiennes visées par le Traité n° 8, certaines bandes, comme celle de Kawacatoose, soumises au Traité n° 4, ne sont pas parvenues à se stabiliser et ne sont pas devenues des groupes autonomes. De plus, il est reconnu que, à l'époque du Traité, beaucoup d'Indiens n'avaient aucune intention de s'installer dans des réserves ni de se convertir à l'agriculture, pour un certain temps du moins. En conséquence, on ne peut raisonnablement conclure que les membres de la bande de Kawacatoose, pas plus que les autres signataires du Traité n° 4, auraient été prêts à faire cession de leurs droits sur les vastes territoires prévus par le Traité en s'appuyant sur la formule rigide du calcul de la population au moment du premier arpentage, formule qui correspond, de l'avis du gouvernement du Canada, à l'obligation légale qui lui échoit.

Comme nous l'avons constaté dans l'enquête relative à Fort McKay, le Canada n'a pas satisfait à l'obligation qu'il a en vertu du Traité de fournir des terres de réserve à la bande de Kawacatoose. Le Traité conférait à chaque Indien des droits fonciers qu'il pouvait exercer en tant que membre de sa bande, ces droits s'étant cristallisés à la date du premier arpentage, soit en 1876 pour les membres de la bande à cette époque. La superficie de terre qui revenait alors à la bande de Kawacatoose est une question de fait; elle a été déterminée selon la population réelle de la bande à ce moment, y compris les absents et les bénéficiaires d'arriérés. La population au moment du premier arpentage se chiffrait à 159 personnes — compte tenu des treize membres des deux familles de Fort Walsh, mais exception faite des cinq membres de la famille Contourier — auxquelles s'ajoutent 51 absents et bénéficiaires d'arriérés, pour un total de 210 personnes.

Le Traité conférait également à chaque bande le droit de recevoir des terres de réserve supplémentaires pour chaque Indien qui y adhérerait et qui se joindrait à la bande après la date du premier arpentage. La superficie de terres supplémentaires qui revient de droit à la bande de Kawacatoose par suite de ces ajouts est une question de fait, ce droit s'étant cristallisé lorsque ces Indiens se sont joints à la bande. Nous concluons que 43 personnes au total se sont jointes à la bande de Kawacatoose en tant que nouveaux adhérents après la date du premier arpentage, mais comme aucune des deux parties ne fait entièrement confiance aux données qui ont été soumises ou

qui ont découlé des recherches qu'elles ont commandées, ce chiffre reste à confirmer et pourra être modifié selon les résultats des recherches plus poussées que les parties jugeront bon de mener.

Le Traité conférait, en outre, à la bande le droit de recevoir des terres de réserve supplémentaires pour chaque Indien venant d'une autre bande, dans la mesure où la bande d'origine de l'Indien transféré n'avait jamais reçu de terres en son nom ou en celui de la bande. Dix-neuf anciens membres de bandes privées de terres ont ainsi été transférés dans la bande de Kawacatoose, cette donnée pouvant également faire l'objet d'autres recherches.

Enfin, par suite de mariages, cinq femmes, elles-mêmes nouvelles adhérentes ou privées de terres, se sont jointes à la bande de Kawacatoose. À l'instar des deux données citées précédemment, celle-ci peut aussi faire l'objet d'un examen plus approfondi si tel est le désir des parties.

En conséquence, et de façon préliminaire, nous concluons que la revendication soumise par la Première Nation relativement à ses droits fonciers issus du Traité, compte tenu des personnes dont le nom figure sur la liste initiale des bénéficiaires, des absents, des bénéficiaires d'arriérés, des nouveaux adhérents et des transférés de bandes privées de terres, devrait se lire comme suit :

Liste initiale des bénéficiaires	146
Familles de Fort Walsh	13
Famille Contourier	0
Absents et bénéficiaires d'arriérés	51
Nouveaux adhérents	43
Transférés de bandes privées de terres	19
Épouses n'ayant adhéré à aucun traité	5
TOTAL	277

Ce chiffre donne droit à 35 456 acres de terre. En comparant ce chiffre à celui de 27 200 acres établi au moment du premier arpentage, on en conclut que la Première Nation de Kawacatoose a droit à 8 526 acres, ou 13,32 milles carrés de terres supplémentaires.

Question 3 : L'entente-cadre de la Saskatchewan

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, nous concluons néanmoins que la Première Nation de Kawacatoose a justifié sa revendication en invoquant les mêmes raisons que les bandes

admissibles, à savoir les termes du Traité n° 4. Nous ne sommes pas d'accord avec l'argumentation de la Première Nation selon laquelle les dispositions du paragraphe 17.03 de l'entente-cadre imposent au gouvernement du Canada une obligation à caractère fiduciaire ou contractuel d'accepter sa revendication pour négociation, ni qu'elles lui enlèvent le droit de nier toute obligation de valider cette revendication.

En tout état de cause, une fois qu'une bande non admissible a justifié sa revendication, comme dans le cas présent, 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. Cet élément a été reconnu tant par le procureur qui a négocié l'entente-cadre au nom du Canada que par l'actuel conseiller juridique pour le gouvernement fédéral. Bien que la Première Nation de Kawacatoose ne soit pas partie à l'entente-cadre et qu'elle ne soit pas en mesure d'obliger le Canada et la Saskatchewan à s'acquitter de leurs obligations en vertu de l'article 17.03, nous présumons, d'après le degré élevé d'importance qu'il a dit accorder aux obligations que lui fait l'entente-cadre, que le Canada se sentira tenu par l'honneur de s'acquitter de ses obligations envers les bandes non admissibles conformément à l'article 17.03. À supposer que le Canada ne respecte pas ses obligations aux termes de cet article, nous supposons que les bandes admissibles, à titre de parties qui ont demandé et obtenu l'inclusion de cette clause contractuelle, seraient en mesure d'exiger l'application de la disposition, et nous prenons note que ces bandes ont déjà approuvé une résolution de soutien à la Première Nation de Kawacatoose et à d'autres Premières Nations revendiquant des droits fonciers issus de traités.

Nous reconnaissons que l'article 17.03 de l'entente-cadre ne semble pas compatible avec l'article 17.02, mais puisque ce dernier est le plus général des deux, nous en concluons que sa portée doit être interprétée comme ne s'étendant pas à l'objet de l'article 17.03.

RECOMMANDATIONS

Ayant conclu que les droits fonciers conférés par le Traité n° 4 à la bande de Kawacatoose n'ont pas été entièrement satisfaits, nous recommandons :

RECOMMANDATION 1

que la revendication de droits fonciers issus du Traité soumise par la Première Nation de Kawacatoose soit acceptée pour négociation conformément à la Politique des revendications particulières du Canada; et

RECOMMANDATION 2

conformément à l'article 17.03 de l'entente-cadre de la Saskatchewan, que le Canada et la Saskatchewan appliquent également à la Première Nation de Kawacatoose les principes de règlement compris dans l'entente, afin de s'acquitter de leurs obligations envers elles au titre des droits fonciers non réglés que leur a conférés le Traité.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



P.E. James Prentice, c.r.,
coprésident
Mars 1996



Roger J. Augustine,
commissaire

ANNEXE A

ENQUÊTE SUR LES DROITS FONCIERS ISSUS DU TRAITÉ DE LA PREMIÈRE NATION DE KAWACATOOSE

1. **Décision d'ouverture** 6 et 7 mai 1994
2. **Notification des parties** 17 mai 1994
3. **Séance de consultation** Saskatoon, 8 juillet 1994
4. **Audiences publiques et témoignage d'experts**

15 novembre 1994 Raymore (Saskatchewan)

Le comité a entendu le chef Richard Poorman ainsi que les anciens Elsie Machiskinic (Poorman), Pat Machiskinic, Fred Poorman, John Kay et Alec Kay. Ont également été entendus Howard McMaster, Peggy Brizinski, Jamie Benson et Marion Dinwoodie, du Bureau du commissaire aux traités.

18 novembre 1994 Calgary (Alberta)

Lors d'une séance conjointe qui réunissait également des représentants de la Première Nation de Fort McKay, le comité a entendu Sean Kennedy, ex-employé de la Direction générale des revendications particulières au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC).

16 décembre 1994 Ottawa (Ontario)

Lors d'une séance conjointe qui réunissait de nouveau aussi des représentants de la Première Nation de Fort McKay, la Commission a entendu Rem Westland, Directeur général des revendications particulières (MAINC).

24 et 25 mai 1995 Saskatoon (Saskatchewan)

Le comité a tenu des séances conjointes qui réunissaient aussi des représentants des Premières Nations de Kahkewistahaw et d'Ocean Man. Ont alors été entendus :

- Kenneth Tyler, conseiller juridique, Direction générale du droit constitutionnel, ministère manitobain de la Justice

- David Knoll, conseiller juridique, Federation of Saskatchewan Indian Nations
- Lloyd Barber, négociateur en chef de la Federation of Saskatchewan Indian Nations lors des négociations qui ont entouré l'entente-cadre de la Saskatchewan
- James Gallo, gestionnaire, Revendications de droits fonciers issus de traités, Services fonciers et fiduciaires, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
- James Kerby, conseiller juridique du Canada pour la négociation de l'entente-cadre de la Saskatchewan
- Jayme Benson et Peggy Brizinski, du Bureau du commissaire aux traités.

5. Argumentation : Saskatoon

24 octobre 1995

6. Dossier officiel

Le dossier officiel de cette enquête comprend les éléments suivants :

- les 34 pièces déposées durant l'enquête, notamment les archives documentaires (3 volumes de documents et un index annoté, et un addenda en deux volumes et un index)
- La transcription des propos tenus lors des séances publiques (5 volumes)
- Les mémoires déposés par les conseillers juridiques pour le Canada et les requérants
- La transcription des arguments juridiques (1 volume)
- Les autorisations et les autorisations supplémentaires présentées par les conseillers juridiques et annexées à leurs arguments écrits
- Le courrier échangé entre les parties et la Commission

Le rapport de la Commission et les lettres de transmission à l'intention des parties seront les dernières pièces versées au dossier de cette enquête.

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE DROITS FONCIERS ISSUS D'UN TRAITÉ DE LA BANDE INDIENNE DE LAC LA RONGE

COMITÉ

P.E. James Prentice, c.r., coprésident de la Commission
Carole T. Corcoran, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la bande de Lac La Ronge
Douglas Kovatch / James Jodouin

Pour le gouvernement du Canada
Bruce Becker / Bruce Hilchey

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Kim Fullerton / Ron S. Maurice

MARS 1996

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I INTRODUCTION 263

Contexte de l'enquête 263

Mandat de la Commission des revendications des Indiens 265

PARTIE II L'ENQUÊTE 267

Historique 267

Les réserves indiennes de Lac La Ronge 267

La bande de Lac La Ronge 267

Traité n° 6 – Fort Carlton et Fort Pitt (1876) 269

Adhésion de la bande de Lac La Ronge au Traité n° 6 (1889) 270

Premier arpentage des réserves (1889-1897) 273

Deuxième arpentage des réserves (1909) 281

Les terres du lac Candle (1925 - 1939) 292

Les arpentages réalisés entre 1935 et 1948 292

Résolution du conseil de bande de Lac La Ronge (1960 - 1964) 295

La revendication de la bande de Lac La Ronge 303

La formule de la Saskatchewan (1976) 304

Entente-cadre de la Saskatchewan sur les droits fonciers issus de traités
(1992) 310

PARTIE III QUESTIONS À L'ÉTUDE 318

PARTIE IV ANALYSE 323

Question 1 Quelles sont la nature et la portée de l'obligation de la Couronne d'attribuer des terres de réserve aux bandes en vertu du Traité n° 6? 321

Interprétation de la clause concernant les réserves 321

Les principes d'interprétation des traités 323

Déclarations des parties durant les négociations du Traité 326

Conduite ultérieure des parties 328

Les droits fonciers des bandes ayant bénéficié de plusieurs arpentages 329

La pratique et la politique utilisées pour calculer les droits fonciers issus de traités 331

Autres considérations 342

Conclusions relativement à l'interprétation de la clause de réserve 345

Résumé des conclusions 347

Question 2 Le Canada s'est-il acquitté de son obligation d'attribuer des terres à la bande de Lac La Ronge? 348

Question 3 Quel impact vraiment la résolution du conseil de bande en 1964 a-t-elle eu sur la revendication de droits fonciers soumise par la bande de Lac La Ronge? 349

Question 4 Le Canada a-t-il manqué à ses obligations de fiduciaire envers la bande de Lac La Ronge? 351

Sommaire de nos conclusions touchant les questions 2, 3 et 4 354

PARTIE V CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 355

Recommandations 356

ANNEXES

A Enquête sur les droits fonciers issus du traité de la bande de Lac La Ronge 357

B Dossier de l'enquête 358

C Droits fonciers de la bande de Lac la Ronge 359

PARTIE I

INTRODUCTION

CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

Le 19 août 1992, le chef Harry Cook, de la bande indienne de Lac La Ronge, a demandé que la Commission des revendications des Indiens enquête sur sa revendication de droits fonciers¹. Le 8 mars 1993, la Commission a informé le chef et le conseil de bande ainsi que le gouvernement du Canada qu'elle enquêterait sur le rejet de la revendication par ce dernier².

La bande de Lac La Ronge affirme que, en vertu du Traité n° 6, le Canada n'a pas respecté ses obligations de mettre suffisamment de terres de côté pour l'usage et le profit de la bande. On parle alors communément de «revendication de droits fonciers issus de traités». En 1982, le comité mixte des droits fonciers réunissant la Federation of Saskatchewan Indian (FSI) et le ministère des Affaires indiennes a préparé un rapport dans lequel il décrivait la nature de la revendication de la bande et sa position sur les droits fonciers issus de traités. Le conflit opposant le Canada et la bande porte sur l'interprétation de la formule de calcul de la superficie des réserves prévue dans le Traité n° 6, en vertu de laquelle chaque bande a droit à un mille carré de terre par famille de cinq. Le Traité ne précise pas, toutefois, quand il faut compter les membres de la bande pour déterminer ses droits fonciers. Selon les requérants :

[Traduction]

[1] (. . .) si la superficie mise de côté à la date du premier arpentage n'est pas égale

-
- 1 D. Kovatch, conseiller juridique, à A. Deranger, Commission des revendications des Indiens, 26 août 1992 (dossier 2107-04-03 de la CRI, vol. 1, lettre n° 941402). En janvier 1993, on a accepté d'ouvrir des enquêtes distinctes sur les revendications touchant les terres avoisinant le lac Candle et les terres où se dresse l'école de La Ronge après avoir fini celle concernant les droits fonciers. (D. Kovatch à la Commission des revendications des Indiens, 25 janvier 1993, dossier 2107-04-03 de la CRI, vol. 1, lettre n° 930185). À la demande de la bande, les enquêtes sur ces revendications ont été interrompues.
 - 2 H. LaForme, commissaire en chef de la CRI, à Tom Siddon, ministre des Affaires indiennes, et à Pierre Blais, ministre de la Justice, 8 mars 1993 (dossier 2107-04-03 de la CRI, vol. 1, lettre n° 930600).

ou supérieure au chiffre que l'on obtient après avoir appliqué la formule prévue dans le Traité à la population totale de la bande à cette date, la bande peut faire valoir ces droits fonciers non réglés. (. . .)

[2] (. . .) des droits fonciers non réglés ne peuvent être éteints qu'après l'attribution de terres à une date ultérieure, fondée sur la population de la bande à cette même date. Autrement dit, les droits fonciers non réglés de la bande ont augmenté, ou diminué, selon que sa population a augmenté ou diminué, et ils ne sont respectés que dans la mesure où suffisamment de terres ont été mises de côté pour tenir compte des droits fonciers de la population actuelle. Si un deuxième arpentage n'a pas permis d'attribuer suffisamment de terres pour la population recensée à ce moment, la bande peut, encore une fois, faire valoir ces droits fonciers. Le même principe s'appliquerait à un troisième arpentage, et ainsi de suite (. . .)³.

Entre 1897 et 1973, on a effectué plusieurs arpentages, mais les requérants soutiennent que le Canada n'a jamais respecté tous les droits fonciers de la bande. Ils prétendent en outre qu'ils ne sont pas liés à une résolution adoptée par le conseil de bande en 1964 selon laquelle la bande a accepté de régler sa revendication sur une base de compromis. Cette résolution n'a aucune valeur, car les membres de la bande n'ont pas consenti au compromis proposé.

Le 22 juin 1984, le ministre des Affaires indiennes John Munro a informé le chef Tom McKenzie que la revendication de sa bande avait été rejetée :

[Traduction]

Comme l'indique clairement la preuve, le Canada a tenté plusieurs fois de respecter ses obligations envers la bande, car il reconnaissait ne pas avoir attribué suffisamment de terres au premier arpentage. L'entente de 1964 était une entente négociée qui visait à régler une fois pour toutes les droits fonciers non respectés. La preuve démontre aussi que la superficie attribuée à la bande à la suite de cette entente satisfait, et même excède, les droits fonciers non réglés lors du premier arpentage. Que la solidité de l'entente soit douteuse ou non, elle n'influe nullement sur le fait que la bande a reçu plus de terres que ce à quoi elle a droit en vertu du Traité n° 6. Le Canada s'est acquitté de toutes ses obligations envers elle et ne lui doit donc aucune terre additionnelle⁴.

La bande a intenté une action contre le Canada et la Saskatchewan en Cour fédérale le 8 octobre 1986 et, l'année suivante, en Cour du Banc de la

3 Comité mixte de la FSI et du MAINC sur les droits fonciers, «Report No. 10 - Lac La Ronge Band #156», c. 1982 (Documents de la CRI, p. 3468).

4 John C. Munro, ministre des Affaires indiennes, à Tom J. McKenzie, chef, bande de Lac La Ronge, 22 juillet 1984 (Documents de la CRI, p. 3744).

Reine de la Saskatchewan. En 1990, le Bureau du commissaire aux traités (BCT) a accepté d'aider les parties, mais, finalement, les tentatives pour régler le différend ont échoué. Le 29 avril 1992, le sous-ministre adjoint principal des Affaires indiennes, Richard Van Loon, a réitéré la position du gouvernement fédéral :

[Traduction]

(. . .) nous pensions, et continuons de penser, que la bande a touché tous ses droits fonciers en 1968, date à laquelle elle avait obtenu les 61 952 acres exigibles à la date du premier arpentage. De toute façon, la résolution que le conseil de bande a signée le 8 mai 1964 et aux termes de laquelle il accepte 63 330 acres à titre de règlement total et définitif, ne permet pas à la bande de présenter une autre revendication. Étant donné que les droits fonciers de votre bande ont été respectés, le gouvernement juge qu'elle n'est admissible qu'à un correctif d'erreurs pouvant avoir été faites dans l'application de la formule ratifiée par le conseil de bande en 1964⁵.

MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

La Commission des revendications des Indiens est habilitée par le décret C.P. 1992-1730 à faire enquête et rapport sur les revendications particulières que le gouvernement du Canada a rejetées. Plus précisément, elle est investie des pouvoirs suivants :

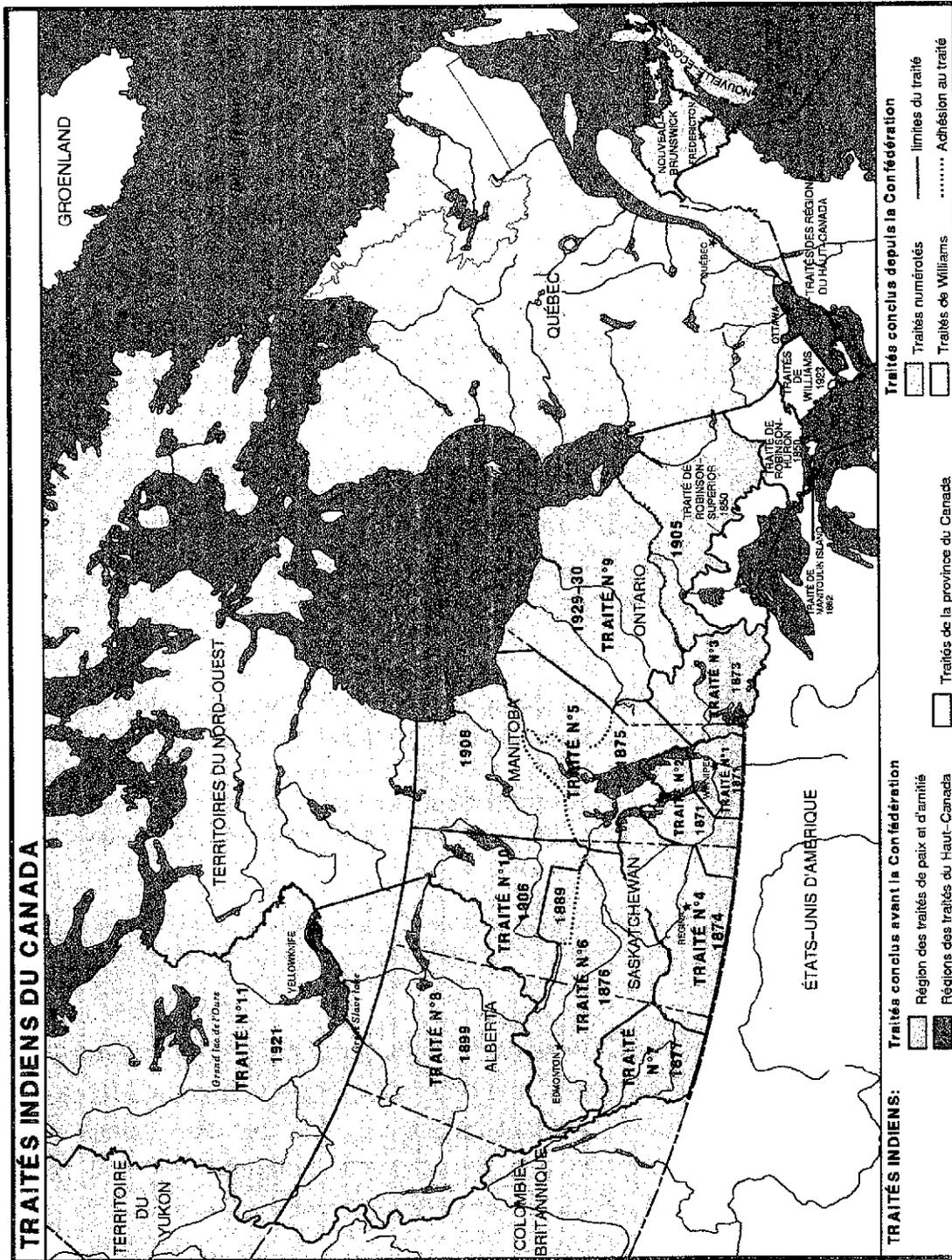
NOUS RECOMMANDONS QUE nos commissaires, se fondant sur la politique canadienne des revendications particulières publiée en 1982 et sur toute modification ou ajout ultérieur annoncé par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (ci-après appelé «le Ministre») dans leur étude des seules questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du différend, fassent enquête et rapport :

- a) sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées.(. . .)⁶

En vertu de la Politique des revendications particulières, une revendication est recevable si elle fait état d'une obligation légale non respectée par le gouvernement du Canada. Le présent rapport fait état des conclusions auxquelles nous sommes arrivés ainsi que des recommandations que nous adressons à la bande requérante et au gouvernement.

5 Richard Van Loon, sous-ministre adjoint principal des Affaires indiennes, à Harry Cook, chef de la bande de Lac La Ronge, 29 avril 1992 (Documents de la CRI, p. 4481).

6 Commission délivrée le 1^{er} septembre 1992, conformément au décret C.P. 1992 -1730 (27 juillet 1992) et modifiant la commission délivrée au commissaire en chef Harry S. LaForme le 12 août 1992, conformément au décret C.P. 1991-1329 (15 juillet 1991).



PARTIE II

L'ENQUÊTE

HISTORIQUE

Au cours de l'enquête, la Commission a examiné des centaines de documents relatifs à la bande de Lac La Ronge, ainsi qu'à l'histoire des droits fonciers issus de traités en général. En plus de prendre connaissance d'une documentation historique totalisant quelque 15 000 pages, elle a entendu le témoignage d'anciens cris lors d'une séance publique tenue en janvier 1994. Les annexes A et B du présent rapport donnent les détails du déroulement de l'enquête et indiquent les documents constituant le dossier officiel dans la présente affaire.

Dans les pages qui suivent, nous examinerons les faits liés à cette revendication complexe.

Les réserves indiennes de Lac La Ronge

De 1897 à 1973, une vingtaine d'arpentages ont été effectués, au terme desquels un total de 107 146,99 acres de terres ont été mis de côté à l'usage et au profit de la bande de Lac La Ronge (voir la carte, p. 5. Quoique la plupart de ces réserves se situent près de Lac La Ronge, il en existe jusqu'à 180 kilomètres vers le sud, près d'Emma Lake et de Prince Albert, en Saskatchewan.

La bande de Lac La Ronge

La bande comprend des Cris des bois, des descendants des 278 membres de la bande de James Roberts, laquelle a adhéré au Traité n° 6 le 11 février 1889 à Montreal Lake, au nord de la Saskatchewan. Au même moment et au même endroit, la bande de William Charles — qui s'appelle maintenant la bande de Montreal Lake — adhère elle aussi au Traité. Bien que ces deux bandes aient eu des intérêts communs dans une réserve pendant un certain nombre d'années et que les fonctionnaires des Affaires indiennes y fassent parfois allusion comme ne formant qu'une bande, la bande de James

Roberts, ou de Lac La Ronge, et celle de William Charles, ou de Montreal Lake, ont toujours constitué deux bandes distinctes.

Au moment de leur adhésion au Traité, les Indiens de La Ronge sont décrits comme [traduction] «des Indiens très intelligents, respectables et pratiquant leur religion». Bien qu'ils ne parlent pas anglais à l'époque, ils peuvent, sous l'influence de l'Église anglicane à Stanley Mission, lire et écrire dans leur propre langue en utilisant la méthode syllabique. De fait, le chef Roberts est allé au collège Emmanuel, à Prince Albert⁷.

Les Indiens de la bande de James Roberts tiraient leur subsistance de la chasse, du piégeage et de la pêche dans les environs du lac La Ronge. Ils ont établi différents camps autour de celui-ci dans lesquels ils ont bâti des maisons et cultivé la pomme de terre et d'autres plantes racines. Il y avait en fait deux groupes distincts : l'un vivant près du lac La Ronge, et l'autre, le long et au nord de la rivière Churchill, à Stanley Mission⁸.

En 1900, les familles vivant à Stanley Mission ont demandé d'être payées là où elles vivent, mais de ne pas être considérées comme une nouvelle bande⁹.

Les terres situées près de Stanley Mission n'étaient pas comprises en fait dans les limites mentionnées dans le Traité n° 6. Ce fait a été relevé en 1906 quand on a dessiné des plans pour négocier le Traité n° 10 :

[Traduction]

(. . .) la bande comprend deux groupes assez distincts, l'un vivant autour du lac La Ronge et l'autre ayant ses habitations ou ses territoires de chasse, ou les deux, le long et au nord de la rivière Churchill, donc à l'extérieur des limites actuelles prévues dans le Traité. Si une bande est formée dans les environs de Stanley Mission, à la conclusion d'un nouveau traité dans ces régions, ou si les limites prévues dans le Traité actuel sont repoussées, il apparaît qu'environ le tiers de la bande de James Roberts deviendrait membre de la bande nouvellement créée¹⁰.

En 1910, l'inspecteur W.J. Chisholm reçoit l'ordre de se rendre à Lac La Ronge pour diviser la bande qui y vit en deux, soit celle de James Roberts (laquelle vit autour du lac La Ronge) et celle d'Amos Charles (qui vit

7 Décret 293, 20 avril 1889 (Documents de la CRI, p. 133) et J.A. Mackay, archidiacre, Prince Albert, notes concernant Stanley Mission, 2 mars 1889 (Documents de la CRI, p. 116).

8 l'inspecteur W.J. Chisholm, Prince Albert, au secrétaire du Département des Affaires indiennes, 25 octobre 1906 (Documents de la CRI, p. 342).

9 W.J. Chisholm, inspecteur des agences indiennes, au Département des Affaires indiennes, 25 septembre 1900 (Documents de la CRI, p. 324).

10 W.J. Chisholm, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire du Département des Affaires indiennes, 25 octobre 1906 (Documents de la CRI, p. 342).

à Stanley Mission). Le chef Charles et le conseil nouvellement créé signent un document par lequel ils ratifient la division. Selon la liste des bénéficiaires de 1910, environ 232 membres ont suivi Amos Charles et ont formé ce qu'on a appelé parfois la bande de Stanley, tandis que 197 personnes restaient avec James Roberts¹¹. Des listes de bénéficiaires et des fonds de fiducie distincts ont été établis, mais les terres de réserve n'ont pas été réparties officiellement entre les deux bandes.

En 1949, des fonctionnaires des Affaires indiennes ont soutenu que l'administration des affaires des bandes de James Roberts et d'Amos Charles, notamment l'attribution des terres, pourrait être simplifiée si les deux bandes étaient fusionnées. Quand on leur fit la proposition en juin 1949, leurs membres [traduction] «ont voté unanimement en faveur de la fusion, mais à la condition que leurs chefs et conseillers actuels restent à la tête de leur réserve respective¹².

Le 27 mars 1950, le Ministre informe le gouverneur en conseil que, [traduction] «à leur demande, les bandes de James Roberts et d'Amos Charles sont fusionnées et constituent désormais une seule bande qui s'appellera bande de Lac La Ronge¹³.

Traité n° 6 – Fort Carlton et Fort Pitt (1876)

En 1876, le Canada nomme trois commissaires au traité — Alexander Morris, à l'époque lieutenant-gouverneur des Territoires du Nord-Ouest, ainsi que James McKay et W.J. Christie. Ils sont chargés de négocier les conditions du Traité n° 6 avec les Indiens vivant dans le centre de l'Alberta et de la Saskatchewan. Les chefs des Cris des plaines et des Cris des bois signent le Traité n° 6 près de Fort Carlton les 23 et 28 août 1876, et dans les environs de Fort Pitt le 9 septembre 1876. Selon le Traité, les Indiens cèdent leur titre et intérêts sur 121 000 milles carrés de terres agricoles de qualité qui s'étendent aujourd'hui au centre de l'Alberta et de la Saskatchewan. En retour, la Couronne promet de mettre de côté des terres de réserve et de fournir d'autres avantages aux bandes. Le Traité comprend entre autres la disposition suivante concernant les réserves :

- 11 J. Raichman, notes à classer, 4 mai 1947, dossier 672/30-12 du MAINC, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 836-838).
- 12 J.P.B. Ostrander, superviseur régional des agences indiennes, Regina, à la Direction générale des affaires indiennes, Ottawa, 15 juillet 1949, dossier 672/30-6-106B du MAINC, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 858); chefs et conseil, bandes de James Roberts et d'Amos Charles, à la Direction générale des affaires indiennes, 27 juin 1949 (Documents de la CRI, p. 856).
- 13 Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, projet de demande au gouverneur en conseil, 27 mars 1950 (Documents de la CRI, p. 867).

Et SA Majesté la Reine par le présent convient et s'oblige de mettre à part des réserves propres à la culture de la terre, tout en ayant égard aux terres présentement cultivées par les dits Sauvages, et d'autres réserves pour l'avantage des dits Sauvages, lesquelles seront administrées et gérées pour eux par le gouvernement de Sa Majesté pour la Puissance du Canada, pourvu que *toutes telles réserves ne devront pas excéder en tout un mille carré pour chaque famille de cinq personnes, ou une telle proportion pour des familles plus ou moins nombreuses ou petites*, en la manière suivante, savoir :

Que le surintendant en chef des Affaires des Sauvages devra députer en [sic] envoyer une personne compétente pour déterminer et assigner les réserves pour chaque bande, après s'être consulté avec les Sauvages de telle bande quant au site que l'on pourra trouver le plus convenables par eux.

Pourvu, néanmoins, que Sa Majesté se réserve le droit de régler avec tous les colons établis dans les limites de toute terre réservée pour une bande de la manière qu'elle trouvera convenable, (. . .)¹⁴.

Selon ces dispositions, chaque bande a droit à un mille carré, ou 640 acres, par famille de cinq. Autrement dit, chaque membre a droit à 128 acres. Il convient d'observer que le Traité ne dit rien concernant la date devant servir au calcul de la population d'une bande et, partant, de ses droits fonciers. Il ne mentionne rien non plus sur les obligations et les droits respectifs des parties quand une bande ne reçoit qu'une partie des terres auxquelles elle a droit.

La bande de James Roberts n'a ni signé le Traité n° 6 en 1876 ni participé aux négociations, car elle vivait autour du Lac La Ronge, très au nord des limites originales décrites dans le Traité.

Adhésion de la bande de Lac La Ronge au Traité n° 6 (1889)

De 1877 à 1882, huit bandes dont les territoires sont compris dans les limites du Traité n° 6 original négocié en 1876 adhèrent à celui-ci¹⁵. Toutefois, en 1888, le surintendant général adjoint des Affaires indiennes recommande que le gouvernement négocie un traité avec les Indiens vivant dans la région *non cédée* située au nord des limites prévues dans ce même traité :

14 *Copie du Traité n° 6 conclu entre Sa Majesté la Reine et les Cris des plaines et les Cris des bois et d'autres tribus indiennes*, 23 août 1876, Publication n° QS-0574-000-EE-A-1 du MAINC, (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1964), p. 3.

15 Adhésions au Traité n° 6 — 9 août 1877 (Fort Pitt); 21 août 1877 (Edmonton); 25 septembre 1877 (bande de Bobtail, à Blackfoot Crossing); 19 août 1878; 29 août 1878 (bande de Stony, à Battleford); 3 septembre 1878 (Carlton); 18 septembre 1878; 2 juillet 1879 (bandes de Little Pine et Lucky Man, à Fort Walsh); 8 décembre 1882 (bande de Big Bear, à Fort Walsh), voir *Traité n° 6* (. . .), imprimeur de la Reine, Ottawa, 1964, p. 10-16.

[Traduction]

(. . .) il existe un grand malaise entre les Indiens vivant dans la portion non cédée des territoires et les parties allant explorer dans leur coin de pays pour les chemins de fer, etc., sans qu'aucun traité n'ait été signé avec eux et (. . .) ils sont très impatients de conclure un tel traité avec le gouvernement et, sur le plan humanitaire, il est très souhaitable que ce dernier les aide, car leurs conditions de vie à de nombreux endroits sont fort misérables. Les Indiens dans cette partie non cédée des territoires ne sont pas nombreux, mais, en même temps, ils pourraient constituer une grande entrave à la construction du chemin de fer ou d'un autre ouvrage public sur leurs terres, à moins que le gouvernement n'ait conclu une entente avec eux au préalable¹⁶.

Selon le décret du 29 novembre 1888, le lieutenant-colonel A.C. Irvine et Roger Goulet sont chargés, à titre de commissaires, de négocier avec les Indiens de Green Lake dont les territoires de chasse occupent les 11 066 milles carrés [traduction] «entre la limite nord indiquée dans le Traité n° 6 et la limite nord du district provisoire de la Saskatchewan et, à l'est et à l'ouest, par le district boisé et foncier de Prince Albert»¹⁷. Les commissaires reçoivent pour instruction de ne pas négocier un nouveau traité, mais plutôt de demander à ces Indiens de signer le Traité n° 6 et de se conformer à ce document¹⁸.

Quand les commissaires Irvine et Goulet arrivent à Prince Albert en janvier 1889, ils apprennent qu'il n'y a pas d'Indiens au lac Green qui n'ont pas adhéré au Traité, et que les Indiens intéressés vivent tous dans les environs des lacs Montréal et La Ronge¹⁹. Après avoir dépêché des messagers pour les aviser, Irvine et Goulet, accompagnés par l'archidiacre John Mackay qui devait leur servir d'interprète, arrivent à l'extrémité nord du lac Montréal le 8 février 1889. L'archidiacre «s'intéresse particulièrement»²⁰ à ces négociations, car il a travaillé comme missionnaire à Stanley Mission de 1864 à 1876.

Dans l'après-midi du 11 février 1889, les Indiens rencontrent les commissaires et présentent William Charles et James Roberts comme étant leurs chefs. Le Traité leur est lu en cri, et on leur demande ce qu'ils en pensent.

16 L. Vankoughnet, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, Ottawa, à Sir John A. Macdonald, surintendant général des Affaires indiennes, 5 novembre 1888 (Documents de la CRI, p. 89-90).

17 Décret C.P. 2554, 29 novembre 1888 (Documents de la CRI, p. 91-93). Une description plus détaillée des limites du territoire devant être cédé est aussi incluse dans le décret, ainsi que dans le document d'adhésion même.

18 Décret C.P. 2554, 29 novembre 1888 (Documents de la CRI, p. 91-93).

19 Commissaire A.G. Irvine à L. Vankoughnet, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 6 avril 1889, points 6 et 7 (Documents de la CRI, p. 118); A.J. McNeil, greffier, Commission spéciale des Indiens, à [A.G. Irvine], 21 janvier 1889 (Documents de la CRI, p. 102-103).

20 J.A. Mackay, Church Missionary Society, au commissaire aux Indiens, Regina, 9 avril 1889, AN, RG 10, vol. 3601, dossier 1754.

James Roberts commence par dire qu'ils ont entendu parlé des traités et qu'ils sont impatients d'y adhérer, mais, comme ils en ont fait la demande auparavant, mais en vain, ils exigent qu'on leur verse des arriérés à compter de la date où le Traité n° 6 a été signé en 1876. Irvine répond qu'il n'est pas autorisé à approuver leur demande, mais qu'il la communiquera à l'examen d'Ottawa²¹.

Le chef Roberts demande ensuite quelques changements raisonnables concernant les outils agricoles promis aux Indiens du sud, lesquels outils seront peu ou pas utiles à son peuple. Ainsi, le Traité original prévoit quatre boeufs de trait, un taureau, six vaches, un verrat et deux truies, tandis que les Indiens de La Ronge ne demandent qu'un boeuf de trait, trois vaches et des cochons. Le Traité prévoit aussi la fourniture d'outils et d'instruments, dont une charrue par groupe de trois familles. Le chef Roberts déclare qu'ils ne veulent que trois charrues pour toutes la bande, et ils demandent «qu'elles soient petites et légères pour pouvoir être transportées en canot». Les chevaux, les harnais et les voitures promis à chaque chef seront complètement inutiles dans le nord puisque qu'on voyage en canot l'été et en traîneau à chiens l'hiver. Le chef Roberts demande à la place une tente, un poêle et quatre attelages à chiens. Comme la valeur des biens demandés est inférieure à celle prévue dans le Traité, ils demandent qu'on leur fournisse à la place des munitions et de la corde pour les filets.

Le rapport des commissaires et les notes conservées par le greffier A.J. McNeil, des Affaires indiennes, comprennent l'unique compte rendu écrit des négociations du Traité à Montreal Lake. Aucun document ne fait état de discussions concernant la *superficie* des réserves proposées. Le commissaire Irvine [traduction] «leur explique qu'une réserve sera donnée à chaque bande et qu'un arpenteur sera dépêché pour la délimiter»²², mais [traduction] «les Indiens n'ont pas encore décidé où ils les veulent»²³.

Les négociations terminées, le 11 février 1889, William Charles et ses conseillers, représentant les Indiens établis autour du lac Montréal, et James Roberts et ses conseillers (Amos Charles, Joseph Charles, Elias Roberts and

21 La demande d'arriérés est rejetée parce que «le territoire visé par le Traité présenté à l'approbation n'avait pas été cédé à la conclusion de celui-ci, et que les Indiens l'ont exploité jusqu'à ce moment». Décret 893, 20 avril 1889 (Documents de la CRI, p. 133).

22 Lt.-col. Irvine, commissaire aux traités, à L. Vankoughnet, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 6 avril 1889 (Documents de la CRI, p. 121), et A.J. McNeil, Notes, 11 février 1889 (Documents de la CRI, p. 110).

23 A.J. McNeil, Notes, 11 février 1889 (Documents de la CRI, p. 112) et Irvine, commissaire aux traités, à L. Vankoughnet, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 6 avril 1889, pièce 19 (Documents de la CRI, p. 121). Signalons que les notes de McNeil mentionnent cette pièce *après* la signature du Traité, tandis qu'Irvine en parle dans la partie préliminaire la signature de son rapport.

John Cook), représentant les Indiens dont les habitations et les territoires de chasse sont situés près du lac La Ronge, signent le Traité n° 6. Ce faisant, ils acceptent «(. . .) de céder, abandonner, remettre et vendre à Sa Majesté la Reine et ses héritiers et successeurs, à et pour l'usage de son gouvernement du Canada, tous nos droits, titres et intérêts quelconques (. . .)» les 11 066 milles carrés de la partie nord du district de Prince Albert et «aussi tous les droits, titres et privilèges quelconques qu'ils pensent avoir, soit en vertu des dispositions d'aucun traité antérieur ou devant être fait par la suite avec les Indiens, ou en quelque endroit que ce soit dans les Territoires du Nord-Ouest de Sa Majesté (. . .) dans les limites du Canada»²⁴. (. . .) «Et nous engageons par les présentes à accepter les différents avantages, réserves et paiements promis aux Indiens (. . .) qui ont donné leur adhésion au dit traité [n° 6] à Fort Pitt ou à Carlton (. . .)»²⁵.

Premier arpentage des réserves (1889-1897)

En juillet 1889, le commissaire aux Indiens Hayter Reed informe le ministre de l'Intérieur que le Département des Affaires indiennes entend dépêcher un arpenteur pour délimiter les réserves des Indiens vivant près des lacs Montréal et La Ronge, [traduction] «les deux bandes comptant en tout deux chefs, huit conseillers et 367 Indiens»²⁶. À cette époque, Reed ne peut indiquer qu'approximativement où seront situées les réserves proposées — à l'extrémité sud du lac La Ronge et à l'extrémité nord ou sud du lac Montréal — mais [traduction] «une décision sera sans nul doute prise quand sera fait (en septembre) le paiement prévu au Traité et, à moins que vous ne vous y opposiez, notre arpenteur délimitera ensuite les réserves choisies»²⁷.

Cet automne-là, l'arpenteur A.W. Ponton reçoit donc pour instruction d'accompagner le commissaire adjoint Forget quand ce dernier se rendra aux lacs Montréal et La Ronge pour verser les annuités. Des annuités sont payées à 101 membres de la bande de William Charles, à Montreal Lake, le 17 septembre 1889, et l'on décide où sera située la réserve. L'arpentage de la réserve n° 106 de Montreal Lake est réalisé le 19 octobre 1889²⁸. Elle s'étend sur 23 milles carrés, soit une superficie suffisante pour 115 personnes si l'on s'en tient à la formule prévue dans le Traité.

24 Adhésion au Traité n° 6, 11 février 1889.

25 Adhésion au Traité n° 6, 11 février 1889.

26 Hayter Reed, commissaire aux Indiens, Regina, au ministre de l'Intérieur, 4 juillet 1889, AN, RG 10, vol. 3815, dossier 56622 (Documents de la CRI, p. 135).

27 Hayter Reed, commissaire aux Indiens, Regina, au ministre de l'Intérieur, 4 juillet 1889, AN, RG 10, vol. 3815, dossier 56622 (Documents de la CRI, p. 135-136).

28 A.W. Ponton, arpenteur, au surintendant général des Affaires indiennes, 25 novembre 1889 (Documents de la CRI, p. 145).

Après avoir quitté Montreal Lake, Forget et Ponton se rendent à Little Hills Lake où ils versent des annuités à 334 membres de la bande de James Roberts, le 27 septembre 1889. Bien que la bande ait indiqué l'endroit où elle aimerait avoir une réserve, plusieurs problèmes surviennent et l'arpentage est remis à plus tard. L'arpenteur note que certaines questions liées à la nature du territoire l'obligent à reporter l'arpentage : [traduction] «(. . .) on se rend compte qu'il est impossible d'arpenter la réserve cet automne, et qu'il faut attendre que la glace des lacs épaississe et qu'il tombe suffisamment de neige pour voyager en traîneau à chiens»²⁹.

Toutefois, le commissaire adjoint Forget indique que le choix exprimé par la bande pose des problèmes et qu'il faut examiner certaines questions. Il se trouve, en effet, dans le territoire choisi environ 10 acres qui appartiennent au comptoir de la Compagnie de la Baie d'Hudson, ainsi que la propriété d'un colon. Comme le Département de l'Intérieur a demandé dernièrement aux représentants des Affaires indiennes de protéger les intérêts des colons quand ils créent des réserves³⁰, Forget convainc les Indiens d'exclure ces parties :

[Traduction]

Après plusieurs rencontres et de longues discussions, il a été décidé, comme je l'ai suggéré, que les deux petites îles dans le lac La Ronge, où ils ont des potagers, feront partie de la réserve. Le plan annexé au présent rapport donne une idée claire des différents intérêts en cause et vous permettra de déterminer si l'entente peut être conclue. Les parties en rouge représentent les parties devant être mises de côté pour la réserve proposée (. . .) La partie en jaune comprend le territoire qu'ils veulent plutôt que la partie inférieure opposée, et à laquelle, pour les raisons exposées ci-dessus, ils ont accepté de renoncer³¹.

Manifestement, Forget entendait attribuer à cet arpentage tous les droits fonciers que le Traité n° 6 conférait à la bande :

[Traduction]

Les îles doivent être arpentées en premier *et le reste des terres auxquelles ils peu-*

29 A.W. Ponton, arpenteur, au surintendant général des Affaires indiennes, 25 novembre 1889 (Documents de la CRI, p. 145).

30 A.E. Forget, commissaire adjoint, au commissaire aux Indiens, Regina, 3 novembre 1889, AN, RG 10, vol. 3601, dossier 1754 (Documents de la CRI, p. 138).

31 A.E. Forget, commissaire adjoint, au commissaire aux Indiens, Regina, 3 novembre 1889, AN, RG 10, vol. 3601, dossier 1754 (Documents de la CRI, p. 138-139).

vent avoir droit selon leur population doit être situé au sud du lac ainsi qu'à l'est du lac et de la rivière Bigstone, comme le montre le plan³².

Néanmoins, Forget hésite. Dans la région visée par la revendication de la Compagnie de la Baie d'Hudson, il y a une quinzaine d'habitations indiennes, quelques potagers et une école servant aussi d'église construite pour les Indiens par la Church Missionary Society, et [traduction] «il serait difficile de leur demander de quitter l'endroit à cause de ces deux revendications» :

[Traduction]

(. . .) Je pense donc qu'il serait mieux d'autoriser l'arpentage d'une réserve choisie par les Indiens. En leur donnant satisfaction, on compensera énormément les problèmes qui pourraient se poser concernant les revendications susmentionnées. Mais si l'on croit avisé de tirer profit du lieu indiqué dans le plan, si les Indiens y consentent, je crois qu'ils n'auront pas d'autres objections³³.

Forget soulève aussi le fait que cette bande n'a jamais formé une seule et même collectivité :

[Traduction]

(. . .) quel que soit le territoire mis de côté pour la réserve, il y aura toujours un certain nombre d'Indiens, membres de la bande, qui ont une habitation ou cultivent un lopin de terre, qui ne pourront être inclus dans une réserve parce qu'ils vivent loin l'un de l'autre. J'ai expliqué ce que dit l'article 126 de l'*Acte des Sauvages*³⁴, insistant en même temps pour leur faire comprendre qu'ils doivent renoncer à ces lieux et s'établir sur la réserve après qu'elle aura été arpentée. Mais on se demande s'il ne serait pas mieux, surtout quand ces lieux ne sont pas très loin de la réserve, d'attribuer des parcelles de terres et de retrancher celles-ci de la superficie totale de

32 A.E. Forget, commissaire adjoint, au commissaire aux Indiens, Regina, 3 novembre 1889, AN, RG 10, vol. 3601, dossier 1754 (Documents de la CRI, p. 139). [Italique ajouté].

33 A.E. Forget, commissaire adjoint, au commissaire aux Indiens, Regina, 3 novembre 1889, AN, RG 10, vol. 3601, dossier 1754 (Documents de la CRI, p. 140-141).

34 RCS 1886, c. 43, art. 126. Nul sauvage ou sauvage non compris dans les traités, résidant dans la province du Manitoba, les territoires du Nord-Ouest ou le district de Kéwatin, ne sera réputé avoir eu ou avoir la capacité d'acquérir un droit d'établissement ou préemption sur un quart de section ou sur aucune partie de terrain dans les terres arpentées ou non-arpentées de la province du Manitoba, des territoires du Nord-Ouest ou du district de Kéwatin, non plus que le droit d'avoir part à la répartition des terres attribuées aux métis, sauf les exceptions suivantes :

- (a.) Il ne sera pas troublé dans l'occupation d'un lopin de terre sur lequel il aura fait des améliorations permanentes avant d'être compris dans quelque traité avec la Couronne ;
- (b.) Rien dans le présent article n'aura l'effet d'empêcher le surintendant général, s'il le juge convenable, d'accorder à un sauvage une indemnité pour ses améliorations sur un lopin de terre, sans en avoir obtenu un abandon formel de la bande ;
- (c.) Rien dans le présent article ne s'appliquera aux personnes qui se sont retirées de tout traité conclu avec des sauvages avant le premier jour d'octobre mil huit cent soixante-quatorze.

la réserve. Pareille mesure, si elle n'est pas incompatible avec la politique du Département, satisferait beaucoup les parties en cause³⁵.

De son côté, le surintendant général des Affaires indiennes favorise l'idée de mettre de côté des «propriétés individuelles» plutôt que d'attribuer des terres de réserve. Finalement, le commissaire Reed et le surintendant général adjoint disent par écrit être en faveur de la proposition pour les Indiens de Lac La Ronge et, en mars 1890, on décide de reporter l'arpentage :

[Traduction]

Après avoir examiné la question plus attentivement et avoir beaucoup sollicité notre arpenteur dans d'autres quarts de section où il fallait agir immédiatement, il a été décidé de reporter la visite de M. Ponton au lac La Ronge. Ainsi, plutôt que d'avoir une seule grande réserve, il est proposé, quand M. Ponton se rendra sur place, d'attribuer aux Indiens leurs surfaces transférées là où ils les ont actuellement autour du lac, et de situer une petite réserve (là où il avait été décidé de créer une grande réserve) à des fins de comptoir et pour les Indiens désirant vraiment en faire partie. L'arpentage sera fait quand la neige aura fondu. Ainsi, on pourra choisir à meilleur escient pour les Indiens³⁶.

Presque immédiatement après, la bande de James Roberts demande d'autres changements à l'emplacement de la réserve. En avril 1890, l'archidiacre Mackay écrit ce qui suit au commissaire Reed :

[Traduction]

James Roberts, le chef de la bande de Lac la Ronge, me demande de communiquer avec vous pour vous dire que lui et son peuple demandent, si cela est possible, qu'une partie de leur réserve soit aménagée quelque part vers la rivière Saskatchewan, où ils pourraient cultiver (. . .) En effet, ils vivent très bien actuellement sur les bords du lac La Ronge, mais le jour où le poisson et le gibier seront épuisés n'est plus très loin, et ils n'auront alors plus rien pour tirer leur subsistance, surtout qu'il y a très peu de terres arables. Ils aimeraient établir une réserve quelque part au nord du lac Sturgeon³⁷.

35 A.E. Forget, commissaire adjoint, au commissaire aux Indiens, Regina, 3 novembre 1889, AN, RG 10, vol. 3601, dossier 1754 (Documents de la CRI, p. 141-142).

36 Hayter Reed, commissaire aux Indiens, à l'archidiacre J. Mackay, 1^{er} mars 1890, AN, RG 10, vol. 3601, dossier 1754 (Documents de la CRI, p. 153-154).

37 L'archidiacre J. Mackay au commissaire aux Indiens Hayter Reed, 20 avril 1890 (Documents de la CRI, p. 155-156).

Cette demande de terres situées plus au sud, en plus des divers autres territoires de la bande, est réitérée lors du versement des annuités en septembre 1890, et est appuyée par l'agent payeur :

[Traduction]

Cela semble être une demande très prudente, car, à l'exception des petites surfaces cultivées, d'une réserve de pêche, et de la chasse aux animaux à fourrure, tant qu'il y en aura, le coin de pays où ils vivent ne leur sera jamais d'une très grande utilité³⁸.

Encore une fois, les représentants des Affaires indiennes approuvent la suggestion et l'arpenteur Ponton reçoit pour instruction de situer le territoire sur les bords de la rivière Saskatchewan, près de la réserve de Sturgeon Lake³⁹. En décembre 1890, Ponton est dépêché pour choisir un endroit convenable. Il consulte l'archidiacre Mackay et un certain M. Finlayson, de l'agence Snake Plain (mais non le chef ni aucun membre de la bande de Lac La Ronge). Il indique qu'un territoire d'une vingtaine de milles attenant, au nord, à la réserve de Sturgeon Lake, a les caractéristiques qui répondent le mieux aux demandes de la bande de Lac La Ronge⁴⁰. Le commissaire Reed est d'accord et signale que [traduction] «si le Département peut obtenir la terre décrite, et après que les lieux à Lac La Ronge auront été arpentés, une superficie correspondant à ce à quoi aurait eu droit la bande sera retranchée»⁴¹. Toutefois, le Département de l'Intérieur constate que le territoire demandé n'est pas libre à cause d'un permis de coupe⁴².

L'arpenteur Ponton propose immédiatement un deuxième endroit à l'est de la réserve n° 103 de Snake Plain⁴³, mais on décide [traduction] qu'aucune réserve ne doit être arpentée au sud pour la bande de Lac La Ronge ou de James Roberts et qu'il faut choisir des terres autour de Mon-

38 Bureau du commissaire aux Indiens [J.J. Campbell], Regina, au surintendant général des Affaires indiennes, 13 octobre 1890 (Documents de la CRI, p. 162-164).

39 En attendant l'approbation du Département de l'Intérieur, le surintendant adjoint Vankoughnet demande [traduction] «qu'aucune promesse, toutefois, ne soit faite aux Indiens que les terres choisies leur seront attribuées, tant qu'on n'aura pas d'abord vérifié si elles sont libres» : L. Vankoughnet au commissaire aux Indiens, Regina, AN, RG 10, vol. 3601, dossier 1754 1/2 (Documents de la CRI, p. 167).

40 A.W. Ponton, arpenteur, au commissaire aux Indiens, Regina, 6 janvier 1891, (Documents de la CRI, p. 170-171).

41 Hayter Reed, commissaire aux Indiens, au surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 4 juin 1891, AN, RG 10, vol. 7766, dossier 27107-4, point 2 (Documents de la CRI, p. 174). Dans la même lettre, il recommande qu'une superficie supplémentaire de neuf milles carrés soit mise de côté pour la bande de Montreal Lake, dont la réserve ne comprend pas suffisamment de terre arable. Il suffira ensuite de la retrancher de la superficie de leur réserve actuelle.

42 A. Sinclair, pour le compte du surintendant général adjoint, au commissaire aux Indiens, Regina, 21 juillet 1891, AN, RG 10, vol. 2601, dossier 1754 1/2.

43 A.W. Ponton, arpenteur, au commissaire aux Indiens, Regina, 19 septembre 1891, AN, RG 10, vol. 3601, dossier 1754 1/2 (Documents de la CRI, p. 178).

treil Lake et de Lac La Ronge⁴⁴. L'arpentage de différentes réserves à Lac La Ronge se poursuivra, mais plus tard, car [traduction] «il faut s'occuper de travaux plus urgents liés aux réserves situées près d'établissements de colons»⁴⁵.

Dans les années qui suivent, les bandes de William Charles (Montreal Lake) et de James Roberts (Lac La Ronge), ainsi que des missionnaires et d'autres habitants de la région, demandent plusieurs fois des terres agricoles situées près de la rivière Saskatchewan. On réexamine alors la possibilité de créer une réserve au sud. En novembre 1895, l'arpenteur Ponton et le commissaire Forget recommandent de nouveau de mettre de côté les terres situées près de la réserve de Sturgeon Lake qui s'étaient libérées. Le Département de l'Intérieur confirme que, à l'exception de petites concessions forestières, ces terres peuvent être mises de côté pour les Indiens. Mais ce n'est qu'en avril 1897 que Ponton reçoit pour instruction de les arpenter :

[Traduction]

La réserve doit s'étendre sur 50 ou 60 milles carrés (ni plus ni moins), et les terres doivent être soigneusement choisies. Elles doivent en effet, en premier lieu, contre une valeur équivalente, favoriser l'élevage et fournir de l'eau en permanence ainsi que du bois de construction en quantité suffisante et, en deuxième lieu, favoriser l'agriculture⁴⁶.

De plus, l'agent local des Indiens apprend que seul Ponton est autorisé à choisir l'emplacement de la réserve, et que les Indiens de Montreal Lake ou de Lac La Ronge ne seront donc pas consultés :

[Traduction]

L'arpenteur Ponton partira d'ici vers le 8 du mois prochain pour arpenter, près de la réserve de Sturgeon Lake, la réserve destinée aux Indiens de Montreal Lake et de Lac La Ronge qui pourront venir s'installer au sud pour s'adonner à l'agriculture. C'est lui qui choisira les terres nécessaires.

Si le chef William Charles ou l'un des conseillers de la bande ou de celle de Lac La Ronge font partie du groupe accompagnant M. Clarke pour cultiver la nouvelle réserve, ils voudront sans doute avoir leur mot à dire concernant les terres qu'on leur attribuera, et il vaudra alors mieux les informer immédiatement que la réserve

44 Hayter Reed, note, 17 octobre 1891, AN, RG 10, vol. 3601, dossier 1754 1/2 (renvoyé à une note non datée ni signée dans les Documents de la CRI, p. 205).

45 J.J. Campbell, rapport du versement des annuités, 1^{er} octobre 1891, AN, RG 10, vol. 3601, dossier 1754 (Documents de la CRI, p. 193).

46 A.E. Forget, commissaire, à A.W. Ponton, arpenteur, 29 avril 1897, AN, RG 10, vol. 3601, dossier 1754 1/2 (Documents de la CRI, p. 238).

n'appartiendra pas seulement à l'une ou à l'autre bande, mais aux membres des deux qui auront pu décider de quitter leur lieu de résidence actuel pour s'adonner à l'élevage et à l'agriculture pour s'installer au nouvel endroit et que, donc, le Département se réserve le droit de choisir l'emplacement⁴⁷.

Quand les Indiens de Montreal Lake se plaignent qu'ils n'ont pas été consultés, le commissaire Forget justifie comme suit la décision du Département :

[Traduction]

(. . .) comme les Indiens de Montreal Lake ont reçu toutes les terres auxquelles ils ont droit, la nouvelle réserve est mise de côté à leur intention et à celle des Indiens de Lac la Ronge, et ce, par suite d'une décision prise de plein gré par le Département, et que celui-ci se réserve le droit de choisir les terres qu'il juge conformes aux fins qu'il a en vue pour les Indiens, respectant ainsi tous les droits conférés aux Indiens par le Traité⁴⁸.

Finalement, en juin et juillet 1897, les Affaires indiennes dépêchent Ponton dans la région du lac Sturgeon pour qu'il y arpente une réserve destinée aux Indiens de Lac La Ronge et à ceux de Montreal Lake. Le 13 août de cette même année, Ponton présente son rapport dans lequel il confirme qu'une superficie de 56,5 milles carrés a été arpentée et mise de côté aux fins de la réserve n° 106A de Little Red River⁴⁹. Dans son rapport, Ponton décrit cette réserve comme suit :

[Traduction]

(. . .) vallonnée en général, et densément recouverte de petits peupliers de 2 à 6 pouces de diamètre. De chaque côté de la rivière Little Red, il y a de grandes clairières qui pourront servir de pâturages et, ici et là, de petits champs de fourrage. La

47 A.E. Forget, commissaire, à l'agent des Indiens, agence de Carlton, 30 avril 1897, AN, RG 10, vol. 3601, dossier 1754 1/2 (Documents de la CRI, p. 239).

48 A.E. Forget, commissaire, à l'agent des Indiens, agence de Carlton, 11 juin 1897, AN, RG 10, vol. 3601, dossier 1754 1/2. Dans une lettre au secrétaire des Affaires indiennes, le 21 décembre 1897, le commissaire Forget laisse entendre que les Indiens de Stoney Lake, de Big River et de Fish Lake pourraient être eux aussi installés dans cette réserve : [traduction] «Il faut seulement pour les Indiens susmentionnés 20 milles carrés, en laissant ainsi 30 pour les Indiens de Montreal Lake et de Lac La Ronge, une superficie qui, étant donné que ces derniers ont déjà reçu des terres de réserve selon leur population à Montreal Lake et à Lac La Ronge respectivement, devrait répondre amplement au désir de ceux voulant s'installer près du lac Sturgeon pour s'adonner à l'agriculture, ce pourquoi, d'ailleurs, la nouvelle réserve a été arpentée.» AN, RG 10, vol. 7766, dossier 27107-4, point 2 (Documents de la CRI, p. 254). Forget avait bien sûr tort — aucune autre terre n'avait encore été arpentée pour les Indiens de Lac La Ronge.

49 A.W. Ponton, arpenteur, à A.E. Forget, commissaire aux Indiens, 13 août 1897, AN, RG 10, vol. 3568, dossier 84, point 1 (Documents de la CRI, p. 250). Le décret 2710, 6 janvier 1900, confirme la création de la réserve n° 106A de Little Red River (Documents de la CRI, p. 316).

rivière Red Little (. . .) donne de la bonne eau, et on peut sûrement y pêcher durant certaines saisons⁵⁰.

Ponton décrit comme suit sept parties ajoutées à la réserve :

[Traduction]

(. . .) les parties 25, 35 et 36 conviennent admirablement pour une réserve, car on y trouve entre autres des pâturages, tandis que les parties 13, 14, 23 et 24 comprennent de magnifiques terres à fourrage facilement accessibles ainsi qu'une forêt qui, bien que ne couvrant pas une très grande superficie, recèle du meilleur épinette et est, elle aussi, très accessible⁵¹.

Rien dans le plan d'arpentage ni dans les échanges à ce sujet ne précise la part de la réserve n° 106A attribuée à chaque bande, et les terres sont simplement mises de côté pour leur usage et leur profit conjoints. Toutefois, selon une note antérieure (1895) du surintendant général adjoint, la bande de Montreal Lake doit obtenir environ neuf milles carrés après le nouvel arpentage, à la condition qu'elle renonce à une superficie équivalente de sa réserve à Montreal Lake⁵². En 1910, quand la question de la répartition est soulevée, ce sont ces neuf milles carrés que le Département indique comme constituant la part de la bande de Montreal Lake, laissant ainsi à la bande de James Roberts les 47,5 milles carrés (ou 30 400 acres) qui restent⁵³.

Dans son rapport d'arpentage, Ponton précise avoir traité les Indiens de Montreal Lake et de Lac La Ronge comme ne formant qu'une bande, c'est-à-dire en combinant leur population l'année où la réserve n° 106 de Montreal Lake a été arpentée et en soustrayant la superficie qu'ils ont déjà obtenue pour déterminer celle à laquelle ils ont encore droit. Or, comme il a été dit plus tôt, les Indiens de Montreal Lake et de Lac La Ronge ont toujours formé deux bandes distinctes, de sorte que Ponton a eu tort de calculer les droits fonciers en additionnant les deux comptes de population comme il l'a fait.

50 A.W. Ponton, arpenteur, au Département des Affaires indiennes, 14 avril 1899, AN, RG 10, vol. 7766, dossier 27107-4 (Documents de la CRI, p. 296-298). Voir également le plan d'arpentage (Documents de la CRI, p. 241-242) et la lettre de Ponton au commissaire A.E. Forget, 14 juillet 1897, AN, RG 10, vol. 3601, dossier 1754 1/2 (Documents de la CRI, p. 247-249).

51 A.W. Ponton, arpenteur, au Département des Affaires indiennes, Ottawa, 14 avril 1899, AN, RG 10, vol. 7766, dossier 27107-4 (Documents de la CRI, p. 296-298).

52 Hayter Reed, surintendant général adjoint, au surintendant général des Affaires indiennes, 23 février 1895, AN, RG 10, vol. 7766, dossier 27107-4, point 2 (Documents de la CRI, p. 210-211).

53 David Laird, commissaire aux Indiens, au comptable, Département des Affaires indiennes, 14 octobre 1910, AN, RG 10, vol. 7766, dossier 27107-4, point 1 (Documents de la CRI, p. 440-443).

De toute façon, la bande de Lac La Ronge compte 484 membres en 1897⁵⁴, ce qui, selon le Traité n° 6, lui donne droit à 61 952 acres (484 x 128 = 61 952). Le moins-reçu net à la date du premier arpentage s'établit donc à quelque 31 552 acres (61 952 - 30 400 = 31 552).

Deuxième arpentage des réserves (1909)

En octobre 1906, le chef de la bande de Lac La Ronge demande d'autres terres de réserve dans la région du lac La Ronge, mais aucune mesure n'est prise à ce moment-là. En 1908, l'inspecteur des agences indiennes Chisholm explique dans une lettre aux responsables à l'administration centrale que la bande désire plusieurs petites réserves :

[Traduction]

À part les petites clairières entre les crêtes de rochers, il n'y a pas de terres fertiles autour du lac La Ronge, et bien que les Indiens n'aient pas pour l'instant l'intention de s'adonner à l'agriculture à grande échelle, et soient surtout impatients d'obtenir des lieux de résidence permanents pour continuer de mener leurs occupations actuelles, ils réalisent pleinement qu'un jour, les petites bandes de terres fertiles dans les environs peuvent être fort prisées et beaucoup contribuer à leur subsistance. Ils désirent donc ajouter la plus grande superficie possible au territoire qui doit leur être attribué. À l'exception de ces parcelles de terres arables, ils veulent aussi obtenir le plus d'épinettes et de mélèzes de qualité possible (. . .)⁵⁵.

En juillet 1909, l'arpenteur J. Lestock Reid reçoit pour instruction de se rendre immédiatement à Lac La Ronge [traduction] «afin d'y choisir les réserves et de les arpenter le plus tôt possible, avant que soient étudiées les concessions minières»⁵⁶. Il est accompagné par un conseiller de la bande (David Mirasty) durant l'arpentage et rapporte [traduction] «que les Indiens semblent «très satisfaits»⁵⁷ de l'emplacement des treize petites réserves qu'il a arpentées dans la région du lac La Ronge (voir le tableau 1). La confirmation de ces réserves est retardée parce que le Département de l'Intérieur veut

54 Selon les listes de bénéficiaires dressées par les Affaires indiennes, 484 membres de la bande de James Roberts ont touché leur annuité à Lac La Ronge le 4 septembre 1897. Bien que la Commission se fonde sur ce chiffre comme étant la population de la bande à la date du premier arpentage réalisé en 1897, il faut examiner attentivement ces listes pour déterminer la population précise à cette date en tenant compte des signataires après le fait, des transférés de bandes privées de terres, des absents et des doubles inscriptions.

55 De W.J. Chisholm, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire du Département des Affaires indiennes, 27 décembre 1908, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27,132-1, point 1 (Documents de la CRI, p. 421-424).

56 De l'arpenteur en chef S. Bray au ministre des Affaires indiennes, 5 juillet 1909, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27,132-1, point 1.

57 J. Lestock Reid, note, 25 février 1910, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27,132-1, point 1 (Documents de la CRI, p. 434).

attendre que la méthode pour l'arpentage des terres fédérales s'étende à cette région.

Des décrets datés du 23 janvier, du 3 février et du 30 avril 1930 confirment finalement leur existence⁵⁸.

TABEAU 1

Réserves indiennes dans la région du Lac La Ronge

Nom de la réserve	Numéro de la réserve	Acres
Lac La Ronge	n° 156	1 586,80
Potato River	n° 156A	1 011,60
Kitsakie	n° 156B	204,34
Sucker River	n° 156C	55,40
Stanley	n° 157	621,00
Stanley	n° 157A	9,40
Old Fort	n° 157B	13,40
Four Portages	n° 157C	5,00
Fox Point	n° 157D	140,20
Fox Point	n° 157E	10,30
Little Hills	n° 158	1 278,00
Little Hills	n° 158A	94,65
Little Hills	n° 158B	324,00
Total		5354,09

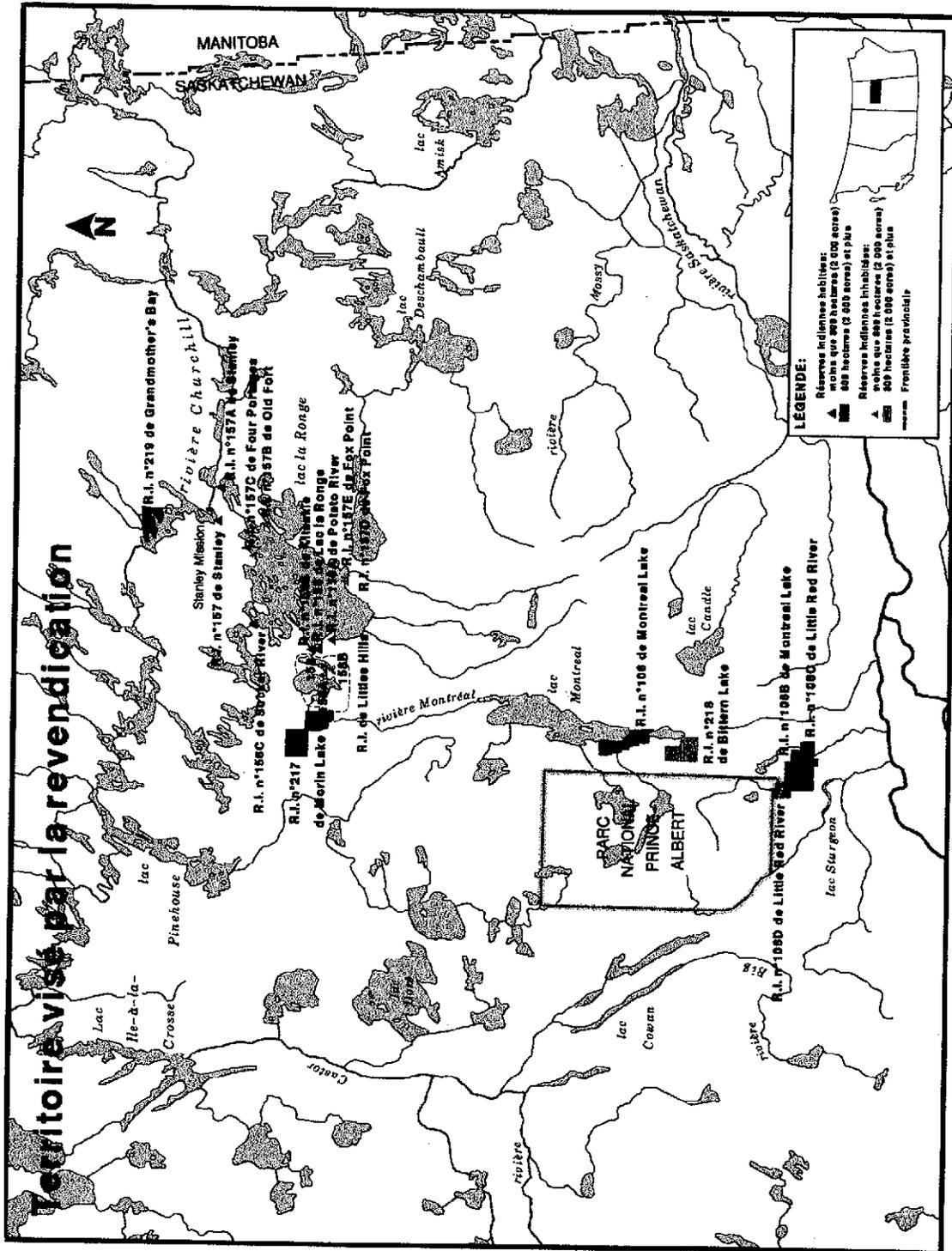
Les terres du lac Candle (1925 - 1939)⁵⁹

Les événements survenus entre 1925 et 1939 peuvent sans doute expliquer le long intervalle entre les arpentages de 1897 et de 1909 et l'attribution de petites superficies additionnelles en 1935 et en 1948. Il semble que les Affaires indiennes aient prévu régler les droits fonciers de la bande en lui attribuant des terres dans le coin du lac Candle situé à environ 70 milles au

58 Documents de la CRI, p. 595-601 et 623-626.

59 La revendication soumise par la bande de Lac La Ronge soulève les questions de savoir si le gouvernement fédéral a créé une réserve en faveur de la bande au lac Candle ou si ces terres ont été transférées à la province en vertu de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles*, auquel cas il aurait dû demander le consentement de la province. Ces questions seront examinées dans le cadre de l'action intentée par la bande contre les gouvernements du Canada et de la Saskatchewan. Les parties ont convenu au début de l'enquête de ne pas aborder ces questions dans le présent rapport.

ENQUÊTE CONCERNANT LA BANDE DE LAC LA RONGE



sud du lac La Ronge, mais les droits de celle-ci n'ont pu être réglés en raison d'un conflit entre le Canada et la Saskatchewan concernant la propriété et le contrôle de ces terres.

En février 1925, l'intérêt croissant que suscite le potentiel minier des terres dans les environs du lac La Ronge amène le premier ministre de la Saskatchewan, Charles Dunning, à écrire au ministre fédéral de l'Intérieur, Charles Stewart (également surintendant général des Affaires indiennes). Il demande que le gouvernement fédéral retarde l'arpentage des réserves autour du lac La Ronge jusqu'à ce qu'une étude géologique de la région ait pu être réalisée. Selon Dunning, la bande de Lac La Ronge a choisi des terres dans cette région uniquement parce qu'elle veut en empêcher l'exploitation minière. Il prétend que les terres pouvant receler des richesses minières ne doivent pas être mises de côté à l'intention de la bande de Lac La Ronge, [traduction] «car les situer dans les limites des réserves entraveraient grandement leur mise en valeur»⁶⁰. On ne sait pas si le ministre de l'Intérieur a répondu, mais les événements ultérieurs révèlent que le potentiel économique des concessions minières dans la région du lac La Ronge nuit au règlement des droits fonciers de la bande.

Presque un an plus tard, en 1926, le commissaire Graham rappelle au surintendant général adjoint Scott qu'il faut mettre de côté des terres pour les bandes de Lac La Ronge et de Montreal Lake. Graham l'informe que les bandes

[Traduction]

«(. . .) sont très impatientes de savoir si des mesures ont été prises pour leur attribuer ce territoire. Comme les colons continuent de s'établir dans la région, il demande que les terres dues à ces bandes soient ajoutées à la nouvelle réserve [c.-à-d. la réserve n° 106A de Little Red River], là où, affirment-elles, il y a encore des terres. Elles soulignent que les réserves au lac Montréal, au lac La Ronge et à Stanley ne leur permettent pas de tirer leur subsistance et, que quand il n'y aura plus de gibier à chasser, leur peuple devra s'adonner à l'agriculture pour vivre»⁶¹.

Au cours des deux ou trois années qui suivent, Graham continue d'insister pour que la réserve de Little Red River soit agrandie afin de respecter les droits fonciers des bandes de Lac La Ronge et de Montreal Lake. De même,

60 Charles A. Dunning, premier ministre de la Saskatchewan, Regina, à Charles Stewart, ministre de l'Intérieur, Ottawa, 18 février 1925, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27132-1 (Documents de la CRI, p. 521-522).

61 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, Regina, à D.C. Scott, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, Ottawa, 2 décembre 1926, AN, RG 10, vol. 7766, dossier 27107-4, point 1 (Documents de la CRI, p. 532-533).

d'autres représentants fédéraux demandent instamment que la réserve n° 106 de Montreal Lake, très près du parc national Prince-Albert, soit échangée contre des terres adjacentes à la réserve n° 106A de la Little Red River, au lac Sturgeon, juste un peu à l'ouest du lac Candle⁶².

En 1930, l'adoption de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles* entraîne d'autres complications. En effet, jusqu'en 1930, le gouvernement fédéral est propriétaire des terres et des ressources de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, et il a le plein droit de mettre de côté des terres de réserve à l'extérieur des terres de la Couronne fédérale. Toutefois, pour que ces trois provinces soient sur un pied d'égalité avec les premières provinces entrées dans la Confédération⁶³, le gouvernement fédéral a conclu avec chacune d'elle, en 1930, une convention afin de leur céder la propriété et le contrôle des terres fédérales comprises dans leur territoire, sauf certaines réserves existantes et intérêts du gouvernement fédéral et de tierces parties⁶⁴.

Pour que le Canada puisse respecter ses obligations après le transfert des terres fédérales à la Saskatchewan, l'article 10 de la *Convention* énumère les obligations respectives des deux gouvernements concernant les réserves indiennes :

10. Toutes les terres faisant partie des réserves indiennes situées dans la province, y compris celles qui ont été choisies et dont on a mesuré la superficie, mais qui n'ont pas encore fait l'objet d'une ratification, ainsi que celles qui en ont été l'objet, continuent d'appartenir à la Couronne et d'être administrées par le gouvernement du Canada pour les fins du Canada et, *à la demande du surintendant général des Affaires indiennes, la province réservera, au besoin, à même les terres de la Couronne inoccupées et par les présentes transférées à son administration, les autres étendues que ledit surintendant général peut, d'accord avec le ministre approprié de la province, choisir comme étant nécessaires pour permettre au Canada de*

62 Le 8 février 1928, le commissaire de la direction générale des parcs nationaux écrit ce qui suit à Duncan Campbell Scott, surintendant général adjoint des Affaires indiennes : [traduction] «Il a été suggéré de mettre de côté des terres libres contiguës à la réserve de Little Red River et de les ajouter à celle-ci de manière à obtenir une réserve sur les bords du lac Candle. Cela semble être une bonne suggestion, car les Indiens souhaitant s'adonner à l'agriculture pourraient le faire dans la réserve de Little Red River, et ceux qui veulent vivre dans un bon territoire de chasse et de pêche peuvent s'installer dans la réserve de Candle Lake. Je crois comprendre que le lac Candle est très bon pour la pêche et qu'il est situé dans l'un des meilleurs districts de chasse et de trappe dans le nord de la Saskatchewan.» J.B. Harkin, commissaire, direction générale des parcs nationaux, Département de l'Intérieur, Ottawa, à D.C. Scott, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 8 février 1928 (Documents de la CRI, p. 549-550).

63 L'article 109 de la *Loi constitutionnelle de 1867* porte que les provinces de l'Ontario, du Québec, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick détiennent la propriété «de toutes les terres, mines, minéraux et réserves royales» situés dans leurs limites respectives.

64 *Convention sur le transfert des ressources naturelles*, 20 mars 1930 [imprimeur du Roi, Ottawa, 1930] (Documents de la CRI, p. 607).

remplir ses obligations en vertu des traités avec les Indiens de la province, et ces étendues seront dans la suite administrées par le Canada de la même manière à tous égards que si elles n'étaient jamais passées à la province en vertu des dispositions des présentes⁶⁵.

La *Convention* décrit le processus de sélection et de mise de côté de terres de la Couronne provinciale, mais ne clarifie pas les ambiguïtés dans les traités concernant la façon de calculer les droits fonciers des bandes. En fait, quand les gouvernements fédéral et provinciaux négocient le libellé de l'article 10 en 1929, le surintendant général écrit au sous-ministre de la Justice pour clarifier la position du Département concernant le respect des droits fonciers :

[Traduction]

Je vous souligne la demande du Manitoba qui voudrait que la *Convention* précise quelque limite concernant la superficie des terres devant être mises de côté pour respecter les droits fonciers des Indiens. Les différents traités prévoient un certain nombre d'acres par habitant et le Département a pour pratique de recenser la bande lors de l'arpentage. La superficie, comme il est mentionné ci-après, variera selon le moment où est effectué l'arpentage, afin de tenir compte de l'augmentation ou de la diminution de la population. Je ne crois donc pas qu'il soit juste de fixer une limite d'acres dans la *Convention* (. . .)⁶⁶.

Avant l'entrée en vigueur de la *Convention*, les représentants des Affaires indiennes avaient veillé à ce que les réserves arpentées et mises de côté quelques années auparavant soient confirmées par un décret fédéral, et à ce que les terres visées pour créer des réserves soient officiellement indiquées. Par exemple, les treize petites réserves arpentées pour la bande de Lac La Ronge en 1909 ont été confirmées en 1929 et au début de 1930. En ce qui concerne précisément la région du lac Candle, les Affaires indiennes ont pris des mesures pour protéger des terres à cet endroit, afin de respecter les droits fonciers des bandes de Lac La Ronge et de Montreal Lake. Le 30 mars 1928, le secrétaire des Affaires indiennes, A.F. MacKenzie, demande que le département fédéral de l'Intérieur mette de côté dans la région du lac Candle des terres précises [traduction] «destinées non pas à la vente ou à la colonisation, mais à la constitution de la réserve n° 106A pour les Indiens de Mon-

65 La *Convention*, 20 mars 1930 [imprimeur du Roi, Ottawa, 1830] (Documents de la CRI, p. 607). [Italique ajouté]

66 Surintendant général adjoint des Affaires indiennes, Ottawa, au sous-ministre de la Justice, Ottawa, 4 septembre 1929, AN, RG 10, vol. 6820, dossier 492-4-2 (Documents de la CRI, p. 575).

treil Lake»⁶⁷. Comme le Département de l'Intérieur ne répond pas à cette requête, MacKenzie écrit au commissaire aux terres fédérales du Département de l'Intérieur, le 9 janvier 1930, pour réitérer sa demande, c'est-à-dire [traduction] «obtenir toutes ces terres non encore attribuées» dans certains townships mentionnés qui ne sont plus assujettis désormais à la *Loi des terres fédérales*⁶⁸.

Le 8 mars 1930 — le jour où les gouvernements du Canada et de la Saskatchewan adoptent officiellement la *Convention* — le commissaire aux Terres fédérales confirme qu'une «banque de terres de réserve» a été constituée en faveur des Affaires indiennes, laquelle banque comprend les différents townships et parties demandés par le Département dans la région du lac Candle⁶⁹. Le terme «banque de terres de réserve» ne signifiait pas qu'une réserve avait été créée, mais que des terres étaient mises temporairement de côté pour que, plus tard, le gouvernement fédéral puisse y puiser et créer des réserves sans avoir à demander l'approbation à la province conformément à l'article 10 de la *Convention*. Les townships choisis s'étendaient sur environ 70 000 acres⁷⁰.

Deux mois plus tard, le 12 mai 1930, le Département de l'Intérieur informe les Affaires indiennes qu'il est prêt [traduction] «à confirmer par décret la réserve de Candle Lake», mais précise qu'il faut d'abord régler plusieurs concessions minières dans la région⁷¹. Près d'un an plus tard, le 4 janvier 1931, le commissaire Graham écrit à l'administration centrale pour déterminer si le Département a pris des mesures pour veiller à mettre de côté des terres de réserve, car [traduction] «la question est très importante et, selon moi, le Département doit tout mettre en oeuvre pour la régler dans

67 A.F. MacKenzie pour le sous-adjoint et secrétaire des Affaires indiennes, Ottawa, au secrétaire du Département de l'Intérieur, 20 mars 1928 (Documents de la CRI, p. 558).

68 A.F. MacKenzie, sous-adjoint et secrétaire intérimaires des Affaires indiennes, au commissaire aux terres fédérales, Département de l'Intérieur, 9 janvier 1930 (Documents de la CRI, p. 592). Les Affaires indiennes demandent entre autres toutes les terres comprises dans le township 55, rangs 22, 23 et 24, le township 56, rangs 23 et 24, la moitié de la partie sud du township 57, rangs 22 et 23, et le township 56 non arpenté, rang 22, tous situés à l'ouest du deuxième méridien.

69 J.W. Martin, commissaire aux Terres fédérales, Département de l'Intérieur, Ottawa, à l'agent des Terres fédérales, Prince Albert (Saskatchewan), 20 mars 1930 (Documents de la CRI, p. 621), et H.B. Perrin, directeur des Terres fédérales, Ottawa, à W.S. Gidden, directeur des Titres de propriété, Ottawa, 20 mars 1930 (Documents de la CRI, p. 622).

70 W. Murison, inspecteur des agences indiennes, Regina, au secrétaire du Département des Affaires indiennes, Ottawa, 2 mai 1936 (Documents de la CRI, p. 720), et A.F. MacKenzie, secrétaire, Département des Affaires indiennes, à W. Murison, inspecteur des agences indiennes, Regina, 19 mai 1936 (Documents de la CRI, p. 721).

71 J.S. Elliot, Titres de propriété, Ottawa, à M. Caldwell, Département de l'Intérieur, Ottawa, 12 mai 1930 (Documents de la CRI, p. 628), et W.S. Gidden, directeur, Titres de propriété, Ottawa, à J.W. Martin, commissaire aux terres fédérales, Ottawa, 13 mai 1930 (Documents de la CRI, p. 629).

les plus brefs délais»⁷². Étant donné l'intérêt que suscitent ces terres chez les non-Indiens, qui les demandent pour y construire des résidences principales et secondaires⁷³, le Département de l'Intérieur demande aux Affaires indiennes si l'on a encore besoin de ces terres pour créer des réserves⁷⁴. En août de la même année, le commissaire Graham insiste encore une fois pour que des mesures soient prises :

[Traduction]

«(. .) car les bandes de James Roberts et d'Amos Charles souhaitent vivement que leur quota de terres soit mis immédiatement de côté, et elles croient que maintenant que les terres inoccupées ont été cédées à la province, elles seront acquises rapidement, et que leurs chances d'obtenir de bonnes terres diminuent chaque année, ce qui est absolument vrai (. .)»⁷⁵.

Le 31 août 1931, le secrétaire des Affaires indiennes informe le commissaire Graham que le Département espère choisir les dernières terres de réserve cette année-là, et il demande à un arpenteur d'inspecter les terres près du lac Candle avec un des chefs ou conseillers de la bande de Lac La Ronge, afin de trouver le meilleur emplacement possible⁷⁶. À l'origine, Murison envisageait d'accompagner un arpenteur au lac Candle pour inspecter les terres devant être mises de côté, mais il a été décidé qu'il agirait seul, car il était peu probable qu'il y ait de toute façon assez de temps pour arpenter les réserves cette année-là⁷⁷. Selon le rapport sur la visite de Murison au lac Candle en 1931, deux conseillers de la bande de James Roberts, John

72 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, Regina, au secrétaire, Département des Affaires indiennes, Ottawa, 4 janvier 1931, AN, RG 10, vol. 7768, dossier 27107-12 (Documents de la CRI, p. 644).

73 J.W. Gale, avocat, Melfort (Saskatchewan), au sous-ministre des Affaires indiennes, Ottawa, 19 janvier 1931 (Documents de la CRI, p. 646), et de Jesse Mulberry, Stewart Valley (Saskatchewan) à H.E. Hume, commissaire adjoint aux Terres fédérales, Regina, 28 juillet 1931 (Documents de la CRI, p. 653).

74 H.E. Hume, commissaire adjoint aux Terres fédérales, Ottawa, au secrétaire, Département des Affaires indiennes, Ottawa, 25 août 1931 (Documents de la CRI, p. 657).

75 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, Regina, au secrétaire, Département des Affaires indiennes, Ottawa, 28 août 1931 (Documents de la CRI, p. 658).

76 A.F. MacKenzie, secrétaire, Département des Affaires indiennes, Ottawa, au commissaire aux Terres fédérales, Ottawa, 31 août 1931 (Documents de la CRI, p. 660), et MacKenzie à H.W. Fairchild, arpenteur, Département des Affaires indiennes, Edmonton, 31 août 1931, AN, RG 10, vol. 7766, dossier 17107-12 (Documents de la CRI, p. 661).

77 A.F. MacKenzie, secrétaire, Département des Affaires indiennes, Ottawa, à W.M. Graham, commissaire aux Indiens, Regina, 14 septembre 1931 (Documents de la CRI, p. 664); MacKenzie à Graham, 19 septembre 1931, AN, RG 10, vol. 7768, dossier 27107-12 (Documents de la CRI, p. 665). Au versement des annuités en 1931, l'inspecteur Murison rapporte que les bandes de James Roberts et d'Amos Charles veulent que leurs terres soient mises immédiatement de côté, car ils [traduction] «semblent s'apercevoir que, avant longtemps, il n'y aura plus de gibier ni d'animaux à fourrure et que la génération future devra s'adonner surtout à l'agriculture et à l'élevage pour vivre. On demande des terres additionnelles près de Stanley parce qu'il y a des gens qui ne voudraient pas quitter leur coin de pays et préféreraient tirer leur subsistance de la pêche et d'un potager. Ils souhaiteraient que des mesures soient prises en ce sens, afin que cela soit possible». De W. Murison, à Graham, 1^{er} octobre 1931, dossier 672/30-12 du MAINC, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 675).

Bell et John Morin, l'accompagnaient et l'ont aidé à choisir un territoire s'étendant sur 33 401,2 acres qui a ensuite été délimité et indiqué dans les plans des townships⁷⁸. Toutefois, bien que les terres aient été choisies par la bande, des difficultés se sont posées au moment de mettre officiellement de côté le territoire pour créer une réserve, car la Saskatchewan voulait garder les terres dans les environs du lac Candle pour les non-Indiens⁷⁹.

Étant donné la résistance opposée par la province, le 20 novembre 1931, Duncan Campbell Scott écrit ce qui suit au sous-ministre des Ressources naturelles de la Saskatchewan :

[Traduction]

Les Indiens des bandes de James Roberts et d'Amos Charles ont toujours droit, selon le Traité, à des terres s'étendant sur environ 80 milles carrés (51 200 acres). Comme vous le savez, le Département a mis de côté une partie considérable de ces terres dans les environs du lac Candle, où l'on veut établir pour eux une réserve d'environ 70 milles carrés (44 800 acres), le reste devant être choisi autour de Lac La Ronge (. . .).

(. . .) notre Département est d'avis qu'il a le droit de choisir n'importe quelle terre parmi celles mises temporairement de côté et non encore cédées, afin de respecter le Traité comme l'exige l'article 10 de la *Convention* conclue entre le gouvernement du Canada et la province de la Saskatchewan sur le transfert de ressources naturelles, attendu que cette mise de côté a été effectuée avec le Département de l'Intérieur avant la date de transfert des ressources naturelles et peut être considérée comme étant une entente au sens et aux termes de l'article 2 de la *Convention*⁸⁰.

Le Canada se dit d'avis qu'il continue de contrôler ces terres, car la banque de terres de réserve du Département de l'Intérieur l'exempte de l'obligation de transférer ces terres aux termes de la *Convention*. Par ailleurs, la Saskatchewan soutient qu'il s'agit de terres de la Couronne provinciale et que, con-

78 W.M. Graham, commissaire aux Indiens, Regina, au secrétaire, Département des Affaires indiennes, Ottawa, 4 novembre 1931 (Documents de la CRI, p. 680). Dans son rapport daté du même jour, l'inspecteur Murison indique que l'on a choisi les terres en tenant compte des demandes de concessions forestières et de construction de propriétés faites avant que les terres soient mises de côté par les Affaires indiennes. De Murison à Graham, 4 novembre 1931, AN, RG 10, vol. 7768, dossier 27107-12 (Documents de la CRI, p. 682).

79 W. Murison, inspecteur des agences indiennes, Regina, au secrétaire du Département des Affaires indiennes, Ottawa, 2 mai 1936 (Documents de la CRI, p. 720).

80 D.C. Scott, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, Ottawa, à J. Barnett, sous-ministre des Ressources naturelles, Regina (Saskatchewan), 20 novembre 1931, AN, RG 10, vol. 7768, dossier 17107-12 (Documents de la CRI, p. 690-691).

formément à l'article 10 de la *Convention*, il convenait de lui demander d'approuver le choix de terres ainsi fait⁸¹.

Les Affaires indiennes demandent l'avis du Département de la Justice à ce sujet en 1933. Ce dernier répond que, en effet, ces terres ont été «retranchées» par les Affaires indiennes à titre de terres fédérales, d'où le fait qu'elles n'ont pas été transférées aux provinces⁸². Le 25 février 1938, le Département de la Justice émet un autre avis selon lequel la Saskatchewan, le Manitoba et l'Alberta[traduction] «doivent respecter la politique de mettre de côté des terres de réserve appliquée par le gouvernement du Canada avant l'entrée en vigueur de la *Convention*»⁸³. Il estime, en effet, que, en vertu de l'article 10 de celle-ci, le Canada a le droit de déterminer la superficie de terres exigibles d'une bande, mais que lui et la province doivent s'entendre «en tous points» concernant le choix des terres⁸⁴.

Les politiciens et représentants fédéraux et provinciaux devaient débattre de la question pendant plusieurs années. Finalement, le 24 novembre 1938, T.C. Davis, procureur général de la Saskatchewan, écrit au ministre fédéral des Mines et Ressources, Thomas A. Crerar (aussi surintendant général des Affaires indiennes), à qui il demande que le Canada annule sa demande de terres près du lac Candle. Il précise que la province a refusé de mettre de côté des terres de réserve à cet endroit pour des bandes vivant plus au nord, laissant entendre que des «facteurs de compensation» pourraient être prévus pour les bandes si le Canada est prêt à annuler sa demande :

[Traduction]

(...) Les terres appartiendraient à une tribu d'Indiens de Lac la Ronge et de l'Île-à-la-Crosse. Ces Indiens sont des trappeurs, des chasseurs et des pêcheurs, et non pas des cultivateurs, et, selon moi, ils ne peuvent le devenir quelles que soient les conditions. Ils sont infiniment mieux là où ils se trouvent.

81 Lettre du 9 janvier 1933 du ministre des Ressources naturelles de la Saskatchewan à T.G. Murphy, surintendant général des Affaires indiennes : [traduction] «Le Département des Affaires indiennes n'a pas choisi cette terre en particulier avant l'entrée en vigueur de la *Convention*, et il n'a dépêché un inspecteur pour examiner la terre que bien après son entrée en vigueur; par conséquent, cette terre ne peut tomber que sous le coup de la dernière partie de l'article 10 de la *Convention*, et la province doit tenir compte de ses propres intérêts avant que le ministre provincial responsable puisse consentir à ce transfert.» (Documents de la CRI, p. 707).

82 W.S. Edwards, sous-ministre de la Justice, Ottawa, au surintendant général adjoint des Affaires indiennes, Ottawa, 8 septembre 1933 (Documents de la CRI, p. 710-712).

83 Harold McGill, directeur des Affaires indiennes, Département des Mines et des Ressources, Ottawa, à K.R. Daly, avocat supérieur, Division des services juridiques, Département des Mines et des Ressources, Ottawa, 18 février 1938, AN, RG 10, vol. 7748, dossier 27001 (Documents de la CRI, p. 752).

84 D.W. Cory, avocat, Division des services juridiques, Département des Mines et des Ressources, Ottawa, à Harold McGill, directeur des Affaires indiennes, Ottawa, 25 février 1938 (Documents de la CRI, p. 754).

Les terres ne leur serviront pas, car ils n'iront jamais s'y installer, et ils les garderont uniquement à des fins spéculatives, en vue d'en tirer quelques recettes en les vendant, ou autrement.

Ces terres pourraient être offertes immédiatement à des colons blancs, et je crois qu'il faut donner à ces Indiens des terres de réserve dans leur propre coin de pays, plutôt que de leur donner une partie des terres agricoles de la province.

Quelques facteurs de compensation pourraient leur être offerts là où ils vivent.

Pendant que je serai à Ottawa, j'aimerais discuter de la question avec vous, et je ne vous écris cette note, que vous recevrez avant mon arrivée, que pour vous informer à l'avance de ce dont j'aimerais parler avec vous.

Il vaudrait beaucoup mieux leur accorder des droits exclusifs de chasse et de trappe dans une région au nord.

Ils possèdent déjà 42 milles carrés de bonnes terres agricoles au nord de Prince Albert, dont ils ne se servent absolument pas, et cela ne fait qu'empêcher un grand nombre de gens qui ont besoin d'une terre pour bâtir une maison et tirer leur subsistance⁸⁵.

Par la suite, Harold McGill, directeur des Affaires indiennes, dans une note interne datée du 20 avril 1939, propose que le Département annule sa demande de terres, car la bande de Lac La Ronge ne donne pas l'impression de vouloir s'adonner à l'agriculture pour tirer sa subsistance et, de toute façon, la réserve n° 106A de Little Red River comprend suffisamment de terres agricoles. McGill croit aussi que, comme aucune mise de côté officielle n'a été faite avant l'entrée en vigueur de la *Convention*, les terres avoisinant le lac Candle ont été transférées à la province en 1930. D'après son interprétation de la *Convention* — qui était contraire au conseil donné par le Département de la Justice — McGill propose d'annuler la demande fédérale de terres près du lac Candle à la condition que [traduction] «les demandes de traitement préférentiel de ces bandes, c'est-à-dire l'octroi de droits de chasse et de trappe dans le nord, soient acceptées par la province, même si ces droits peuvent s'étendre sur une superficie beaucoup plus grande que celle prévue dans les traités»⁸⁶.

Le surintendant général Crerar accepte ce conseil et, dans une lettre datée du 6 mai 1939, il informe W.F. Kerr, ministre des Ressources naturelles de la Saskatchewan, de la décision du Canada :

85 T.C. Davis, procureur général de la Saskatchewan, Regina, à T.A. Crerar, ministre des Mines et Ressources, Ottawa, 24 novembre 1938 (Documents de la CRI, p. 755-756). [Italique ajouté]

86 Harold McGill, directeur des Affaires indiennes, Ottawa, au sous-ministre, Direction générale des affaires indiennes, 20 avril 1939 (Documents de la CRI, p. 766).

[Traduction]

Par la présente, je vous informe que nous avons décidé d'annuler la demande de terres additionnelles près du lac Candle contre laquelle vous protestiez, et de laisser le gouvernement libre de les offrir à des colons blancs comme le suggère M. Davis dans la lettre susmentionnée.

En ce faisant, toutefois, je crois comprendre, comme l'a indiqué M. Davis, que «des facteurs de compensation peuvent être accordés aux Indiens vivant dans cette région». Il est entendu en effet que vous pourriez accéder à notre demande de terres qui seront utilisées immédiatement comme je vous l'indique dans ma lettre du 27 avril. De même, quand nous vous demanderons de désigner des terres exclusives de chasse et de trappe, nous nous attendons à ce que vous soyez assez généreux pour ne pas tenir compte des limites de superficie mentionnées dans les traités.

Vous savez que, en vertu de ceux-ci, la limite de 640 acres par famille de cinq est fixée pour des «terres agricoles». Bien que cela puisse représenter le type de terres visées dans les traités, vous conviendrez avec moi que ce n'est pas l'élément qu'il faut pour mesurer des territoires de chasse et de trappe, lesquels, de par leur nature, exigent une superficie beaucoup plus grande.

Ces questions doivent nécessairement être examinées et négociées et, dans l'intervalle, je suis heureux de vous céder le contrôle des terres près du lac Candle que le Département demande au nom de ses agents des Indiens⁸⁷.

Ayant l'impression que la Saskatchewan honorerait l'entente décrite dans ces notes ou lettres, la Direction générale des affaires indiennes annule sa demande de terres près du lac Candle, apparemment sans consulter les bandes de James Roberts ou d'Amos Charles. La question de savoir si, sur le plan légal, cette annulation l'emporte sur la revendication de ces terres par la bande de Lac La Ronge et, dans quelle mesure, fait l'objet d'une action distincte intentée par la bande contre la Saskatchewan et le Canada.

Les arpentages réalisés entre 1935 et 1948

En 1935, 1 595,6 acres sont ajoutés à la réserve 106A de Little Red River pour l'usage et le profit des bandes de Montreal Lake et de Lac La Ronge. En 1948, cette même réserve est officiellement divisée en deux réserves distinctes pour les bandes. La partie de l'ancienne réserve de Lac La Ronge devient la réserve 106C de Little Red River, et s'étend sur 32 007,9 acres⁸⁸. À la suite de ces mesures, cette bande reçoit 1 607,9 acres en 1935 en plus des

87 T.A. Crerar, ministre des Mines et Ressources, Ottawa, à W.F. Kerr, ministre des Ressources naturelles de la Saskatchewan, Regina, 6 mai 1939 (Documents de la CRI, p. 772-773). [Italique ajouté]

88 Décret 1297, 31 mars 1948 (Documents de la CRI, p. 843); W.C. Bethune, chef des Réserves et fiducies, Direction générale des affaires indiennes, Ottawa, au superviseur régional de la Saskatchewan, Direction générale des Affaires indiennes, Regina, 17 mai 1961 (Documents de la CRI, p. 1134).

30 400 acres mises de côté pour la bande au premier arpentage en 1897. En 1948, 6 400 autres acres sont mises de côté pour la réserve 106D de Little Red River, toujours à l'intention de la bande de Lac La Ronge⁸⁹.

Donc, vers la fin de 1948, à la suite des arpentages réalisés à cette date, une superficie totale de 43 762 acres, ou 68,4 milles carrés, de terres est attribuée à la bande de Lac La Ronge. Le tableau suivant donne un aperçu des attributions de terres entre 1897 et 1948 et la population approximative de la bande à chaque arpentage. Ces chiffres, qui peuvent être vérifiés à partir de documents originaux, sont fondés sur les renseignements fournis à la Commission. Comme il est mentionné plus haut, au premier arpentage réalisé en 1897, la bande reçoit 30 400 acres, soit suffisamment de terres pour les 237 membres⁹⁰. Selon les archives du Ministère, la bande compte alors 484 membres, ce qui lui aurait donné droit à 61 952 acres (484 x 128 acres) ou 96,8 milles carrés.

TABLEAU 2

Terres de réserve allouées à la bande de Lac La Ronge (1897-1948)

Année de l'arpentage	Population de la bande	Nombre d'acres attribués	Nombre total d'acres arpentés
1897	484	30 400,00	30 400,00
1909	526	5 354,09	35 754,09
1935	741	1 607,90	37 361,99
1948	969	6 400,00	43 761,99

En 1948, les Affaires indiennes reconnaissent que la bande avait droit à d'autres terres. Toutefois, la superficie exacte continue de susciter la controverse. Fondés sur des données de 1938 qui faisaient état d'une population de 758 membres, les derniers calculs des Affaires indiennes remontaient à

⁸⁹ Voir note de W.C. Bethune, chef, Réserves et fiducies, Direction générale des affaires indiennes, au superviseur régional de la Saskatchewan, Regina, 17 mai 1961 (Documents de la CRI, p. 1134-1136) : [traduction] «Selon le décret provincial n° 2144/48, du 3 décembre 1948, 6 400 acres supplémentaires sont mises de côté pour les Indiens de Lac La Ronge. Cette réserve est confirmée par le décret 1419 du 21 mars 1950, et s'appelle réserve n° 106D de Little Red River».

⁹⁰ $30\,400 \div 128 \text{ acres} = 237,5$

1939. Compte tenu des terres déjà attribuées à la bande, on estimait que celle-ci pouvait exiger 60 000 autres acres⁹¹.

À plusieurs reprises entre 1948 et 1960, la bande demande, mais en vain, que ces terres soient mises de côté. Il ne fait aucun doute que les représentants des Affaires indiennes savaient que la base de terres dans la région décroissait et qu'il fallait respecter les droits fonciers de la bande dans les plus brefs délais. En 1951, par exemple, le surintendant E.S. Jones signale certaines des conséquences de retarder le processus :

[Traduction]

Vous vous souviendrez que la même demande a été faite il y a plusieurs années. À ce moment-là, une partie au moins du territoire auquel les Indiens avaient droit a été choisi par eux et inspecté par moi-même. Toutefois, le Ministère n'a pas jugé l'affaire urgente, et celle-ci n'a jamais été réglée.

Étant donné les derniers faits et événements survenus dans les régions de La Ronge et de Stanley ces trois dernières années, cette décision a été plus que regrettable. Par exemple, une partie choisie par les Indiens à Stanley est exploitée par la compagnie d'uranium La Ronge, un consortium torontois, et elle rapporte beaucoup. D'ailleurs, les deux tiers du territoire choisi par les Indiens ont été délimités et sont sur le point d'être aménagés.

Malheureusement, il reste très peu de territoire pour les Indiens dans cette région et, à moins que des mesures ne soient prises immédiatement, il ne restera plus rien de ce côté des terres stériles⁹².

Dans un échange ultérieur, le surintendant Jones signale que [traduction] «les Indiens visés ont droit à 60 000 autres acres, comme il est mentionné dans une lettre antérieure du Ministère, à Ottawa»⁹³ et que, à sa demande, les bandes ont choisi les terres qu'elles souhaitaient ajouter aux réserves.

Toutefois, la province ne se montre pas très enthousiaste à l'idée de transférer les terres demandées par la bande, car nombre des lieux choisis se trouvent dans une région ayant un fort potentiel sur le plan minier, hydroé-

91 En avril 1939, le directeur des Affaires indiennes affirme que, en 1938, les bandes de James Roberts et d'Amos Charles comptent respectivement 475 et 283 membres, soit, en tout, 758 personnes. (Harold McGill au sous-ministre des Affaires indiennes, 15 avril 1939, Documents de la CRI, p. 764-765). En 1942, le surintendant des Réserves et fiducies utilise ces chiffres et estime que la première bande a droit à 40 125 acres et, la deuxième, à 19 861 acres, soit une superficie totale de 58 986 acres. (D.J. Allan à R.S. Davis, agent des Indiens, Leask (Saskatchewan), 10 août 1942 (Documents de la CRI, p. 808).

92 E.S. Jones, surintendant, agence de Carlton, Direction générale des affaires indiennes, Prince Albert (Saskatchewan) à J.P.B. Ostrander, superviseur régional des agences indiennes, Regina, 15 août 1951 (Documents de la CRI, p. 885).

93 E.S. Jones, surintendant, agence de Carlton, Direction générale des affaires indiennes, Prince Albert (Saskatchewan) à J.T. Warden, superviseur régional intérimaire des Affaires indiennes, Regina, 18 septembre 1953 (Documents de la CRI, p. 904-905).

lectrique et touristique⁹⁴. Néanmoins, elle semble au courant de ses obligations à cet égard. En juillet 1954, R.G. Young, directeur de la Conservation pour la Saskatchewan, précise dans une lettre à J.W. Churchman, sous-ministre provincial des Ressources naturelles, que selon la *Convention*, la Saskatchewan [traduction] «doit accéder à leur demande de terres additionnelles [car] il est manifeste que, de temps à autre, comme leur nombre augmente, la province doit attribuer des terres supplémentaires aux Indiens⁹⁵. La Saskatchewan préfère, toutefois, que la Direction générale fédérale des Affaires indiennes choisisse d'autres endroits.

Résolution du conseil de bande de Lac La Ronge (1960 - 1964)

Finalement, en 1960, la frustration est à son comble et la bande fait appel à un conseiller juridique (R.M. Hall). Le 7 décembre 1960, celui-ci demande par écrit à N.J. McLeod, superviseur régional des Affaires indiennes, d'autres renseignements sur les droits fonciers non réglés de la bande. Il souligne que, selon cette dernière, elle a droit à environ 60 000 acres en vertu du Traité, alors qu'elle n'en a reçu que 6 000⁹⁶. McLeod répond à Hall deux jours plus tard pour lui dire qu'il a transmis sa lettre à Ottawa demandé [traduction] «qu'on vérifie dans les documents à quelle superficie additionnelle a droit la bande de James Roberts»⁹⁷.

Le 28 décembre 1960, les Affaires indiennes et la bande se réunissent pour discuter de l'affaire. Le procès-verbal donne à entendre que les deux parties ont longuement parlé des choix de terres proposés, mais il n'est aucunement question de superficie supplémentaire à fournir ou de la base sur laquelle seraient déterminés les droits de la bande⁹⁸. Le conseiller juridique de celle-ci n'a pas assisté à cette rencontre et, à l'exception des deux lettres susmentionnées, il n'existe aucun compte rendu d'autres lettres ou discussions avec lui.

En 1961, le Ministère s'apprête à entamer des négociations avec la province pour régler les droits fonciers de cinq «bandes du nord» — Portage

94 R.G. Young, directeur de la Conservation, ministère des Ressources naturelles, Saskatchewan, à J.W. Churchman, sous-ministre des Ressources naturelles, Regina (Saskatchewan), 15 juillet 1954 (Documents de la CRI, p. 941-943).

95 R.G. Young, directeur de la Conservation, ministère des Ressources naturelles, Saskatchewan, à J.W. Churchman, sous-ministre des Ressources naturelles, Regina (Saskatchewan), 15 juillet 1954 (Documents de la CRI, p. 941).

96 R.M. Hall, avocat, Prince Albert (Sask.) à N.J. McLeod, superviseur régional de la Saskatchewan, Regina, 7 décembre 1960, dossier 676/30-12-156 du MAINC, vol. 2, (Documents de la CRI, p. 1105).

97 N.J. McLeod, superviseur régional de la Saskatchewan, Regina, à R.M. Hall, avocat, Prince Albert (Sask.), 9 décembre 1960 (Documents de la CRI, p. 1106-1107).

98 A.N. Wark, surintendant, agence de Carlton, à la Direction générale des Affaires indiennes, Ottawa, 28 décembre 1960 (Documents de la CRI, p. 1109-1111).

La Loche, Fond-du-Lac, Stoney Rapids, Lac-La-Hache et Lac La Ronge — et demande des instructions à Ottawa concernant la date à utiliser pour calculer la population. Étant donné l'incertitude aux Affaires indiennes à ce sujet, W.C. Bethune, surintendant des Réserves et fiducies du MAINC, informe par écrit le superviseur régional de la Saskatchewan le 13 février 1961 sur la façon de négocier avec la province :

[Traduction]

(. . .) Je crois que nous devrions adopter comme position que les droits fonciers des Indiens sont fondés sur la population de la bande au moment où les terres sont mises de côté pour eux. À ce que je sache, aucune province n'a contesté cette méthode, et cela s'explique d'une certaine façon. Des problèmes se posent quand les bandes (. . .) ont obtenu une partie de leurs droits fonciers il y a des années, mais l'on croit pouvoir en arriver à une entente raisonnable. Comme les bandes de Portage La Loche, Fond-du-Lac, Stoney Rapids et Lac-La-Hache n'ont touché aucun droit foncier, leur situation est simple. Par contre, celle de Lac La Ronge a fait mettre des terres de côté pour elle, et je crois que nous pourrions régler d'autres cas avant de passer au sien.

Si le sous-ministre des Ressources naturelles [de la Saskatchewan] accepte de mettre de côté 16 640 acres pour la bande de Portage La Loche, alors nous pouvons présumer que la province est prête à mettre de côté une superficie fondée sur la population actuelle⁹⁹.

Un mois plus tard seulement, soit le 28 mars 1961, J.W. Churchman, sous-ministre des Ressources naturelles de la Saskatchewan, écrit aux Affaires indiennes pour leur demander de ne prendre aucune mesure tant que n'aura pas été établie une politique uniforme de respect des droits fonciers. Churchman demande aussi au Ministère [traduction] «s'il faut tenir compte de la population à la date de la signature du Traité, ou de la population actuelle»¹⁰⁰. Le 12 avril 1961, George Davidson, sous-ministre des Affaires indiennes, répond entre autres ce qui suit :

[Traduction]

«(. . .) si les bandes n'ont pas encore reçu de terres de réserve, la superficie à laquelle elles ont droit doit être calculée en fonction de la population au moment où

99 W.C. Bethune, chef, Réserves et fiducies, Direction générale des Affaires indiennes, Ottawa, au superviseur régional de la Saskatchewan, Direction générale des Affaires indiennes, Regina, 13 février 1961 (Documents de la CRI, p. 1127).

100 J.W. Churchman, sous-ministre des Ressources naturelles, Regina (Sask.), à George F. Davidson, sous-ministre de Citoyenneté et Immigration, Ottawa, 28 mars 1961 (Documents de la CRI, p. 1131).

ces terres ont été choisies et mises de côté. L'Alberta et la Colombie-Britannique sont d'accord et ont d'ailleurs utilisé cette méthode ces toutes dernières années»¹⁰¹.

Donc, bien qu'il ait confirmé l'utilisation de la population actuelle des bandes n'ayant pas encore touché de terre de réserve, Davidson n'a pas précisé comment le Ministère envisageait de calculer les droits fonciers de bandes qui, comme celle de Lac La Ronge, ont subi plusieurs arpentages.

Le mois suivant, Bethune réitère par écrit au superviseur régional de la Saskatchewan que, dans le cas des bandes n'ayant encore obtenu aucune terre de réserve, il faut se fonder sur la population actuelle. Pour ce qui est des bandes en ayant reçu au terme de multiples arpentages, [traduction] «la situation se complique un peu, et exige que les Indiens, nous-mêmes et la province se montrent raisonnables»¹⁰². Dans la même lettre, Bethune brosse un tableau des différents arpentages réalisés à ce jour pour la bande de Lac La Ronge, et propose de calculer ses droits fonciers en se fondant sur un pourcentage de sa population à chaque arpentage :

[Traduction]

La bande de Lac La Ronge a reçu des terres pour la première fois en 1897 et, d'après sa population cette année-là, ces terres représentaient 51,65 % de ses droits fonciers. En 1909, d'autres terres ont été mises de côté à son intention et, selon sa population cette année-là, ces terres additionnelles constituaient 7,95 % de la superficie totale à laquelle elle avait droit. En 1948, la superficie des terres attribuées qui, encore une fois, est calculée en fonction de la population alors recensée, représentait 5,15 % de leurs droits fonciers. À partir de ces données, on pourrait donc soutenir que la bande de Lac La Ronge, a touché 64,76 % de ses droits fonciers. Le reste, soit 35,24 % fondés sur la population de 1961 (1 404 membres), équivaudrait à une superficie de 63 330 acres¹⁰³.

On appela cette méthode de calcul «formule de Bethune» ou «formule de compromis». La preuve dont nous avons été saisis confirme que cette formule ne reposait sur aucun précédent et que, jamais, les Affaires indiennes ne s'en étaient servi pour calculer les droits fonciers d'une bande ayant subi plusieurs arpentages. Bethune a averti les Affaires indiennes de demander

101 George F. Davidson, sous-ministre de Citoyenneté et Immigration, à J.W. Churchman, sous-ministre des Ressources naturelles, Regina (Sask.), 12 avril 1961 (Documents de la CRI, p. 1132).

102 W.C. Bethune, chef, Réserves et fiducies, Direction générale des affaires indiennes, Ottawa, au superviseur régional de la Saskatchewan, Direction générale des affaires indiennes, Regina, 17 mai 1961 (Documents de la CRI, p. 1134-1136).

103 W.C. Bethune, chef, Réserves et fiducies, Direction générale des Affaires indiennes, Ottawa, au superviseur régional de la Saskatchewan, Regina, le 17 mai 1961 (Documents de la CRI, p. 1134).

d'abord l'avis de la Saskatchewan concernant cette formule avant de consulter la bande ou son conseiller juridique¹⁰⁴.

L'échange de lettres au sujet des droits fonciers de la bande ne reprend que le 6 mars 1962, quand les représentants des Affaires indiennes calculent les droits respectifs des cinq bandes susmentionnées. Ils fondent leurs calculs sur les populations recensées en 1961 pour déterminer la superficie revenant aux quatre bandes qui n'avaient pas encore de réserve. Toutefois, en ce qui concerne la bande de Lac La Ronge, le superviseur régional exprime des doutes quant à la façon de calculer les droits fonciers et déclare que, si l'on a l'intention de continuer d'appliquer la formule de compromis à la Saskatchewan et de demander 63 330 acres de plus, [traduction] «cette demande aux autorités provinciales doit provenir de votre bureau plutôt que du bureau régional»¹⁰⁵.

Bien qu'il n'existe aucune preuve que pareille demande ait été envoyée aux autorités provinciales, une note du 10 janvier 1963 d'E. Kramer, ministre des Ressources naturelles de la Saskatchewan, au cabinet provincial, confirme que cette province a reçu une proposition des Affaires indiennes pour régler les droits fonciers des quatre bandes privées de terres, en se fondant sur leur population actuelle¹⁰⁶. La note fait aussi allusion à une proposition précise de fournir [traduction] «une superficie supplémentaire de 63 000 acres pour régler les droits fonciers» de la bande de Lac La Ronge» et réitère l'opinion du procureur général adjoint de la Saskatchewan que les droits fonciers sont calculés à partir non pas de la population actuelle, mais de celle au moment où a été signé le Traité¹⁰⁷.

Aucune autre mesure n'est prise avant avril 1964 quand J.G. McGilp, superviseur régional des Affaires indiennes en Saskatchewan, rapporte qu'il a été invité à rencontrer le conseil de bande de Lac La Ronge le 2 avril 1964, auquel moment il s'attend [traduction] «qu'on lui demande environ

104 [Traduction] «Je pense que vous pourriez examiner avec la province, et plus tard avec les Indiens, la possibilité de régler les droits fonciers de la bande de Lac La Ronge en offrant une ou des réserves s'étendant sur en tout 63 330 acres. D'ici à ce que vous preniez le pouls de la province, je ne crois pas que ce soit une bonne idée de s'adresser d'abord à la bande ou au cabinet d'avocats la représentant.» W.C. Bethune, chef, Réserves et fiducies, Direction générale des affaires indiennes, au superviseur régional de la Saskatchewan, Direction générale des affaires indiennes, 17 mai 1961 (Documents de la CRI, p. 1136).

105 W.J. Brennan, superviseur régional intérimaire de la Saskatchewan, Direction générale des affaires indiennes, à la Direction générale des affaires indiennes, Ottawa, 6 mars 1962 (Documents de la CRI, p. 1167-1169).

106 Eiling Kramer, ministre des Ressources naturelles de la Saskatchewan, Regina, au Cabinet, gouvernement de la Saskatchewan, Regina, 10 janvier 1963 (Documents de la CRI, p. 1185-1187).

107 Eiling Kramer, ministre des Ressources naturelles de la Saskatchewan, Regina, au Cabinet, gouvernement de la Saskatchewan, Regina, 10 janvier 1963 (Documents de la CRI, p. 1187).

60 000 acres auxquelles, selon moi, ils ont droit selon le Traité n° 6»¹⁰⁸. Avant cette rencontre, Sid Read, un agent régional des Affaires indiennes, propose que le calcul des droits fonciers soit rajusté afin de tenir compte de l'augmentation de la population (1 404 membres en 1961 contre 1 590 en 1964) :

[Traduction]

Étant donné l'intervalle d'environ deux ans et demi depuis que l'administration centrale a proposé de régler les droits d'après la population de 1961, il ne serait que juste que les négociations d'aujourd'hui soient fondées non pas sur la population à cette date, mais plutôt sur la liste de membres actualisée¹⁰⁹.

On ne sait trop si McGilp a fourni de l'information sur la formule de Bethune ou la modification suggérée par Read à la proposition de règlement quand il a rencontré la bande le 2 avril. Néanmoins, quand il écrit le 6 avril 1964 à J.W. Churchman, sous-ministre des Ressources naturelles de la Saskatchewan, il propose que la population de 1964 soit utilisée, ce qui donnerait droit à la bande à 71 680 acres¹¹⁰. Le 19 avril, McGilp rencontre de nouveau Churchman pour discuter du règlement proposé. Selon le rapport ultérieur de McGilp à l'administration centrale, à Ottawa, le Ministère a consulté la bande concernant l'emplacement possible de terres de réserve additionnelles, mais il n'a pas encore abordé la question de la superficie avec elle. Néanmoins, le rapport révèle qu'on avait conclu avec la province une entente provisoire fondée sur la population de 1961 et la formule de compromis proposée par Bethune :

[Traduction]

À une réunion à Regina hier, M. Churchman m'a informé qu'il est prêt à recommander l'attribution de 63 330 acres à la bande de Lac La Ronge afin de régler leurs droits fonciers en vertu du Traité n° 6. C'est le chiffre proposé dans la demande que nous lui avons adressée il y a deux ans, et il croit qu'il ne restera qu'à clarifier l'emplacement de la ou des parcelles de terres. Je l'ai informé que, sous réserve de votre approbation et de celle des Indiens, j'accepte ce chiffre qui est fondé sur la population de 1 404 membres l'année où la demande a été faite (en 1961).

108 J.G. McGilp, superviseur régional de la Saskatchewan, Direction générale des affaires indiennes, Regina, à la Direction générale des affaires indiennes, Ottawa, 31 mars 1964 (Documents de la CRI, p. 1285-1286).

109 S.C. Read, agent régional, Direction générale des affaires indiennes, Saskatoon, à J.G. McGilp, superviseur régional de la Saskatchewan, Direction générale des affaires indiennes, Regina, 1^{er} avril 1964 (Documents de la CRI, p. 1290).

110 J.G. McGilp, superviseur régional de la Saskatchewan, Direction générale des affaires indiennes, Saskatoon, à J.W. Churchman, sous-ministre des Ressources naturelles de la Saskatchewan, Regina, 6 avril 1964, dossier 672/30-12-156 du MAINC, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 1295-1297).

M. Churchman et moi avons examiné les parcelles de terres indiquées sur les cartes par le conseil de bande le 2 avril 1964, quand j'ai rencontré celui-ci à La Ronge.

Au lieu des six emplacements distincts choisis par les Indiens, M. Churchman a proposé qu'on en choisisse une ou deux grandes terres. Je lui ai répondu que je communiquerais sa suggestion aux Indiens. Je demande donc au surintendant Wark d'organiser une rencontre avec le conseil de bande dans les plus brefs délais, à Prince Albert ou à La Ronge, pour que je lui communique l'offre de la province. Je suis sûr que les Indiens accepteraient les 63 330 acres offerts. À la réunion, nous devons aussi réexaminer le ou les sites proposés. Je suis à peu près sûr que les Indiens seront prêts à en demander deux ou trois plutôt que les six proposées le 2 avril.

Au cours des prochains mois, on tentera donc d'effectuer un transfert de terres en se fondant sur les éléments suivants :

- (1) Les droits fonciers seront fondés sur 35,24 % de la population de la bande (1 404 membres) en 1961; les terres attribuées s'étendront sur 63 330 acres.
- (2) Les droits miniers seront transférés avec les terres.
- (3) Les terres transférées atteindront la laisse de haute marée.
- (4) En fournissant ces terres, nous nous acquittons entièrement de nos obligations envers la bande de Lac La Ronge selon le Traité n° 6¹¹¹.

À la suite de l'entente provisoire conclue entre le Canada et la Saskatchewan, McGilp rencontre le conseil de bande le 8 mai 1964. Il existe deux comptes rendus de cette réunion. Celui dactylographié montre qu'il a été peu ou pas question de superficie. Il y est simplement fait mention [traduction] «qu'il semble manifeste que la province est prête à respecter les droits fonciers fondés sur la population de 1961, soit quand la demande a été faite. Cela donnerait 63 330 acres»¹¹². Selon le compte rendu manuscrit, on aurait longuement discuté avec les Indiens des emplacements favorisés, mais il n'y fait mention de la superficie qu'une seule fois :

[Traduction]

M. McGilp — a expliqué pourquoi des terres choisies ici et là seraient refusées.

Superficie atteignant les 63 330 acres.

Le conseil est d'accord sur cette superficie (la bande a signé une résolution) (. . .)¹¹³

111 De J.G. McGilp, superviseur régional en Saskatchewan, Direction générale des affaires indiennes, Regina, à la Direction générale des affaires indiennes, Ottawa, 20 avril 1964 (Documents de la CRI, p. 1307-1308).

112 Chef et conseil, bande de Lac La Ronge, La Ronge (Saskatchewan), compte rendu de la réunion du 8 mai 1964 (Documents de la CRI, p. 1319). Le compte rendu manuscrit est reproduit à l'annexe C du présent rapport.

113 Chef et conseil, bande de Lac La Ronge, La Ronge (Sask.), compte rendu de la réunion du 8 mai 1964 (Documents de la CRI, p. 1320-1321).

En 1964, le conseil de bande compte neuf membres, mais le poste de chef est vacant. Les sept participants à la rencontre du 8 mai 1964 signent le même jour la résolution suivante¹¹⁴ :

[Traduction]

Résolution du conseil de bande — Par la présente, il est résolu que, nous, conseillers de la bande de Lac La Ronge, acceptons que, en vertu du Traité n° 6, tous nos droits fonciers ont été remplis à la suite de l'attribution de ces 63 330 acres supplémentaires.

- (1) Les droits fonciers seront fondés sur 35,24 % de la population de la bande (1 404 membres) en 1961, date à laquelle nous avons demandé des terres à la province de la Saskatchewan, d'où une superficie de 63 330 acres.
- (2) Les droits miniers seront transférés avec les terres.
- (3) Les terres transférées atteindront la trace laissée par la haute marée.
- (4) Les droits fonciers conférés à la bande par le Traité n° 6 se trouvent remplis par suite de l'attribution des terres additionnelles¹¹⁵.

La très grande ressemblance entre le libellé de la résolution et celui de l'entente de règlement provisoire conclue entre les Affaires indiennes et la province trois semaines plus tôt, le 19 avril 1964, donnent à penser que le Canada et la Saskatchewan avaient réglé la question des droits fonciers avant la rencontre du 8 mai du conseil de bande, et que les Affaires indiennes avaient rédigé les conditions énoncées dans la résolution avant cette réunion¹¹⁶.

On ne sait donc trop, d'après le compte rendu des rencontres, si le conseil de bande et la Direction générale des affaires indiennes ont parlé de la base de calcul des droits fonciers non réglés. Ils ne semblent pas non plus avoir discuté d'autres méthodes de calcul de fait utilisées pour régler les droits d'autres bandes des Prairies et du nord de la Saskatchewan. De même, il ne semble pas y avoir eu de rencontres avec des membres de la bande

¹¹⁴ Dans le mémoire de la bande à la CRI, on laisse entendre que les deux conseillers absents étaient sans doute en train de trapper avec les autres membres de la bande. (Mémoire de la bande de Lac La Ronge, 31 mai 1994, vol. 2, p. 316-320.) On peut prouver que, traditionnellement, les Indiens sont partis chasser durant cette période de l'année. Voir E.S. Jones, surintendant de l'agence de Carlton, Prince Albert (Saskatchewan), à J.P.B. Ostrander, superviseur régional en Saskatchewan, Regina, 10 mai 1950 (Documents de la CRI, p. 874), et Ostrander à A.I. Bereskin, contrôleur des arpentages, ministère des Ressources naturelles de la Saskatchewan, Regina, 11 mai 1950 (Documents de la CRI, p. 876).

¹¹⁵ Chef et conseil, bande de Lac La Ronge, Saskatchewan, à la Direction générale des Affaires indiennes, Ottawa, 8 mai 1964 (Documents de la CRI, p. 1322).

¹¹⁶ M. Sid Read, un agent de développement économique des Affaires indiennes, qui a assisté à la réunion du 8 mai 1964, l'a confirmé dans son témoignage. Il a informé la Commission le 14 avril 1994 que la résolution a été dactylographiée à l'avance afin que le conseil de bande y donne suite avant de lever la séance (Transcription, 14 avril 1994, p. 118-119).

dans son ensemble pour expliquer ce qu'il impliquait d'accepter la formule de compromis pour régler les droits fonciers. On semble avoir présenté le chiffre de 63 330 acres avec peu ou pas d'explication, et le conseil de bande semble, lui, l'avoir accepté sans autre forme de procès. Manifestement, l'administration centrale, à Ottawa, avait déterminé la superficie exigible de la bande en se fondant sur ses registres et en appliquant la formule de Bethune¹¹⁷.

Neuf années devaient passer avant que les 63 330 acres promises à la bande de Lac La Ronge en 1964 soient arpentées et mises de côté. Le retard résulte en partie de la nécessité de régler les différentes revendications des mêmes terres. C'est ainsi, par exemple, que 2 193 acres furent retranchées du territoire choisi par la bande pour la compagnie de pâtes et papier de Prince Albert¹¹⁸. L'annonce, en 1968, du premier ministre Ross Thatcher a aussi indubitablement retardé l'affaire. Malgré les obligations de la Saskatchewan en vertu de la *Convention*, [traduction] «aucune terre de la Couronne provinciale ne serait aliénée pour créer des réserves»¹¹⁹. À l'époque, le gouvernement provincial s'opposait en effet à la création de réserves et a étendu la politique aux terres qu'avaient déjà demandées les Affaires indiennes¹²⁰. La politique n'a été assouplie qu'en 1970, quand le ministre des Affaires indiennes Jean Chrétien a convaincu le premier ministre Thatcher de concéder le statut de réserve à certaines terres provinciales¹²¹.

117 Dans son témoignage, M. Sid Read a raconté que l'administration centrale, à Ottawa, et M. Bethune précisément, avait élaboré la formule et déterminé la superficie exigible de la bande. MM. McGillp et Read ont communiqué à la bande la superficie calculée par l'administration centrale. Il n'y a eu aucune discussion concernant une autre façon de calculer les droits fonciers. M. Read n'a pu offrir d'autres explications concernant le bien-fondé de la formule et la méthode utilisée pour l'établir, mais a indiqué qu'elle semblait favoriser «une distribution juste et équitable des terres encore dues [à la bande de Lac La Ronge], et les agents régionaux «ont pris les données fournies par l'administration centrale comme représentant les droits fonciers légitimes de ces bandes» (Transcription, 14 avril 1994, p. 110-115).

118 M.A. Laird, chef des Parcs, province de la Saskatchewan, ministère des Ressources naturelles, Regina, à W.R. Parks, sous-ministre des Ressources naturelles, province de la Saskatchewan, Regina, 1^{er} juin 1967 (Documents de la CRI, p. 1663), et T.A. Harper, chef des Programmes des ressources, ministère des Ressources naturelles de la Saskatchewan, Regina, à J.S. Sinclair, directeur des Programmes du nord, ministère des Ressources naturelles de la Saskatchewan, Prince Albert, 30 avril 1968 (Documents de la CRI, p. 1748).

119 W.R. Parks, sous-ministre des Ressources naturelles, province de la Saskatchewan, Regina à T.A. Harper, chef des Programmes des ressources, ministère des Ressources naturelles, province de la Saskatchewan, Regina, 11 septembre 1968 (Documents de la CRI, p. 1765).

120 Le 30 octobre 1968, J. Barrie Ross, ministre des Ressources naturelles de la Saskatchewan, écrit au ministre des Affaires indiennes Jean Chrétien pour l'informer que la province s'oppose à la création d'autres réserves, car [traduction] notre gouvernement ne croit pas que le «problème» des Indiens puisse être réglé en élargissant ou en créant des réserves. En fait, nous croyons que c'est l'opposé - si les Indiens de la province veulent améliorer leur situation socio-économique, ils doivent être prêts à s'installer là où il y a de l'emploi et des débouchés». (Documents de la CRI, p. 1773).

121 W. Ross Thatcher, premier ministre de la Saskatchewan, Regina, à Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes, Ottawa, 23 février 1970 (Documents de la CRI, p. 1839).

De 1968 à 1973, quatre terres de réserve totalisant 64 285 acres sont mises de côté pour la bande de Lac La Ronge. Comme une superficie de 43 762 acres a été arpentée avant l'entente de 1964, la bande reçoit en tout 107 146,99 acres ou 167,4 milles carrés. Le tableau suivant donne la superficie des réserves arpentées de 1897 à 1973:

TABLEAU 3
Réserves de la bande de Lac La Ronge (1897-1973)

Année de l'arpentage	Réserve	Nombre d'acres arpentées	Nombre total d'acres reçues
1897	106C (Little Red River)	30 400,00	30 400,00
1909	13 petites réserves près de Lac La Ronge et de Stanley	5 354,09	35 754,09
1935	Addition à la réserve n° 106 de Little Red River	1 607,90	37 361,99
1948	106D (Little Red River)	6 400,00	43 761,99
1968	217 (Morin Lake)	32 640,00	76 401,99
1970	219 (Grandmother's Bay)	11 092,00	87 493,99
1973	Addition à la réserve n° 217 de Morin Lake	2 315,00	89 808,99
1973	218 (Bittern Lake)	17 338,00	107 146,99*

* Liste des réserves et leur superficie, aucun auteur, autour de mai 1990 (Documents de la CRI, p. 4379-4380).

La revendication de la bande de Lac La Ronge

À la suite de recherches faites par la FSI dans les années 70, la bande de Lac La Ronge a affirmé avoir droit à des terres supplémentaires, car les fonctionnaires du MAINC n'avaient pas utilisé la population actuelle pour régler ses droits fonciers¹²². Elle a soutenu que son droit à l'application de cette formule découle d'une bonne interprétation du Traité et que l'analyse des pratiques du gouvernement montre qu'il l'a utilisée pour régler des droits fonciers.

En outre, le conseiller juridique des requérants a indiqué que, comparativement à d'autres bandes en Saskatchewan ayant subi plusieurs arpentages,

¹²² Chef et conseil de bande de Lac La Ronge, La Ronge (Saskatchewan), résolution du conseil de bande, 19 octobre 1982 (Documents de la CRI, p. 3513).

celle de Lac La Ronge avait été traitée injustement. Entre autres, la bande de Peter Ballantyne (la plus grosse bande de la province après celle de Lac La Ronge) a obtenu des terres dont la superficie a été calculée selon la formule de Bethune en 1974, mais elle a rejeté le règlement après qu'une partie indépendante lui eut indiqué que le Canada se fondait sur la population actuelle pour calculer les droits fonciers¹²³. Comme on le verra plus loin, le Canada a reconnu plus tard que la bande de Peter Ballantyne était en mesure de faire valoir des droits fonciers non réglés selon la méthode de calcul prévue dans l'entente de la Saskatchewan de 1976, laquelle méthode était fondée sur la population recensée le 31 décembre 1976 pour calculer la superficie. Or, la bande a refusé un règlement fondé sur cette méthode, mais, plus tard, elle a accepté les conditions de l'entente-cadre de la Saskatchewan de 1992, soit une compensation d'environ 61,4 millions de dollars. Elle en a utilisé une partie pour acheter les terres correspondant au moins-reçu, soit 22 466 acres.

La formule de la Saskatchewan (1976)

En 1975, la FSI, le Canada et la Saskatchewan ont intensifié leurs efforts pour régler les droits fonciers issus de traités de certaines bandes (qu'on appellera souvent «bandes ayant droit à des terres» ou «bandes ayant des droits fonciers»). Dans une lettre du 3 juillet 1975, le chef David Ahenakew de la FSI décrit la position des Indiens concernant les droits fonciers non réglés, soulignant l'importance d'utiliser la population actuelle (formule de la Saskatchewan) pour valider les revendications (afin de savoir si une bande a droit à d'autres terres) et, aussi, pour calculer la superficie exigible :

[Traduction]

Principes de base

1. Toute bande reconnue d'Indiens assujetti à un traité a droit à une superficie calculée selon la formule de un mille carré par famille de cinq personnes.
2. Pour déterminer si une bande a reçu les terres auxquelles elle a droit selon le traité, il faut établir sa population à partir des listes de bénéficiaires et des dernières listes de la bande avant le premier arpentage de la réserve. Si elle n'a pas reçu

123 H.T. Vergette, chef de la Division des terres, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, à O.N. Zakreski, directeur régional en Saskatchewan, ministère des Affaires indiennes, Regina, 12 mars 1974 (Documents de la CRI, p. 2163); de S.C. Read, superviseur du district de Prince Albert, ministère des Affaires indiennes, au directeur régional en Saskatchewan, 1^{er} avril 1974 (Documents de la CRI, p. 2168); de J.W. Clouthier, directeur, Division des ressources, province de la Saskatchewan, ministère des Affaires du nord, Prince Albert, à (. . .), 30 juillet 1974 (Documents de la CRI, p. 2222); de Zakreski au directeur intérimaire du Développement économique, 23 août 1974 (Documents de la CRI, p. 2223).

suffisamment de terres selon la formule prescrite pas le traité à la date du premier arpentage, le total de ses droits fonciers doit être calculé selon sa population recensée à partir des listes de bénéficiaires et des listes de la bande, au moment où l'on confirme qu'elle a droit à des terres additionnelles. Cette formule doit être appliquée jusqu'à ce que la bande touche le total de ses droits fonciers prévus dans le traité.

3. Une bande ayant demandé des terres de réserve en vertu d'un traité, et à qui l'on a illégalement ou déraisonnablement refusé de telles terres, peut choisir d'utiliser la population établie l'année où elle a formulée sa demande ou la population actuelle.
4. Aucune bande ne peut renoncer à ses pleins droits fonciers, sauf de la façon décrite dans les dispositions relatives à la cession de terres de la *Loi sur les Indiens*.
5. Une bande ayant des droits fonciers non réglés peut choisir n'importe quelle terre inoccupée de la Couronne¹²⁴.

La FSI était donc d'avis que les droits fonciers d'une bande ne pouvaient être éteints que si la superficie totale mise de côté pour la bande équivalait à la population de la bande établie au moment de l'arpentage. Dans le cas des bandes n'ayant pas de réserve, la population à la date du premier arpentage et la population actuelle serait la même. Toutefois, dans celui d'une bande n'ayant pas reçu toutes les terres auxquelles elle avait droit à un arpentage donné, la FSI était d'avis que les droits fonciers augmentaient en fonction de la population. Seul un autre arpentage, fondé sur la population actuelle, permettait d'éteindre les droits fonciers de la bande. La FSI n'acceptait pas le point de vue du Canada selon lequel seules les bandes ayant un moins-reçu à la date du premier arpentage avaient une revendication «valide».

Le 18 août 1975, le ministre des Affaires indiennes Judd Buchanan écrit au premier ministre Allan Blakeney pour demander que la province aide son gouvernement à régler les droits fonciers d'au moins douze bandes¹²⁵. En novembre 1975, la FSI et les Affaires indiennes se rencontrent pour discuter des critères de validation, afin de déterminer quelles bandes avaient des droits fonciers non réglés. À l'époque, les parties conviennent qu'il en existe douze. La FSI tente de faire admettre neuf autres bandes, notamment celle de

124 D. Ahenakew, chef, Federation of Saskatchewan Indians, Prince Albert (Saskatchewan), à Judd Buchanan, ministre des Affaires indiennes, Ottawa, 3 juillet 1975 (Documents de la CRI, p. 2331-2332).

125 Judd Buchanan, ministre des Affaires indiennes, Ottawa, à Allan Blakeney, premier ministre de la Saskatchewan, Regina, 18 août 1975 (Documents de la CRI, p. 2340-2341).

Lac La Ronge¹²⁶. Toutefois, le MAINC et la Saskatchewan considéraient que le dossier de cette dernière était clos, [traduction] «parce que les derniers droits fonciers attribués avaient été calculés selon la formule de compromis, et qu'il ne semble pas y avoir de raison pour rouvrir les négociations¹²⁷».

Le 23 août 1976, le ministre des Ressources naturelles de la Saskatchewan, G.R. Bowerman, informe le chef Ahenakew que la province est prête à régler les droits fonciers selon la «formule de la FSI», à la condition que les bandes soient assujetties à ces règlements. Bowerman souligne que la formule de la Saskatchewan :

[Traduction]

«prendrait en compte la population actuelle x 128 acres par personne, moins la superficie déjà reçue». «Population actuelle» signifie la population recensée le 31 décembre 1976¹²⁸.

Bowerman indique également que [traduction] «le Canada serait uniquement responsable de la satisfaction des revendications territoriales pour lesquelles il a informé la province, et dont les droits ont été éteints¹²⁹».

Le 31 août 1976, le chef Ahenakew confirme que les bandes ayant droit à des terres sont prêtes à entreprendre des négociations avec la province, sur la base de la formule de la Saskatchewan¹³⁰. Le 14 avril 1977, le ministre des Affaires indiennes Warren Allmand indique que le cabinet fédéral a confirmé que [traduction] «la population officielle le 31 décembre 1976 [doit servir]

126 Le compte rendu de la rencontre entre la FSI et le MAINC, le 7 novembre 1975, fait état de 21 bandes dont le dossier a été examiné par les deux parties : [traduction] «Le Ministère reconnaît que les bandes suivantes n'ont pas reçu toutes les terres auxquelles elles avaient droit : 1. Muskowekan, 2. Piapot, 3. One Arrow, 4. Red Pheasant, 5. Witchekan Lake, 6. Canoe Lake, 7. English River, 8. Lac-La-Hache, 9. Keeseekoose, 10. Peter Ballantyne, 11. Fond-du-Lac, 12. Stony Rapids. La FSI est d'accord et demande que soient ajoutées les bandes suivantes : 1. Little Pine, 2. Lucky Man, 3. Nekaneet (Maple Creek), 4. Pelican Lake. Elle croit qu'il peut y avoir une revendication valide dans les cas suivants : 1. Nut Lake, 2. Kinistino, 3. Fishing Lake (toutes ces bandes faisaient partie de la bande de Yellow Quill), 4. Lac La Ronge, 5. Sakimay.» (Documents de la CRI, p. 2365-2366). Le Ministère était d'avis qu'il fallait retrancher les bandes de Lac-La-Hache et de Portage La Loche, car elles avaient signé les résolutions selon lesquelles elles acceptaient le règlement final de leurs droits fonciers : W.J. Fox, Terres et bandes, Affaires indiennes, à Lewis Lockhart, conseiller juridique de la FSI, 13 janvier et 2 février 1976 (Documents de la CRI, p. 2381 et 2386).

127 R. Milen, procureur de la Couronne, province de la Saskatchewan, ministère des Affaires du nord, Regina, à Lewis Lockhart, conseiller juridique, FSI, Regina, 21 novembre 1975 (Documents de la CRI, p. 2369).

128 G.R. Bowerman, ministre des Affaires du nord, province de la Saskatchewan, Regina, à D. Ahenakew, chef, FSI, Prince Albert (Saskatchewan), 23 août 1976 (Documents de la CRI, p. 2421).

129 G.R. Bowerman, ministre des Affaires du nord, province de la Saskatchewan, Regina, à D. Ahenakew, chef, FSI, Prince Albert (Saskatchewan), 23 août 1976 (Documents de la CRI, p. 2423).

130 D. Ahenakew, chef, FSI, Prince Albert (Saskatchewan), à G.R. Bowerman, ministre des Affaires du nord, province de la Saskatchewan, Regina, 31 août 1976 (Documents de la CRI, p. 2432).

de base au calcul des droits des bandes n'ayant pas reçu toutes les terres auxquelles elles ont droit»¹³¹.

En juillet 1977, le ministre Allmand demande par écrit au chef Ahenakew de le rencontrer pour clarifier quelles bandes sont en mesure de faire valoir des droits fonciers non réglés¹³². La position du Canada se trouve énoncée dans un document préparé en août 1977 par les Affaires indiennes et intitulé «Criteria Used in Determining Bands With Outstanding Entitlements in Saskatchewan» (Critères utilisés pour calculer les droits fonciers non réglés des bandes en Saskatchewan) :

1. Droits fonciers par personne selon le traité —

128 acres ou 32 acres par personne, selon le traité.

2. Date du premier arpentage —

Dans la plupart des cas, les droits fonciers sont calculés selon la population de la bande à la date du premier arpentage (. . .).

3. Population —

Après avoir fixé la date à laquelle les droits fonciers doivent être calculés, on tente de déterminer le compte de population le plus exact possible.

Dans tous les cas, à partir de 1965, on a utilisé les comptes de population publiés par la Division de la statistique pour le Programme des affaires indiennes et inuit. Statistique ne publiait pas les comptes de population avant 1965 et, donc, à partir de 1951, les rôles d'adhésion tenus par le registraire fournissaient les comptes les plus exacts. Avant 1951, on ne tenait pas de tels rôles et les populations étaient établies à partir des listes de bénéficiaires.

Pour calculer la population à partir de ces listes, on prenait le chiffre figurant à la rubrique «Total Paid» (total versé) de l'année en question. Il convient de noter que ce chiffre ne comprenait pas :

- (i) les absents au versement des annuités;
- (ii) les signataires après le fait.

Bien que les facteurs ci-dessus n'aient pas été pris en compte dans nos critères de base et le calcul des droits fonciers, il a été reconnu qu'ils pourraient être pris en compte dans de futures négociations.

4. Droits fonciers —

Après avoir établi la population à la date du premier arpentage, on multiplie celle-ci par le nombre d'acres prévu par personne (selon le traité qui s'applique).

¹³¹ Warren Allmand, ministre des Affaires indiennes, Ottawa, à G.R. Bowerman, ministre des Affaires du nord, province de la Saskatchewan, Regina, 14 avril 1977 (Documents de la CRI, p. 2533). Voir également D. Ahenakew, chef, FSI, Prince Albert (Saskatchewan) à File, 12 février 1977 (Documents de la CRI, p. 2528).

¹³² Warren Allmand, ministre des Affaires indiennes, Ottawa, à D. Ahenakew, chef de la FSI, Regina, 11 juillet 1977 (Documents de la CRI, p. 2559-2560).

5. Terres reçues —

La superficie reçue par une bande est déterminée en totalisant la superficie de toutes les terres mises de côté à l'usage et au profit de la bande, conformément au traité¹³³.

Malgré l'entente conclue, on met du temps à appliquer la formule de la Saskatchewan¹³⁴. Manifestement, en 1979, le gouvernement fédéral n'appuyait plus autant la formule de la Saskatchewan, le ministre des Affaires indiennes J. Hugh Faulkner signant avec réticence une entente officielle conclue avec la FSI et la Saskatchewan. Il préférerait, en effet, [traduction] «donner suite aux droits fonciers selon la situation»¹³⁵.

En novembre 1979, le nouveau ministre des Affaires indiennes, Jake Epp, annonce en Chambre qu'on est à examiner la formule de la Saskatchewan et qu'elle ne sera pas appliquée tant que les principes d'équité entre toutes les bandes indiennes des Prairies n'auront pas été examinés¹³⁶. Le 11 août 1980, un nouveau ministre des Affaires indiennes, John Munro décrit la position du Canada à l'égard de la formule de la Saskatchewan au chef Sanderson de la FSI, réitérant qu'une fois le moins-reçu comblé, il ne pouvait plus y avoir de droits fonciers :

[Traduction]

Le gouvernement fédéral appuie pleinement l'application de la formule pour régler les droits fonciers, ce même si cela déborde la stricte obligation du Canada en vertu des traités. Cela ne veut toutefois pas dire qu'il est d'accord sur le principe de recalculer les droits fonciers d'une bande chaque fois que des terres additionnelles lui sont attribuées. Selon le gouvernement fédéral, cette formule ne s'applique pas durant la validation des droits fonciers; elle sert à déterminer la superficie que la bande a pu choisir une fois que les faits liés à ses droits ont été établis¹³⁷.

133 Document (non publié) rédigé par le ministère des Affaires indiennes, Ottawa, 15 août 1977 (Documents de la CRI, p. 2565-2573).

134 Cela a d'ailleurs amené le chef Ahenakew à écrire au premier ministre P.E. Trudeau le 12 juin 1978, et à presser le gouvernement de ce dernier de remplir ses obligations liées aux traités, soulignant que les Indiens [traduction] «disposent, en vertu des traités, de droits perpétuels. Peu importe ce que le gouvernement a fait ou fera pour méconnaître, nier et bafouer ces droits, ceux-ci continueront d'exister jusqu'à ce que meure le dernier des Indiens». (Documents de la CRI, p. 2866).

135 J. Hugh Faulkner, ministre des Affaires indiennes, Ottawa, à G.R. Bowerman, ministre de l'Environnement, province de la Saskatchewan, Regina, 27 février 1979 (Documents de la CRI, p. 3149).

136 K.J. Tyler, Tyler & Wright Research Consultants, Ottawa, à la FSI, Regina, 27 novembre 1979, (Documents de la CRI, p. 3250); S. Sanderson, chef, FSI, Prince Albert, à A.J. Epp, ministre des Affaires indiennes, Ottawa, 28 novembre 1979 (Documents de la CRI, p. 3254); Epp à Sanderson, 3 décembre 1979 (Documents de la CRI, p. 3277).

137 John C. Munro, ministre des Affaires indiennes, Ottawa, à S. Sanderson, chef, FSI, Prince Albert, 11 août 1980 (Documents de la CRI, p. 3402). Voir également la lettre du 7 juillet 1982 du ministre Munro à Gary Lane, ministre des Affaires intergouvernementales de la Saskatchewan. Il précise que [traduction] «le processus de règlement des revendications comporte deux étapes distinctes -- la validation et la sélection de terres». (Documents de la CRI, p. 3479).

Cette clarification de la position du Canada a apparemment amené la Saskatchewan à revoir son engagement vis-à-vis la formule et à reporter des transferts aux bandes. Le 13 septembre 1982, la province donne à entendre que si l'approche dite de «la date du premier arpentage» représente l'obligation de la Couronne en vertu du traité, la formule de la Saskatchewan [traduction] «obligera la province à attribuer à 21 bandes dont la revendication a été validée une superficie bien supérieure à celle exigée selon le critère du moins-reçu»¹³⁸. La province se demande donc si l'entente de la Saskatchewan entraînera un transfert de terres aux bandes dépassant les obligations minimales de la Couronne en vertu des traités applicables.

En mai 1983, le Bureau des revendications des autochtones (BRA) des Affaires indiennes produit une nouvelle série de directives sur les droits fonciers issus de traités (les directives de 1983) dans lesquelles on répète que le Ministère calculera la superficie à partir de la population recensée à la date du premier arpentage, cette superficie représentant finalement l'obligation maximum de la Couronne en vertu des traités en cause. Dans les directives de 1983, sous la rubrique «Date retenue pour le calcul des droits», on peut d'ailleurs lire ce qui suit :

La date dont on doit se servir pour le calcul de la superficie est rarement précisée dans les traités. (. . .) Selon les juristes du ministère de la Justice, même si les traités n'indiquent pas clairement à partir de quelles données on doit établir la base démographique d'une bande pour les besoins du calcul des superficies, la date la plus raisonnable est au plus tard celle du premier arpentage. Le gouvernement canadien est généralement d'avis que c'est la date dont on se servira pour déterminer s'il s'est acquitté de ses obligations, en vertu des traités, de fournir une quantité de terres à une bande indienne en fonction de la population de ladite bande lors du premier arpentage¹³⁹.

Se fondant sur l'avis juridique voulant qu'elle ne soit pas tenue d'appliquer la formule de la Saskatchewan — mais qu'elle puisse l'appliquer «en règle générale» si elle le choisit — la Saskatchewan presse les Affaires indiennes de préciser leur position concernant la superficie «suffisante sur le plan légal» pour satisfaire les droits fonciers des bandes de la province, et la

138 G. Lane, ministre des Affaires intergouvernementales, province de la Saskatchewan, Regina, à John C. Munro, ministre des Affaires indiennes, Ottawa, 13 septembre 1982 (Documents de la CRI, p. 3490).

139 MAINC, Directives du Bureau des revendications des autochtones pour la recherche historique concernant les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités, 1^{er} mai 1983 (Documents de la CRI, p. 3585-3586).

façon de calculer cette superficie¹⁴⁰. En juin 1984, la Saskatchewan procède à un examen interne et conclut que, dans la formule de 1976, on confond la question des droits fonciers fondés sur la date du premier arpentage avec celle concernant ce que les gouvernements du Canada et de la Saskatchewan «sont disposés à faire, en règle générale»¹⁴¹.

Jusqu'en 1986, le Canada et la Saskatchewan continuent d'appuyer la formule de la Saskatchewan comme la base de règlement de la «stricte obligation légale», laquelle se limite au moins-reçu à la date du premier arpentage¹⁴². Toutefois, le 18 mars 1988, le ministre des Affaires indiennes et autochtones de la Saskatchewan, Grant Hodgins, retire l'appui de la province à ladite formule en informant le ministre fédéral des Affaires indiennes, Bill McKnight, de ce qui suit : [traduction] «Conformément à la *Convention sur le transfert des ressources naturelles*, nous refusons de fournir plus de terres que n'en demande le gouvernement fédéral pour remplir ses obligations relativement aux traités»¹⁴³. Cette décision marque l'annulation officielle de l'entente de la Saskatchewan.

Entente-cadre de la Saskatchewan sur les droits fonciers issus de traités (1992)

En 1989, quatre bandes — Muskowekwan, Ochapowace, Piapot et Starblanket — lancent ensemble une action contre les gouvernement fédéral et provincial concernant la nature et la portée des droits fonciers issus de traités. La même année, le ministre des Affaires indiennes et la FSIN s'entendent pour créer le Bureau du commissaire aux traités (BCT), un bureau indépendant ayant pour mandat de trouver le dénominateur commun entre les parties et de leur faire des propositions pour tenter de les rapprocher concernant l'interprétation et le respect des droits fonciers en Saskatchewan. En mai 1990, le commissaire produit un rapport dans lequel il recommande que les parties acceptent la «formule d'équité» à titre de compromis.

140 M.C. Crane, procureur de la Couronne, province de la Saskatchewan, à Richard Gosse, sous-ministre de la Justice, province de la Saskatchewan, 31 octobre 1983 (Documents de la CRI, p. 3598A-3598C); S. Dutchak, ministre des Affaires indiennes et autochtones, province de la Saskatchewan, Regina, 14 novembre 1983 (Documents de la CRI, p. 3703-3704).

141 [Auteur non identifié], province de la Saskatchewan, 13 juin 1984 (Documents de la CRI, p. 3739).

142 Ian Cowie, sous-ministre du secrétariat des Affaires indiennes et autochtones, province de la Saskatchewan, Regina, [commentaires sur les droits fonciers à la réunion des chefs], 24 juillet 1984 (Documents de la CRI, p. 3765); Bill McKnight, ministre des Affaires indiennes, Ottawa, à Harry Nicotine, bande de Red Pheasant, Cando (Saskatchewan), 17 décembre 1986 (Documents de la CRI, p. 4045).

143 Grant Hodgins, ministre des Affaires indiennes et autochtones, province de la Saskatchewan, Regina, à Bill McKnight, ministre des Affaires indiennes, Ottawa, 18 mars 1988 (Documents de la CRI, p. 4252).

Le commissaire commence par faire l'historique de la formule de 1976. Bien que la Saskatchewan, le Canada et la FSI aient convenu d'utiliser, conformément à cette formule, la population actuelle pour calculer les droits fonciers non réglés, ils n'ont jamais signé d'entente officielle et n'ont appliqué la formule qu'à deux bandes¹⁴⁴. Plusieurs raisons expliqueraient son échec, notamment le manque de terres inoccupées de la Couronne près des réserves des 27 bandes pouvant faire valoir des droits fonciers dont les revendications totalisent quelque 1,3 million d'acres; les différends entre les administrations fédérale et provinciale concernant la responsabilité de payer ou d'attribuer des terres de réserve; l'opposition du public à la cession envisagée aux bandes de pâturages communautaires fédéraux et provinciaux; les demandes de compensation des municipalités rurales pour la perte des subventions provinciales tenant lieu d'impôt (ces subventions auraient été annulées vu que les réserves ne sont pas imposables); le lobbyisme des organisations de protection de la faune pour que soient abrogés les droits de chasse issus de traités; et un certain ressentiment de la part de la population concernant la reconnaissance de «droits spéciaux» pour les Indiens¹⁴⁵. En outre, certains représentants du ministère des Affaires indiennes remettent en question le bien-fondé de cette formule, la qualifiant d'inéquitable :

[Traduction]

La formule est considérée comme étant éminemment injuste pour les bandes ayant reçu leurs pleins droits fonciers à la date du premier arpentage. Des exemples extrêmes ont été donnés à l'appui de cette affirmation, notamment l'affaire d'Oxford House, au Manitoba. Cette bande souffrait d'un moins-reçu de 15 acres au premier arpentage; selon la formule «de la Saskatchewan», elle aurait droit à quelque 20 000 acres¹⁴⁶.

On laissa entendre que les bandes ayant touché leurs droits à la date du premier arpentage trouveraient la formule injuste et inéquitable, car elles ne pourraient obtenir d'autres terres de réserve, tandis que d'autres pourraient

144 Les bandes de Fond-du-Lac et de Stony Rapids ont obtenu des terres supplémentaires dont la superficie a été calculée avec la formule de 1976, et ce, en dépit du fait que ces bandes aient reçu leurs pleins droits fonciers en 1964 et 1965 et qu'elles aient signé la résolution du conseil de bande par laquelle elles acceptaient, «à titre de règlement final et intégral», les droits calculés selon leur population à la sélection des terres. Néanmoins, les parties ont convenu de les considérer comme étant admissibles à l'entente de la Saskatchewan à cause du long intervalle entre les dates auxquelles des terres ont été sélectionnées et celles auxquelles les réserves ont de fait été mises de côté pour l'usage et le profit de la bande.

145 Cliff Wright, Bureau du commissaire aux traités, *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement* (Saskatchewan, mai 1990), p. 10-16.

146 Cliff Wright, Bureau du commissaire aux traités, *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement* (Saskatchewan, mai 1990), p. 18.

recevoir des milliers d'acres en raison de l'augmentation de leur population, et ce, même si le moins-reçu n'était qu'apparent¹⁴⁷.

Ayant constaté que quatre formules pouvaient être utilisées pour régler les droits fonciers, le BCT essaie de trouver si chacune repose sur quelque preuve documentaire. Ainsi, premièrement, il envisage la population de la bande à la date de la signature du traité, puis la rejette, car pareille interprétation du traité ne permet pas de tenir compte des absents à la signature, ni des signataires après le fait. De plus, le BCT conclue qu'il n'existe aucun précédent historique à cette méthode, car les droits fonciers non réglés n'ont jamais été réglés sur cette base¹⁴⁸.

Deuxièmement, la formule basée sur la date du premier arpentage est également rejetée, car elle ne tient aucun compte des absents à l'arpentage, des signataires après le fait et des descendants de ces deux groupes. En ce qui concerne l'affirmation du Canada voulant que cette formule représente la portée de son «obligation légale» selon le traité, le BCT soutient :

[Traduction]

«qu'il n'existe aucun précédent, juridique ou historique, appuyant cette théorie. En fait, de 1883 à 1975 approximativement, le Ministère avait pour méthode de prendre le dernier recensement de la population de la bande pour calculer la superficie de terres devant être arpentée pour régler en partie ou en totalité les droits fonciers»¹⁴⁹.

Au chapitre de la formule fondée sur la population actuelle, le BCT laisse entendre qu'elle entraînerait un surplus de un mille carré par famille de cinq personnes par rapport à ce que prévoit le Traité. Par exemple, si une bande a reçu 60 % de ses droits à la date du premier arpentage, cela veut dire qu'il ne reste des droits fonciers que pour 40 % des membres de la bande. Toutefois, l'utilisation de la population actuelle, moins la superficie déjà obtenue à la date du premier arpentage, fausserait le pourcentage des droits non encore réglés. De plus, le BCT indique que la formule de la population actuelle irait au-delà de ce que prévoit le Traité, car [traduction] «elle donne implicitement à entendre que toutes les réserves dans les Prairies affiche-

147 Par exemple, voir Roland Wright, FSI, Recherches sur les traités et les droits des Indiens, Ottawa, notes sur la situation des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan, 16 novembre 1987 (Documents de la CRI, p. 4186).

148 Cliff Wright, Bureau du commissaire aux traités, *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement* (Saskatchewan, mai 1990), p. 38-39.

149 Cliff Wright, Bureau du commissaire aux traités, *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement* (Saskatchewan, mai 1990), p. 40.

raient perpétuellement «un solde» qui serait rajusté tous les ans pour tenir compte de l'augmentation ou de la diminution des populations»¹⁵⁰.

En dépit de cette conclusion, le BCT reconnaît que, plus souvent qu'autrement, les Affaires indiennes ont utilisé la population actuelle pour calculer les droits fonciers depuis 1883. Bien qu'on ne sache trop pourquoi le Canada a utilisé cette formule, le BCT prétend dans son rapport que l'une des théories est que les Affaires indiennes voulaient obtenir, pour les bandes, le maximum de terres du Département fédéral de l'Intérieur avant 1930, et des provinces de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba par la suite. Selon les registres avant 1893, les Affaires indiennes se seraient arrogées tous les pouvoirs pour mettre de côté des terres de réserve, intervenant ainsi souvent dans l'administration des terres fédérales et le système d'arpentage du Département de l'Intérieur. Après 1893, une condition officielle fut adoptée, à savoir que les réserves indiennes étaient assujetties à l'autorité du Département de l'Intérieur et que pour cesser d'être assujetties à l'*Acte des terres fédérales*, elles devaient être confirmées par décret :

[Traduction]

Les Affaires indiennes ont dû par la suite justifier à l'Intérieur chaque demande de terres de réserve, car c'est ce dernier ministère qui contrôlait le processus des décrets. Plus souvent qu'autrement, les Affaires indiennes disaient avoir besoin de terres supplémentaires pour s'acquitter de ses obligations. Comme elles possédaient les seuls registres indiquant si une bande avait de fait reçu toutes les terres auxquelles elle avait droit en vertu du traité, elles (les Affaires indiennes) s'étaient réapproprié en partie du contrôle qu'elles détenaient sur l'établissement de réserves¹⁵¹.

Après 1930, les Affaires indiennes furent obligées de demander aux provinces de leur fournir d'autres terres pour pouvoir régler des droits fonciers. Le BCT a laissé entendre que, jusqu'à ces dernières années, les Affaires indiennes ont justifié l'utilisation de la population actuelle de la même façon :

¹⁵⁰ Cliff Wright, Bureau du commissaire aux traités, *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement* (Saskatchewan, mai 1990), p. 41.

¹⁵¹ Cliff Wright, BCT, *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement* (Saskatchewan, mai 1990), p. 43. À la même page, le BCT donne comme exemple le cas de la réserve n° 48 de Little Saskatchewan au Manitoba, dont les droits fonciers avaient été réglés à la date du premier arpentage. Néanmoins, les Affaires indiennes ont tenté d'obtenir plus de terres pour la bande afin de l'encourager à développer l'élevage et, pour ce faire, elles ont indiqué au ministère de l'Intérieur que les droits de la bande n'avaient pas été respectés. Elles utilisèrent donc la formule pour justifier l'obtention d'autres terres pour la bande, car l'Intérieur n'avait aucun moyen de vérifier les chiffres.

[Traduction]

Les Affaires indiennes ont réussi à obtenir des terres de l'Alberta et de la Saskatchewan d'après la population actuelle jusqu'en 1960, quand la combinaison de trois facteurs — l'augmentation rapide des populations indiennes, le nombre accru de demandes de terres de la Couronne, et une gestion plus judicieuse des questions foncières par les fonctionnaires provinciaux — permit de mettre fin à cette pratique «désuète» des Affaires indiennes¹⁵².

Bien que la formule de la population actuelle ait été utilisée comme modèle de règlement dans l'entente de la Saskatchewan de 1976 et dans l'accord de principe de 1984 du Manitoba, la preuve dont nous avons été saisis donne à entendre qu'elle n'a été appliquée qu'à une poignée de bandes depuis les années 60¹⁵³.

La formule de l'équité recommandée par le BCT, qui ressemble à s'y méprendre à la formule de compromis élaborée par W.C. Bethune en 1961, a été appliquée à la bande de Lac La Ronge en 1964. Dans son rapport, le BCT a expliqué les raisons pour lesquelles il a recommandé la formule de l'équité :

[Traduction]

La formule fondée sur le pourcentage, par rapport à la population actuelle de la bande, de personnes ou de familles pour qui des terres n'ont jamais été arpentées témoigne, à de nombreux égards, d'une interprétation juste et équitable des obligations issues des traités. Les descendants de ces familles qui n'ont pas été comptés au premier arpentage seraient dorénavant pris en compte, mais non les descendants des familles comptés. C'est comme si cent personnes adhéraient au traité en 1990 et étaient accueillies par une bande dont les droits fonciers ont été réglés en 1900. L'obligation consisterait à fournir des terres aux 100 nouveaux membres, mais non aux «anciens» membres dont les droits fonciers ont été réglés en 1900. Les situations «imprévues» se trouvent ainsi éliminées, et toutes les bandes sont traitées équitablement¹⁵⁴.

Le BCT a proposé cette formule afin de favoriser l'équité entre les bandes. Selon lui, elle rapprocherait les diverses interprétations des parties et les inciterait, premièrement, à utiliser la date du premier arpentage pour déterminer le moins-reçu en pourcentage d'une bande, pour fins de validation de

152 Cliff Wright, BCT, *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement* (Saskatchewan, mai 1990), p. 44.

153 Par exemple, les bandes de Stony Rapids et de Fond-du-Lac au nord de la Saskatchewan ont obtenu des terres conformément à la formule de la Saskatchewan de 1976.

154 Cliff Wright, BCT, *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement* (Saskatchewan, mai 1990), p. 44-45.

la revendication et, deuxièmement, à attribuer des terres selon le pourcentage de la population actuelle de la bande dont les droits fonciers n'ont pas été réglés. En proposant la formule de l'équité, on visait donc à établir un juste équilibre entre les différentes interprétations des traités et, ainsi, à régler les revendications de droits fonciers¹⁵⁵.

Enfin, le BCT recommandait dans son rapport qu'un «paiement d'honneur» soit consenti aux bandes qui auraient reçu plus de terres selon la formule de la Saskatchewan que selon celle de l'équité, et proposait que toute bande ayant reçu moins de terres en vertu de cette dernière formule reçoive une compensation de 141,81 \$ l'acre — à l'époque, ce montant équivalait à la valeur estimative des terres agricoles non défrichées dans la province à l'époque. Selon le BCT, le paiement d'honneur [traduction] «permettrait ainsi de tenir compte du fait que les promesses ont été faites conformément à la formule de la Saskatchewan de 1976 et que les gouvernements doivent respecter leurs engagements»¹⁵⁶.

Le Canada et la FSIN ont donc amorcé des négociations intensives en se fondant sur la formule de l'équité et d'autres recommandations énoncées dans le rapport du BCT. À la suite de rencontres tenues au printemps et à l'été de 1990, la FSIN, le Canada et le BCT ont convenu ce qui suit : (1) la «population actuelle» serait celle recensée en mars 1991, et (2) sous réserve de la date limite de 1955, entreraient dans le calcul du moins-reçu en pourcentage la population rajustée de la bande à la date du premier arpentage, les absents, les signataires après le fait, les transférés de bandes privées de terres et les conjoints non assujettis au traité. L'on présumait, en effet, que 1955 constituait un point limite logique entre les populations «historique» et «actuelle» des bandes : les listes de bénéficiaires n'ont été fournies que jusqu'en 1955, les taux de natalité ont considérablement augmenté après cette date, et la plupart des additions à la bande auraient été faites à cette date. Pour déterminer la population rajustée d'une bande à la date du premier arpentage, il a été convenu que le BCT se chargerait d'effectuer les recherches nécessaires dans les listes de bénéficiaires¹⁵⁷.

En janvier 1991, on signa un protocole général prévoyant la tenue de négociations bilatérales simultanées entre les Premières Nations et le Canada, et entre ce dernier et la Saskatchewan. Les négociations comportaient quatre

155 Cliff Wright, BCT, *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement*, (Saskatchewan, mai 1990), p. 46-47.

156 Cliff Wright, BCT, *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement*, (Saskatchewan, mai 1990), p. 61.

157 Donna Gordon, *Treaty Land Entitlement: A History* (Ottawa : CRI, 1995), p. 132-133.

étapes : l'application du protocole même, la négociation d'une entente-cadre, la rédaction d'ententes précises conclues avec les bandes, et l'application envisagée de ces ententes.

Le 22 septembre 1992, la *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement* (l'entente-cadre de 1992) a été signée par la FSIN, le Canada, la Saskatchewan et la majorité des bandes de cette province ayant des droits fonciers¹⁵⁸. Voici quelques éléments de cette entente exhaustive de quelque 400 pages :

- les droits fonciers de chaque bande seraient calculés selon la formule de l'équité;
- à la place de terres, une compensation serait versée aux bandes pouvant faire valoir des droits fonciers non réglés, afin de leur permettre d'acheter les terres correspondant au moins-reçu, selon le principe de vente conclue d'un commun accord;
- le montant de la compensation serait déterminé en multipliant le nombre d'acres (selon la formule de l'équité) par 262,19 \$ (la valeur moyenne des terres agricoles non défrichées en Saskatchewan);
- si une bande a obtenu plus de terres avec la formule de 1976 qu'avec celle de l'équité, elle touchera un paiement d'honneur correspondant à 141,81 \$ l'acre (la valeur moyenne des terres agricoles non défrichées de la Couronne);
- les Premières Nations dont les droits fonciers sont validés plus tard seraient admissibles aux avantages de l'entente-cadre.

L'entente-cadre comprenait aussi des dispositions sur le processus d'acquisition de terres; le partage des coûts entre le gouvernement fédéral et la province; l'acquisition des richesses minières; les ententes sur les droits à l'eau et de cogestion; les routes provinciales; les intérêts de tierces parties; les réserves urbaines; la ratification et l'application d'ententes conclues avec des bandes en particulier; les modalités liées à la création de réserves; le dédommagement des municipalités rurales pour la perte de taxes foncières; la fiscalité; le financement des programmes actuels et futurs; le délaissement, l'indemnisation et l'irrévocabilité; et le règlement des différends par un conseil ou un arbitre.

¹⁵⁸ *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement*, p. 81-84.

Est particulièrement intéressant l'article 10 concernant la ratification et l'application des ententes conclues avec certaines bandes, et dans lesquelles sont énoncées les exigences concernant les conseils juridiques et financiers indépendants donnés aux membres durant les négociations. De plus, cet article mentionne les renseignements que doit fournir la bande pour informer les électeurs admissibles sur la teneur et les effets de l'entente-cadre et de l'entente particulière conclue avec elle. Ces ententes particulières doivent être appliquées par le chef et une majorité des membres du conseil de bande.

Selon cette entente-cadre, 27 bandes de la Saskatchewan auraient des droits fonciers non réglés. Toutefois, celle de Lac La Ronge n'est pas du nombre.

PARTIE III

QUESTIONS À L'ÉTUDE

La revendication dont nous avons été saisis soulève des questions de droit complexes qui n'ont pas encore été soumises aux tribunaux. Toutefois, la Commission les a examinées et commentées dans ses derniers rapports¹⁵⁹. À la difficulté de déterminer si le gouvernement fédéral a encore une obligation légale envers la Première Nation de Lac La Ronge s'ajoutent les faits uniques entourant la revendication et les nombreux éléments de preuve fournis concernant les pratiques et politiques du gouvernement relatives aux droits fonciers issus de traités.

Que les parties n'aient pu s'entendre sur plusieurs questions témoigne de la complexité de la revendication. Les conseillers juridiques de la bande ont proposé d'examiner les questions suivantes :

[Traduction]

- 1) La Commission des revendications des Indiens devrait-elle revoir la décision des Affaires indiennes de rejeter la revendication de la bande conformément aux critères des revendications particulières?
- 2) Comment faut-il interpréter le Traité n° 6 concernant la superficie exigible par une bande?
- 3) Quand une bande a reçu des terres quelque temps après la conclusion du Traité, quelle date faut-il retenir pour calculer sa population et la superficie lui revenant?
- 4) Sur quelle donnée faut-il se fonder : la population au premier arpentage ou la population actuelle?

¹⁵⁹ CRI, *Première Nation de Fort McKay : Enquête sur les droits fonciers issus de traités*, décembre 1995, et CRI, *Première Nation de Kawacatoose : Enquête sur les droits fonciers issus de traités*, mars 1996.

- 5) Le processus suivi en 1964, notamment la résolution qu'a signée le conseil de bande le 8 mai 1964, permettait-il d'éteindre les droits fonciers de la bande de Lac La Ronge?
- 6) Une résolution prise par le conseil de bande peut-elle éteindre les droits fonciers de la bande sans que rien d'autre ne puisse être fait?
- 7) Le gouvernement du Canada avait-il une obligation de fiduciaire envers la bande de Lac La Ronge et, dans l'affirmative, s'en est-il acquitté?
- 8) La bande de Lac La Ronge a-t-elle bénéficié d'un «traitement préférentiel» en ce qui concerne ses droits fonciers que le Canada a tenté de satisfaire en demandant des terres à la Saskatchewan en 1939?
- 9) La revendication soumise par la bande de Lac La Ronge aurait-elle dû être validée selon la formule de l'équité?
- 10) La bande de Lac La Ronge a-t-elle été traitée équitablement par rapport aux autres bandes de la Saskatchewan?¹⁶⁰

Le Canada a proposé que le libellé de trois questions de la bande soit modifié :

- 1) À quel compte de population les 128 acres prévues dans le Traité n° 6 s'appliquent-t-elles?
- 2) Quel est l'impact de la résolution de 1964?
- 3) Le Canada a-t-il manqué à quelque obligation de fiduciaire envers la bande?

Compte tenu de la position des parties, nous avons établi que les questions à traiter seraient les suivantes :

¹⁶⁰ James Jodouin, conseiller juridique de la bande de Lac La Ronge, à Bruce Becker, ministre de la Justice, 10 novembre 1993. Initialement, les parties avaient convenu que le gouvernement de la Saskatchewan participerait à l'enquête. Pour comprendre les obligations relatives de la province à l'endroit du gouvernement fédéral, le conseil juridique de la bande a proposé une onzième question : «Les lettres échangées entre le Canada et la Saskatchewan exemptaient-elles cette dernière de ses obligations, en vertu de la Convention sur le transfert, de fournir des terres pour la bande de Lac La Ronge?» Dans une lettre datée du 22 novembre 1993, Mitch McAdam, conseiller juridique de la Saskatchewan, s'est opposé à cette question, prétextant qu'elle débordait le mandat de la Commission. Étant donné la position de la province, les parties ont accepté de laisser tomber la question 11 et de participer à l'enquête sans la province.

- Question 1 Quelles sont la nature et la portée de l'obligation de la Couronne d'attribuer des terres de réserve aux bandes en vertu du Traité n° 6?
- Question 2 Le Canada s'est-il acquitté de son obligation d'attribuer des terres à la bande de Lac La Ronge?
- Question 3 Quel impact vraiment la résolution du conseil de bande en 1964 a-t-elle eu sur la revendication de droits fonciers soumise par la bande de Lac La Ronge?
- a En vertu de la *Loi sur les Indiens*, le conseil de bande de Lac La Ronge avait-il le pouvoir de conclure une entente de règlement exécutoire en 1964?
- b La bande de Lac La Ronge a-t-elle consenti en toute connaissance de cause au règlement de 1964?
- Question 4 Le Canada a-t-il manqué à ses obligations de fiduciaire envers la bande de Lac La Ronge?

PARTIE IV

ANALYSE

QUESTION 1

Quelles sont la nature et la portée de l'obligation de la Couronne d'attribuer des terres de réserve aux bandes en vertu du Traité n° 6?

Interprétation de la clause concernant les réserves

La principale question avait trait à l'interprétation du Traité n° 6 et à la façon dont les parties entendaient calculer la population des bandes, puis la superficie exigible. La partie pertinente du Traité n° 6, que l'on pourrait appeler la «clause concernant les réserves», se lit comme suit :

Et Sa Majesté la Reine par le présent convient et s'oblige de mettre à part des réserves propres à la culture de la terre, tout en ayant égard aux terres présentement cultivées par les dits Sauvages, et d'autres réserves pour l'avantage des dits Sauvages, lesquelles seront administrées et gérées pour eux par le gouvernement de Sa Majesté pour la Puissance du Canada, pourvu que toutes telles réserves ne devront pas excéder en tout un mille carré pour chaque famille de cinq personnes, ou une telle proportion pour des familles plus ou moins nombreuses ou petites, en la manière suivante, savoir : Que le surintendant en chef des Affaires des Sauvages devra députer en [sic] envoyer une personne compétente pour déterminer et assigner les réserves pour chaque bande, après s'être consulté avec les Sauvages de telle bande quant au site que l'on pourra trouver le plus convenables par eux¹⁶¹.

Le libellé est clair sur deux points. Premièrement, le Canada doit mettre des réserves de côté pour l'usage et le profit des Indiens, la superficie de ces réserves devant être fondée sur la formule de un mille carré pour chaque famille de cinq personnes «ou une semblable proportion pour des familles plus ou moins nombreuses ou petites». Cela veut dire 128 acres par per-

¹⁶¹ Copie du Traité n° 6 conclu entre Sa Majesté la Reine et les Cris des plaines et les Cris des bois et d'autres tribus indiennes aux forts Carlton et Pitt et à Battle River, et adhésions à ce dernier, publication n° QS-0574-000-EE-A-1 du MAINC (Ottawa : imprimeur de la Reine, 1964) p. 4-5.

sonne. Deuxièmement, le Traité décrit le processus de sélection et d'arpentage, à savoir qu'«une personne compétente» sera dépêchée pour mettre de côté la réserve après avoir consulté les Indiens sur l'emplacement. Mais même si la clause précise la formule et le processus de sélection et d'arpentage, elle ne dit rien concernant la date à laquelle la population des bandes doit être comptée pour calculer la superficie exigible.

Selon l'interprétation que donne la bande au Traité, le Canada doit attribuer des terres en se fondant sur la population actuelle, c'est-à-dire :

[Traduction]

Pour calculer les droits fonciers d'une bande, on prend sa population actuelle, multipliée par 128 acres (dans le cas du Traité n° 6), moins la superficie qu'elle a déjà reçue¹⁶².

La bande soutient que son interprétation repose sur la preuve historique des intentions des parties au moment où elles ont conclu le Traité, ainsi que sur leur conduite ultérieure. Elle prétend, en outre, que selon l'interprétation historique et réelle du Traité, les droits fonciers d'une bande ne sont pas réglés tant qu'on ne lui a pas attribué la superficie correspondant à sa population au moment de l'arpentage. Selon cette théorie, si une bande n'obtient pas à cette date suffisamment de terres pour répondre aux besoins de sa population, ses droits continueront de croître au même rythme que sa population jusqu'à ce qu'ils soient totalement satisfaits, *ou* que la bande ait conclu avec le Canada une entente de règlement exécutoire selon laquelle elle convient que ses droits fonciers sont réglés, même si elle a touché une superficie inférieure à celle qui lui revenait.

De son côté, le Canada indique que, selon l'interprétation la plus plausible du Traité n° 6, basée sur le libellé et le contexte historique entourant les négociations dudit traité, la population de la bande à la date du premier arpentage détermine la superficie totale de la réserve devant être arpentée. L'argument est énoncé en ces termes :

[Traduction]

(. . .) l'approche du Canada concernant la date du premier arpentage va dans le sens de l'interprétation qu'il donne de son obligation d'attribuer des terres d'après la population au moment de l'arpentage. Si une bande reçoit des terres pour la première fois, la superficie doit être basée sur la population de la bande à ce moment-là.

162 Mémoire de la bande de Lac La Ronge, 31 mai 1992, p. 22.

Si elle n'en a pas reçu suffisamment, le Canada reste obligé, en vertu du Traité, de mettre de côté le moins-reçu calculé selon la date du premier arpentage¹⁶³.

Le Canada est donc d'avis que les droits fonciers de la bande reposent sur la date du premier arpentage. Autrement dit, les droits fonciers issus de traités s'articulent autour de cette date et ne varient pas selon l'augmentation ou la diminution des populations après cette date déterminante.

Dans le cas des «bandes privées de terres» ou de celles «n'ayant bénéficié que d'un arpentage» et n'ayant pas touché toutes les terres leur revenant, le Canada et la bande de Lac La Ronge s'entendent pour dire qu'il n'existe aucune différence entre leur interprétation du Traité. En effet, qu'on utilise la date du premier arpentage ou la population actuelle, on se fonde sur la même base démographique pour calculer les droits fonciers des bandes privées de terres. Il est, par ailleurs, difficile de déterminer quelle formule appliquer pour calculer des «droits fonciers partiels» ou dans le cas de bandes «ayant subi plusieurs arpentages» comme celle de Lac La Ronge, laquelle n'a touché qu'une partie de ses droits fonciers exigibles selon la date du premier arpentage.

Les principes d'interprétation des traités

Il n'existe au Canada aucune affaire dans laquelle ces questions ont vraiment été abordées, mais les tribunaux ont offert des points de repère pour interpréter les traités. En règle générale, lorsque l'interprétation d'un traité est en cause, les tribunaux affirment qu'il faut examiner le contexte historique dans son ensemble. Par exemple, dans l'affaire *R. c. Taylor et Williams*, la cour d'appel de l'Ontario a déclaré ce qui suit :

[Traduction]

(. . .) les affaires concernant les droits d'Indiens ou d'Autochtones ne peuvent jamais être tranchées dans le vide. Il est important de tenir compte de l'histoire et des traditions orales des tribus visées, ainsi que des circonstances à l'époque où a été conclu le traité, sur lesquelles se fondent les deux parties pour déterminer l'impact

163 Mémoire du gouvernement du Canada, 2 juin 1994, p. 18-19.

du traité¹⁶⁴. Étant donné l'ambiguïté du Traité concernant la date à utiliser dans la présente affaire pour calculer les droits des requérants, il faut examiner les déclarations des parties durant sa négociation et leur conduite ultérieure¹⁶⁵.

Quand le traité ne dit rien sur certains aspects importants, comme dans l'affaire qui nous occupe, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire de *R. c. Sioui*, propose la méthode suivante :

(. . .) il s'agit fondamentalement d'interpréter le traité en recherchant l'intention des parties sur la question territoriale au moment de la conclusion du traité. Il ne suffit pas de constater le silence du traité sur cette question. De plus, nous devons aborder la tâche d'interpréter le traité sur la question territoriale avec la même attitude généreuse à l'égard des Indiens que celle qui a présidé à l'étude des questions précédentes. Ici comme auparavant, nous devons nous appliquer à respecter l'esprit de l'arrêt *Simon*¹⁶⁶.

Dans l'affaire *Claxton c. Saanichton Marina Ltd.*, la cour d'appel de la Colombie-Britannique a fourni un sommaire fort utile des principes élaborés par les tribunaux à ce jour sur l'interprétation des traités :

[Traduction]

- a. les traités avec les Indiens doivent être interprétés en faveur de ceux-ci de façon juste, large et libérale;

164 Affaire *R. c. Taylor et Williams*, (1981), 34 OR (2d), p. 360-364 (C.A. Ont.) cité avec approbation dans *R. c. Sioui*, [1990] 1 RCS, p. 1045 et 1068; *R. c. Sparrow*, [1990] 1 RCS, p. 1107-1108; et *R. c. White et Bob*, (1964), 50 DLR (2d) 613 lorsque la cour d'appel de la Colombie-Britannique (C.A.C.-B.) a déclaré il y a quelques années ce qui suit : [traduction] «La Cour est autorisée à prendre connaissance d'office des faits historiques, passés ou contemporains, comme l'a indiqué Lord du Parcq dans *Monarch Steamship Co., Ltd. c. Karlshamns Oljefabriker (A/B)*, [1949] CA, p. 234, [1949] 1 All ER, p. 20, ainsi qu'à se fonder sur ses propres connaissances et recherches historiques (. . .)». Ces affaires sont donc compatibles avec la politique des revendications particulières disant entre autres que toute preuve historique doit être prise en compte dans l'évaluation des revendications, qu'elle soit admissible ou non dans un tribunal.

165 *R. c. Horse* [1988] 1 RCS, p. 201 et *R. c. Sioui* [1990] 1 RCS, p. 1049 et 1060. Pour une analyse détaillée sur l'admissibilité de la preuve extrinsèque pouvant faciliter l'interprétation des traités, voir le rapport de la Commission des revendications des Indiens sur le polygone de tir aérien de Primrose Lake.

166 *R. c. Sioui*, [1990] 1 RCS, p. 1068. Dans *Simon c. La Retne*, [1985] 2 RCS, p. 404, la Cour suprême du Canada déclare que bien qu'il puisse être utile dans certains cas de faire une analogie entre les principes du droit international des traités et les traités avec les Indiens, ces principes ne sont pas déterminants. Un traité avec les Indiens est unique; c'est un accord *sui generis* qui n'est ni créé ni éteint selon les règles du droit international. En outre, elle énonce le principe général selon lequel les traités avec les indiens doivent être interprétés en faveur de ceux-ci de façon juste, large et libérale : *Simon*, p. 402. Enfin, d'après la juge dissidente Wilson, dans l'affaire *R. c. Horseman* [1990] 1 RCS, p. 907, (. . .) les traités avec les indiens (. . .) ne devraient pas non plus être minés par l'application des règles d'interprétation que nous appliquons aujourd'hui aux contrats conclus entre des parties qui ont un pouvoir de négociation égal.

- b. les traités avec les Indiens doivent être interprétés non pas selon le sens strict de [leur] langage, mais selon ce qui serait, pour les Indiens, le sens naturel de ce langage;
- c. étant donné que l'honneur de la Couronne est en jeu, aucun doute ne doit pouvoir être soulevé quant à l'honnêteté de ses intentions;
- d. si les mots ou les expressions sont ambigus, ils devraient être interprétés contre les rédacteurs, et non au détriment des Indiens, lorsqu'une autre interprétation raisonnable est possible;
- e. on peut tenir compte de la conduite ultérieure des parties pour déterminer comment elles ont compris le traité¹⁶⁷.

En appliquant ces principes, nous devons déterminer l'effet juridique du Traité n° 6 et les intentions des parties au moment où elles l'ont conclu. Il faut commencer par en analyser le libellé. D'autres facteurs pertinents comme le contexte historique des négociations et la conduite ultérieure des parties doivent aussi être examinés afin de faire la lumière sur les intentions de ces dernières¹⁶⁸.

La clause concernant les réserves prévoit l'attribution de un mille carré par famille de cinq, ainsi que le processus de sélection et d'arpentage des terres de réserves, à savoir que «le surintendant en chef des Affaires des Sauvages devra députer en [sic] envoyer une personne compétente pour déterminer et assigner les réserves pour chaque bande, après s'être consulté avec les Sauvages de telle bande quant au site que l'on pourra trouver le plus convenable par eux». Cette clause prévoit des mesures futures et conclut que, après la signature du Traité, le gouvernement dépêchera des arpenteurs pour consulter les Indiens sur l'emplacement de leurs réserves et arpenter celles-ci. La difficulté est, toutefois, que le Traité ne précise pas la date que les parties doivent utiliser pour calculer les droits d'une bande. Afin de répondre à la question, nous devons examiner les documents historiques entourant les négociations du Traité et la conduite ultérieure des parties.

167 *Claxton c. Saanichton Marina Ltd.* [1989] 3 CNLR, p. 50 (CA de la C.-B.).

168 La Cour suprême du Canada dans *R. c. Sioui*, [1990] 1 RCS, p. 1045, a examiné le contexte historique du traité en question pour déterminer les intentions des parties, ainsi que les facteurs suivants pertinents dans cette enquête : «1. l'exercice continu d'un droit dans le passé et le présent, 2. les raisons pour lesquelles la Couronne a pris un engagement, 3. la situation quand le document a été signé, 4. la preuve de relations entre les négociateurs fondées sur le respect et l'estime, et 5. la conduite ultérieure des parties».

Déclarations des parties durant les négociations du Traité

Le 19 août 1876, à Fort Carlton, Morris répond aux préoccupations exprimées par les Indiens, à savoir qu'ils seraient obligés de renoncer à leur mode de vie traditionnel et de vivre dans des réserves. Il leur donne les raisons pour lesquelles des réserves sont créées et comment elles seront mises de côté :

[Traduction]

(. . .) Comprenez-moi bien. Je ne veux pas vous empêcher de chasser et de pêcher. Je veux que vous continuiez à vous y adonner partout au pays, comme vous l'avez toujours fait, mais j'aimerais que vos enfants puissent se trouver de quoi manger, et les enfants de vos enfants (. . .)

Je suis heureux de constater que certains d'entre vous avez déjà commencé à construire et à cultiver, et j'aimerais, au nom de la Reine, donner à chaque bande ce qu'elle désire, un chez soi : — je veux prendre les mesures nécessaires pendant qu'il en est temps. Le pays est vaste, et vous êtes éparpillés; d'autres gens viennent s'y installer. Et à moins que nous ne choisissiez bientôt les lieux où vous aimeriez vivre, ce pourrait être difficile. L'homme blanc peut venir s'établir à l'endroit même où vous voudriez vivre.

Aussi, voilà ce que mes collègues commissaires et moi aimerions faire : nous voulons donner à toutes les bandes qui l'accepteront, une place où elles peuvent vivre : nous souhaitons vous donner autant ou plus de terres que vous en avez besoin; nous désirons dépêcher quelqu'un qui arpentera les terres, les délimitera, de façon que vous sachiez que ce sont vos terres, et personne n'aura le droit d'empiéter sur celles-ci. Je vous propose de faire ce que nous avons fait ailleurs. Pour chaque famille de cinq, nous avons réservé un mille carré. Par ailleurs, comme vous n'avez peut-être pas encore tous décidé où vous aimeriez vivre, je vous dirai comment cela peut être arrangé. Nous ferons ce que nous avons fait à l'angle nord-ouest [Traité n° 3], où nous avons obtenu d'excellents résultats. *Nous vous enverrons l'an prochain un arpenteur pour confirmer avec vous l'endroit où vous aimeriez vivre.*

Il y a une chose que j'aimerais dire au sujet des réserves. Vous aurez beaucoup plus de terres que vous ne serez jamais capables d'en cultiver, et il se peut que vous vouliez imiter vos frères de la région d'où je viens. En effet, quand ils ont constaté qu'ils avaient trop de terres, ils ont demandé à la Reine de les vendre pour eux. Ils ont gardé la superficie désirée, et les produits de la vente des autres terres ont été placés pour eux, afin de les faire fructifier. De nombreuses bandes tirent maintenant un revenu annuel de ces terres vendues.

Mais comprenez-moi bien. Une fois que la réserve est mise de côté, elle ne peut être vendue, à moins que l'on ait obtenu le consentement de la Reine et des Indiens. Aussi longtemps que ces derniers le voudront, elle leur appartiendra, et personne ne pourra se l'approprier pour s'y établir.

Évidemment, si l'homme blanc s'est déjà installé dans une réserve choisie, ses droits doivent être respectés¹⁶⁹.

Avant de signer le Traité à Fort Carlton le 23 août 1876, l'un des conseillers, Pee-tee-quay-say, indique que «si le choix d'une réserve [leur] déplaît, avant qu'elle soit arpentée, [ils veulent] pouvoir en choisir une autre (. . .)». Ce à quoi Morris aurait répondu : [traduction] «vous n'aurez aucune difficulté à choisir vos réserves : — assurez-vous de choisir un endroit qui vous plaît afin de ne pas avoir à changer. Vous ne serez pas obligés de garder la terre choisie tant qu'elle n'aura pas été arpentée»¹⁷⁰. Pour marquer la signature du Traité, le lendemain, Morris donne aux deux principaux chefs cris, Mis-to-wa-sis et Ah-tuk-uk-koop, leurs uniformes, leurs médailles et leurs drapeaux et, avant de leur verser ce qui leur revenait, il les a informés que [traduction] «si les chefs avaient décidé où ils aimeraient avoir leurs réserves, ils pouvaient le dire à M. Christie quand ils iraient se faire payer»¹⁷¹.

Morris tient les mêmes propos aux Indiens assemblés à Fort Pitt le 7 septembre 1876 :

[Traduction]

(. . .) Nous ne voulons pas vous priver de votre mode de vie, nous ne voulons pas vous astreindre à des conditions; nous voulons que vous ayez un endroit à vous où vous pourrez vivre et enseigner à vos enfants à tirer leur subsistance de la terre. Vous n'êtes sans doute pas tous prêts, mais certains le sont incontestablement, et d'autres suivront votre exemple sous peu (. . .)¹⁷².

Après la signature du Traité à Fort Pitt, le 7 septembre, les commissaires se rendent à Battle River pour y rencontrer Red Pheasant et ses conseillers le 16 septembre. Répondant aux plaintes selon lesquelles des colons empiétaient sur les terres où des Indiens se sont établis, Morris leur donne le conseil suivant concernant l'arpentage des réserves :

169 Rapport des commissaires du Département des Affaires indiennes concernant le Traité n° 6, Ottawa, 14 décembre 1876, AN, RG 10, vol. 3636, dossier 6694-1 (Documents de la CRI, p. 20-21). [Italique ajouté]

170 Rapport des commissaires du Département des Affaires indiennes concernant le Traité n° 6, Ottawa, 14 décembre 1876, AN, RG 10, vol. 3636, dossier 6694-1 (Documents de la CRI, p. 36 et 40).

171 Rapport des commissaires du Département des Affaires indiennes concernant le Traité n° 6, Ottawa, 14 décembre 1876, AN, RG 10, vol. 3636, dossier 6694-1 (Documents de la CRI, p. 46-47). Rien ne prouve que les chefs aient indiqué aux commissaires où ils voulaient leurs réserves, et aucun échéancier n'a été annexé au Traité.

172 Rapport des commissaires du Département des Affaires indiennes concernant le Traité n° 6, Ottawa, 14 décembre 1876, AN, RG 10, vol. 3636, dossier 6694-1 (Documents de la CRI, p. 63).

[Traduction]

L'été prochain, les commissaires viendront verser des annuités (. . .) et j'espère que vous pourrez alors leur dire où vous voulez votre réserve. (. . .) le plus tôt vous choisissez l'emplacement, le mieux c'est, de façon que vous puissiez recevoir les animaux et les instruments agricoles promis, que vous puissiez profiter des produits des animaux, et que des outils pour bâtir vos maisons (. . .). J'espère vivement que vous songerez à tout cela et que vous pourrez dire au commissaire l'an prochain où vous voulez avoir votre réserve¹⁷³.

Le libellé du Traité n° 6 et le contexte historique l'entourant confirment que la Couronne avait, entre autres objectifs, d'offrir aux colons de vastes terres agricoles se trouvant dans des territoires indiens. De même, comme on voulait réduire au minimum les conflits entre Indiens et non-Indiens, on s'est arrangé pour que le Traité prévoie la mise de côté de parcelles de terre, afin de permettre aux bandes de tirer leur subsistance non plus seulement de la chasse, du piégeage et de la pêche, mais aussi de l'agriculture. Étant donné la demande croissante de terres agricoles de qualité, on jugeait nécessaire d'arpenter les réserves dès que possible pour protéger quelque peu les terres indiennes et favoriser la colonisation ordonnée des Prairies. Morris informa donc les signataires indiens du Traité n° 6 que le Canada enverrait des arpenteurs l'année suivante pour éviter avec les colons tout conflit concernant les choix de terres.

Conduite ultérieure des parties

Même si les réserves devaient être arpentées l'année suivant la signature du Traité, certaines bandes n'ont reçu des terres que plusieurs années plus tard. Dans les cas où l'arpentage a été retardé, la fluctuation de la population des bandes a causé des ennuis aux arpenteurs qui se demandaient sur quel recensement démographique se fonder pour déterminer la superficie due à une bande¹⁷⁴. On constate d'ailleurs que, après la signature du Traité, l'ambiguïté de la clause concernant les réserves cause des ennuis aux représentants du gouvernement. Ils se demandaient, en effet, s'il fallait calculer la superficie selon la population de la bande à la signature du Traité, la date à

¹⁷³ Rapport des commissaires du Département des Affaires indiennes concernant le Traité n° 6, Ottawa, 14 décembre 1876, AN, RG 10, vol. 3636, dossier 6694-1 (Documents de la CRI, p. 80-81). [Italique ajouté]

¹⁷⁴ Par exemple, en 1890, A.W. Ponton a demandé des instructions sur la façon d'arpenter une réserve pour la bande du chef Saskatchewan : [traduction] «Je puis dire que je ne sais quel recensement d'une bande accepter quand je leur attribuerai leur terre (. . .). Je n'ai donc aucune instruction, donnée ou politique sur laquelle me guider» : d'A.W. Ponton à E. McColl, 15 septembre 1890, AN, RG 10, vol. 1918, dossier 2790, dans Elaine M. Davies, "Treaty Land Entitlement - Development of Policy: 1886 to 1975", MAINC, présentation à la Commission des revendications des Indiens, p. 3.

laquelle la bande a choisi ses terres, la date de l'arpentage ou une autre formule.

Malgré (ou peut-être à cause de) l'incertitude qui régnait, les Affaires indiennes n'ont pas élaboré de politique uniforme sur la sélection et l'arpentage des réserves, mais vers la fin des années 1800, les arpenteurs avaient l'habitude de calculer les droits fonciers en dénombrant la bande le jour même de l'arpentage. Avant l'avènement des listes de bénéficiaires et des registres indiens en 1951, ils déterminaient la population d'une bande en comptant le nombre de membres inscrits sur la dernière liste dont ils disposaient. Comme on s'en servait surtout comme d'un registre pour le versement des annuités, cette liste n'indiquait pas nécessairement le compte exact de la population d'une bande dans une année donnée. Néanmoins, les arpenteurs l'utilisaient pour déterminer approximativement les populations, afin de calculer les superficies à attribuer¹⁷⁵. En se fondant sur les renseignements fournis par les listes de bénéficiaires, les arpenteurs déterminaient la superficie de la réserve, puis consultaient le chef et ses conseillers au sujet de son emplacement.

Les droits fonciers des bandes ayant bénéficié de plusieurs arpentages

En général, dans le cas d'une bande qui a reçu toutes les terres auxquelles elle avait droit à la date du premier arpentage, le Canada et la bande indienne de Lac La Ronge conviennent que la Couronne s'est entièrement acquittée de son obligation de fournir des terres de réserve à cette bande. Selon nous, toutefois, ce principe général doit prendre en compte les conclusions et les recommandations contenues dans nos rapports concernant Fort McKay et Kawacatoose, c'est-à-dire que tous les Indiens visés par un traité peuvent entrer dans le calcul des droits fonciers d'une bande. Nous avons donc décidé que l'expression «tous les Indiens visés par un traité» désigne a) les membres de la bande inscrits sur la liste de bénéficiaires, plus les absents et les arriérés, aussi bien que b) les personnes venues s'ajouter — par exemple, les transférés de bandes privées de terres, les signataires après le fait et (dans la mesure où ces personnes entrent dans l'une des deux

¹⁷⁵ C'est en général la méthode qu'employaient les Affaires indiennes. Surintendant général adjoint, Ottawa, au sous-ministre, Département de la Justice, Ottawa, 14 septembre 1929, AN, RG 10, vol. 6820, dossier 492-4-2 (Documents de la CRI, p. 575), et Guy Favreau, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, à Eiling Kramer, ministre des Ressources naturelles, Regina, 13 mai 1963, (Documents de la CRI, p. 1199). Pour une analyse des méthodes du gouvernement concernant la sélection et l'arpentage des réserves, voir Donna Gordon, Commission des revendications des Indiens, «Treaty Land Entitlement: A History» (décembre 1995).

dernières catégories) les conjoints non visés par un traité — après que la bande a touché tous ses droits fonciers à la date du premier arpentage¹⁷⁶.

Par contre, dans le cas des bandes n'ayant pas reçu toutes les terres exigibles à pareille date, les parties ne s'entendent pas sur l'interprétation à donner au Traité, et leurs positions respectives sur cette question peuvent aboutir à des constatations radicalement opposées. Comme nous l'avons vu, le Canada affirme que selon l'interprétation la plus raisonnable possible du Traité, la superficie exigible par une bande était établie, et continue d'être établie, à partir de la date du premier arpentage. Il soutient que la preuve historique va dans le sens de cette interprétation, car [traduction] «le Canada et les bandes signataires avaient l'intention de mettre de côté les réserves peu après la signature du Traité, en se fondant sur la population des bandes à l'époque»¹⁷⁷. Si une bande n'a pas touché toute la superficie à laquelle elle avait droit à la date du premier arpentage, le Canada croit que son obligation légale en vertu du Traité se limite à fournir le moins-reçu à cette même date. Si l'interprétation du Canada est juste, cela veut dire que ni l'augmentation naturelle des populations indiennes ni les ajouts ultérieurs aux bandes après la date du premier arpentage n'auraient d'impact sur les obligations de la Couronne, car les droits fonciers sont calculés à partir de la population établie à la date du premier arpentage.

Essentiellement, le Canada estime que cette date permet de trancher deux questions distinctes concernant les droits fonciers issus de traités — la validation et la sélection. Selon l'interprétation du Canada, une revendication de droits fonciers n'est valable que si le moins-reçu à la date du premier arpentage n'a jamais été réglé. En outre, le Canada n'est obligé de régler que ce moins-reçu pour s'acquitter de son obligation de fournir toutes les terres exigibles, et ce, même si la population de la bande a augmenté ou s'il a mis de longues années à s'acquitter de ladite obligation.

Les requérants, de leur côté, prétendent que lorsque les droits fonciers d'une bande n'ont pas été satisfaits à la date du premier arpentage, il faut conclure, selon l'interprétation la plus raisonnable à donner du Traité, qu'une bande a des droits résiduels «qui continuent de croître en fonction de l'addition de membres, jusqu'à ce que la bande touche tous ses droits calculés d'après le dernier recensement démographique, après soustraction des attributions antérieures»¹⁷⁸. Ils soutiennent que les principes

176 CRI, *Première Nation de Fort McKay : Enquête sur les droits fonciers issus de traités*, décembre 1995, et CRI *Première Nation de Kawacatoose : Enquête sur les droits fonciers issus de traités*, mars 1996.

177 Mémoire du gouvernement du Canada, 2 juin 1994, p. 19.

178 Mémoire de la bande de Lac La Ronge, 31 mai 1994, p. 23.

d'interprétation du Traité vont dans le sens de cette conclusion, car toute ambiguïté dans celui-ci doit être résolue en faveur des Indiens, et que, par le passé, le gouvernement avait pour pratique de satisfaire les droits fonciers en s'appuyant sur la population de l'année en cours.

La bande soutient donc essentiellement qu'elle a effectivement des droits fonciers non réglés à faire valoir, car la formule prescrite par le Traité n'a pas été pleinement utilisée lors des arpentages antérieurs. Le Canada s'appuie sur la date du premier arpentage, mais la bande propose que la Commission applique le critère de la population actuelle aux fins de la validation et du règlement. Donc, d'ici à ce qu'elle touche toutes les terres auxquelles elle a droit d'après ce compte de population, elle jouit de droits continus et croissants ne pouvant être réglés que par l'attribution d'autres terres équivalant à sa population à la date du nouvel arpentage.

Dans cette enquête, la Commission a été priée de déterminer laquelle des deux formules représente l'interprétation la plus raisonnable de la clause concernant les réserves dans le Traité n° 6. Le Canada et la bande prétendent que leur formule est celle qui permet le mieux de valider et de régler les droits fonciers. Ni l'un ni l'autre n'offre de solution de rechange. En effet, ils demandent à la Commission de choisir entre leur interprétation respective du Traité et d'accepter les résultats extrêmes pouvant être obtenus quand l'une ou l'autre formule est utilisée globalement, quelle que soit la situation particulière d'une bande.

Selon nous, il faut aussi examiner la pratique et la politique utilisées dans le passé par le Canada pour déterminer si cette preuve peut offrir quelque indication concernant les droits et obligations des parties à l'égard des bandes ayant bénéficié de plusieurs arpentages.

La pratique et la politique utilisées pour calculer les droits fonciers issus de traités

La période allant de la signature du Traité n° 6 à l'entrée en vigueur, en 1930, de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles* se caractérise par l'incertitude et l'absence de consensus entre les représentants des Affaires indiennes sur la façon d'interpréter et d'appliquer les traités. Quand le gouvernement fédéral a commencé à arpenter des réserves pour les bandes des Prairies qui ont signé les traités numérotés, les arpenteurs et d'autres représentants se sont demandés quel compte de population ils devaient utiliser pour calculer les droits fonciers de ces bandes.

Cette incertitude entourant l'interprétation des traités est manifeste quand on examine l'histoire de la bande de Lac La Ronge. De 1889 à 1897, les représentants des Affaires indiennes dans les régions et à l'administration centrale, à Ottawa, ont proposé des approches fondées sur différents comptes de population pour calculer les droits fonciers de la bande. Finalement, pour calculer les droits fonciers des bandes ayant bénéficié de plusieurs arpentages, W.C. Bethune devait élaborer ce que l'on appela par la suite la formule de compromis¹⁷⁹. Manifestement, d'après les faits concernant la bande, les représentants des Affaires indiennes ne se sont pas fondés sur une interprétation cohérente du Traité, procédant plutôt au cas par cas pour arpenter les réserves durant cette période. Il est également clair que la bande de Lac La Ronge n'était pas la seule dans les Prairies à avoir subi les contraintes liées à une application incohérente des politiques et opinions concernant le calcul des droits fonciers.

Faute d'une interprétation cohérente du Traité ou d'une politique claire sur la question, nous avons pu constater que, en général, les Affaires indiennes calculaient les droits des bandes privées de terres en dénombrant les membres figurant sur la liste de bénéficiaires l'année où avait eu lieu le premier arpentage, que cette liste ait précédé ou suivi ledit arpentage. Bien que les signataires du Traité n° 6 comptaient que l'arpentage des réserves ait lieu le plus tôt possible pour éviter tout conflit concernant la sélection des terres, dans les faits, de nombreuses bandes n'ont pas obtenu tous leurs droits fonciers au premier arpentage. Le moins-reçu découlait souvent d'erreurs d'arpentage ou de l'information insuffisante dont disposaient les Affaires indiennes concernant la population des bandes pour déterminer leurs droits fonciers à la date du premier arpentage.

Dans le cas des bandes du nord, les Affaires indiennes ont souvent choisi de reporter la sélection des terres et de ne demander aux provinces [traduction] «qu'assez de terres pour répondre aux besoins actuels des bandes intéressées, le reste devant être choisi quand leurs besoins futurs auront été arrêtés»¹⁸⁰. C'est ce qui s'est produit dans le cas de la bande de Lac La Ronge en 1943, quand le directeur des Affaires indiennes a décidé qu'il fallait d'abord que se précisent les besoins futurs de la bande :

179 Voir l'annexe C — «Les droits fonciers de la bande de Lac La Ronge» — pour un sommaire des calculs effectués par les représentants des Affaires indiennes pour déterminer les droits fonciers de la bande de 1889 à 1961.

180 Harold McGill, directeur des Affaires indiennes, Ottawa, au sous-ministre des Affaires indiennes, Ottawa, 15 avril 1939 (Documents de la CRI, p. 764-765).

[Traduction]

Ne vaudrait-il donc pas mieux préserver leur crédit de terres plutôt que de l'épuiser en choisissant tout de suite des terres qui pourraient n'avoir plus tard que bien peu de valeur pour ces bandes et, finalement être mal situées? La Saskatchewan est jeune — et personne, encore moins les Indiens, ne peut prévoir les tendances de développement dans les prochaines années. Il a été suggéré à maintes reprises qu'on leur rendrait un meilleur service en laissant tomber le plan original de leur attribuer une superficie de terres agricoles en leur octroyant plutôt de grands territoires de chasse et de piégeage¹⁸¹.

Après 1930, on mettait encore plus de temps à respecter les droits fonciers des bandes ayant bénéficié de plusieurs arpentages parce que, selon la *Convention sur le transfert*, il fallait faire approuver par la province les terres choisies par les bandes. Aux conflits entre le Canada et les provinces concernant la sélection de terres se sont donc ajoutées une augmentation naturelle importante de la population des bandes¹⁸² et une diminution de la base de terres inoccupées de la Couronne que l'on réservait à d'autres fins, comme la colonisation et l'exploitation minière et forestière. Les représentants du gouvernement craignaient que combiner ces facteurs et la population actuelle fasse beaucoup augmenter la proportion de terres nécessaires pour régler les droits fonciers¹⁸³. À partir de 1930, les conflits ultérieurs entre les provinces et le Canada concernant la sélection des terres et la superficie ont retardé encore plus le règlement des droits fonciers, en particulier ceux de la bande de Lac La Ronge.

Dans les années 50, le Canada chercha à clarifier sa position à l'égard des bandes ayant bénéficié de plusieurs arpentages et sur la question de savoir si elles avaient simplement droit aux terres correspondant au moins-reçu à la

181 Directeur intérimaire des Affaires indiennes, Département des Mines et Ressources, Ottawa, à M. Christianson, surintendant des agences indiennes, Direction générale des affaires indiennes, Département des Mines et des Ressources, Regina, 10 août 1943 (Documents de la CRI, p. 812-813).

182 Par exemple, la population de la bande de Lac La Ronge a augmenté de façon exponentielle après les années 40. La bande comptait 278 membres quand elle a adhéré au Traité en 1889, et 435 à la date du premier arpentage en 1897. La population a peu augmenté jusqu'en 1948 (969 membres), mais elle s'est considérablement accrue durant les années 70 : de 1 404 en 1961, elle est passée à 1 590 en 1964, à 2 319 en 1973.

183 En témoigne d'ailleurs une lettre du 25 août 1953 de M^r Thos. B. Tamaki, de Regina, à J.W. Churchman, sous-ministre des Ressources naturelles de la Saskatchewan : [traduction] «En vertu du Traité n^o 6, le gouvernement fédéral est devenu le fiduciaire de certaines terres promises aux Indiens visés par un traité, lesquelles devaient leur être attribuées si leur population augmentait (. . .) Encore une fois, les Indiens signataires du Traité n^o 6 de 1876, dont la population a manifestement augmenté depuis la dernière attribution de terres, ont droit à d'autres terres de la Couronne (. . .). C'est là mon opinion et, vu la très grande importance de ce problème, lequel implique la cession d'actifs provinciaux valant peut-être des millions de dollars et une politique future concernant les Indiens visés par un traité, je suggérerais que l'affaire soit présentée à l'examen du ministère du Procureur général (. . .). En général, je proposerais que le Ministère ne fasse rien tant qu'il ne sera pas forcé de céder aux demandes des autorités fédérales». (Documents de la CRI, p. 901).

date du premier arpentage, ou si elles étaient admises à recevoir d'autres terres, compte tenu de la population actuelle. Toutefois, il a été impossible d'élaborer une politique uniforme et, de fait, les conseillers juridiques du Canada ne pouvaient eux-mêmes se prononcer avec certitude sur la portée des obligations de la Couronne¹⁸⁴.

En 1954, quelque 80 ans après la signature du Traité n° 6, les Affaires indiennes ne savaient toujours pas trop comment calculer la superficie exigible par les bandes ayant bénéficié de plusieurs arpentages. Aux prises avec la difficulté de plus en plus grande de composer avec les provinces concernant la sélection de terres, L.L. Brown, surintendant des Réserves et fiducies des Affaires indiennes, a écrit en avril à W.M. Cory, conseiller juridique du Ministère, pour lui demander conseil. Sa lettre constitue en fait un excellent résumé des questions en cause et du degré d'incertitude régnant aux Affaires indiennes :

[Traduction]

Fondamentalement, le problème consiste à déterminer la date sur laquelle se fonder pour calculer la superficie d'une réserve, en retenant que, en vertu du Traité, il faut prévoir un mille carré pour chaque famille de cinq.

Le problème se pose comme suit : certains de nos registres révèlent clairement que, à la date où une réserve a été mise de côté pour une bande, soit, dans ce cas-ci, un an ou deux après la signature du Traité, la superficie était proportionnelle à la population de la bande à l'époque. Toutefois, il y a plusieurs cas, probablement plus que nous le croyons, où les crédits de terre, fondés sur la population à la date du Traité, n'ont pas été tous réclamés pour la ou les réserves attribuées aux Indiens peu après la signature du Traité. Il existe aussi de nombreux cas, dans les Territoires du Nord-Ouest par exemple, où aucune réserve n'a jamais été créée, et où les crédits de terre attribués en vertu du Traité n'ont jamais été utilisés.

Concernant la date à retenir, ça ne peut être que celle du Traité, mais l'on peut douter que cette solution soit acceptable dans la plupart des cas, car nous disposons très rarement du registre de la population des bandes à la date véritable du Traité. Bien sûr, nous avons habituellement un chiffre correspondant à la population d'une bande donnée à cette date, mais nos registres révèlent que dans de très nombreux

184 Le 18 février 1938, le directeur des Affaires indiennes a demandé par écrit au conseiller juridique supérieur de lui donner son avis sur l'effet de la *Convention sur le transfert* et [traduction] «la façon de calculer la superficie revenant aux Indiens?» Harold McGill, directeur des Affaires indiennes, Département des Mines et des Ressources, Ottawa, à K.R. Daly, conseiller juridique supérieur, Division des services juridiques, Département des Mines et des Ressources, Ottawa, AN, RG 10, vol. 7748, dossier 27001 (Documents de la CRI, p. 752-753). Ce dernier n'a offert aucune directive sur la façon de calculer les droits fonciers et a simplement répondu que : [traduction] «Étant donné le libellé de la *Convention*, la superficie qui revient aux Indiens serait déterminée par le gouvernement fédéral, les provinces ayant, selon cette réglementation, voix au chapitre de l'emplacement des réserves». D.W. Cory, conseiller juridique, Division des services juridiques, Département des Mines et des Ressources, Ottawa, à Harold McGill, directeur des Affaires indiennes, Département des Mines et des Ressources, Ottawa, 25 février 1938 (Documents de la CRI, p. 754).

cas, des douzaines de noms ont été ajoutés au cours des années qui ont suivi, car de petits groupes, vivant généralement à l'écart du groupe principal, avaient été oubliés. Dans d'autres cas, il faut compter plusieurs années après la signature du Traité avant de pouvoir disposer d'une liste exacte des membres d'une bande, car, souvent, cela prend plusieurs années avant que la réserve ne soit créée et que les Indiens ne s'y installent.

Il a été proposé, pour déterminer la population d'une bande ne s'étant prévalu que d'une partie de ses crédits de terre, d'utiliser la date où la ou les réserves ont été choisies. Si l'on devait appliquer cette formule, quand une bande n'ayant jamais revendiqué ses crédits de terre déciderait tout à coup de le faire, comme c'est le cas dans les Territoires du Nord-Ouest, on utiliserait la population de l'heure. Cette formule est extrêmement intéressante. À première vue, les bandes tombant dans ces deux catégories semblent beaucoup plus avantagées que celles ayant demandé tous leurs crédits de terre peu après la signature du Traité, en ce sens que ces populations ont généralement augmenté ces 75 dernières années et que les bandes qui réclament leur réserve maintenant bénéficieront d'une plus grande superficie. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'elles n'ont tiré aucun profit des terres auxquelles elles avaient droit pendant ces 75 dernières années, tandis que, dans de nombreux cas, les bandes qui se sont prévaluées de leurs crédits de terre ont tiré d'énormes avantages et, souvent, ont constitué des fonds en fiducie considérables. Je ne crois pas me tromper en disant que, dans la majorité des cas, les bandes qui se sont prévaluées de leurs crédits de terre se trouvent dans une situation plus enviable que celles qui ne l'ont pas fait, et les Indiens des premières bandes sont certainement, pour la plupart, plus à l'aise sur le plan économique (. . .).

Vous conviendrez, j'en suis sûr, que ce problème est difficile à régler et qu'il a de nombreuses répercussions dont la nécessité de conclure une entente avec chaque province touchée n'est pas la moindre. Ce problème aurait dû être réglé il y a très longtemps. Il est d'ailleurs étrange qu'aucune des provinces ne l'ait soulevé, car ces dernières années, nous leur avons demandé des terres de réserve et, jusqu'à maintenant, elles nous ont donné ce que nous leur avons demandé, sans poser de questions sur le droit des Indiens d'obtenir des terres en vertu du Traité. Cela dit, il est inévitable qu'on nous pose un jour des questions sur les crédits de terre auxquels a droit une bande, et nous serons alors dans la fâcheuse position de n'avoir aucune réponse à offrir.

Nous vous saurions donc gré de bien vouloir examiner ce problème et de nous communiquer vos vues sur les mesures à prendre pour y trouver réponse¹⁸⁵.

185 L.L. Brown, surintendant des Réserves et fiducies, Affaires indiennes, à W.M. Cory, conseiller juridique, 9 avril 1954 (référence 1/1-9 (R.T.)). Voir aussi Elaine Davies, Soutien juridique, MAINC, «Treaty Land Entitlement: Development of Policy», novembre 1994, page 8. En ce qui concerne la suggestion de Brown que la province n'avait encore jamais refusé de demandes de terres, il semblerait que, en fait, de hauts fonctionnaires provinciaux aient remis en question les raisons pour lesquelles des réserves étaient créées : voir R.G. Young, directeur de la Conservation, ministère des Ressources naturelles, Saskatchewan, à J.W. Churchman, sous-ministre, ministère des Ressources naturelles, Regina (Sask.), 15 juillet 1954 (Documents de la CRI, p. 941-943).

Un mois plus tard, le conseiller juridique a répondu en ces termes à la demande de Brown :

[Traduction]

En examinant vos dossiers, je trouve intéressante l'observation concernant le point en question que fait Duncan Campbell Scott, ancien surintendant général adjoint des Affaires indiennes, au sous-ministre de la Justice, dans une lettre datée du 4 septembre 1929. En voici un extrait :

Les différents traités prévoient tant d'acres par personne, et le Département avait l'habitude de recenser la bande au moment où il arpentait les terres. Leur superficie pourra alors varier, selon la diminution ou l'augmentation du nombre de membres à pareil moment (...)

Dans l'examen du problème, il ne semble y avoir aucun moyen possible de se prononcer sur le plan légal quant aux droits de la Couronne du chef du Canada de fixer arbitrairement la date de sélection aux fins de déterminer la superficie d'une réserve selon l'un des traités susmentionnés.

La pratique de la Couronne du chef du Canada, décrite plus haut, a été établie en 1929 par M. Scott (...)¹⁸⁶.

En l'absence d'une politique claire, les fonctionnaires régionaux des Affaires indiennes ont continué, durant les années 50, à demander instamment à Ottawa des instructions sur la façon de calculer les droits des bandes ayant bénéficié de plusieurs arpentages¹⁸⁷. En septembre 1955, le directeur des Affaires indiennes a indiqué à ses fonctionnaires d'examiner le bien-fondé de chaque revendication de terres, et «de traiter d'abord avec les [bandes] dont le cas présente le moins de doutes possible quant à la nécessité de mettre d'autres terres de côté, avec celles vivant dans une province

¹⁸⁶ Conseiller juridique, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, à L.L. Brown, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, le 20 mai 1954, dossier 578/30-5 du MAINC, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 934-936). L'avocat de la bande a laissé entendre que ceci démontre que, déjà en 1954, le Canada reconnaissait qu'il devait attribuer des terres conformément à la population de l'heure. Mais nous ne sommes pas d'accord. Il est vrai que les Affaires indiennes étaient au courant de la «pratique établie» de calculer les droits fonciers selon la population de la bande à la date de l'arpentage, mais l'opinion exprimée ne donne pas à entendre que le Canada avait l'obligation légale d'utiliser la population actuelle pour calculer les droits des bandes ayant bénéficié de plusieurs arpentages. L'auteur de la lettre ne fait que décrire la pratique du Ministère et dit qu'il est impossible d'exprimer un avis sûr concernant la portée des obligations de la Couronne.

¹⁸⁷ Par exemple, le 29 septembre 1954, L.L. Brown a demandé par écrit des instructions à R.F. Battle concernant les droits de la bande d'Upper Hay River et [traduction] «la question de savoir si la date pour déterminer la population d'une bande afin d'établir ses crédits de terre est celle à laquelle le traité a été signé ou quelque date ultérieure, si la bande n'a pas obtenu tous ses crédits» : L.L. Brown, surintendant des Réserves et fiducies, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, à R.F. Battle, superviseur régional, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Calgary, 29 septembre 1954, dossier 777/30-3-207 du MAINC (Documents de la CRI, p. 947).

peu susceptible de manifester quelque opposition, et avec celles pour qui il faut vraiment agir dans les plus brefs délais¹⁸⁸. À la suite de ces instructions, les Affaires indiennes ont proposé d'utiliser la population actuelle pour régler les droits fonciers de deux bandes du nord de l'Alberta ayant subi plusieurs arpentages, soit la bande des Esclaves de Upper Hay River et celle de Little Red River, étant entendu que le gouvernement albertain ne s'y opposerait pas¹⁸⁹.

Au cours des années 60, les Affaires indiennes ont recouru à une semblable démarche au cas par cas avec les bandes de la Saskatchewan, mais ont surtout préconisé la formule de la population de l'heure comme mode de règlement des revendications territoriales issues de traités dans les négociations avec la province. En avril 1963, par exemple, le ministre provincial des Ressources naturelles, Eiling Kramer, a informé les Affaires indiennes que la Saskatchewan n'était prête à assumer ses obligations dans le cadre des traités que dans la mesure où les droits seraient fondés sur [traduction] «population connue ou estimative [des bandes] à la date du traité».¹⁹⁰ Le 13 mai 1963 toutefois, le ministre des Affaires indiennes, Guy Favreau, a fait valoir que les terres devraient être distribuées aux bandes privées de réserve en fonction de la population :

[Traduction]

(. . .) La lecture de ces traités dans leur contexte intégral révèle que la sélection des terres doit se faire à une date ultérieure à raison de un mille carré par famille de cinq. Cela a toujours été interprété comme voulant dire au moment de la sélection; le précédent joue en faveur des Indiens à cet égard. . . Nous avons des chiffres précis relativement à la population actuelle, mais tel n'est pas le cas en ce qui concerne la population au moment de la signature des traités, ce qui signifie que le règlement suivant la population actuelle est dénué d'ambiguïté et ne risque pas de soulever des différends¹⁹¹.

188 H.M. Jones, directeur des Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, à E.S. Jones, superviseur régional des agences indiennes, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Regina, 17 octobre 1955 (Documents de la CRI, p. 978-979).

189 Les «Thumbnail Sketches», de Lew Lockhart, fournissent des renseignements détaillés sur le calcul des droits de la bande des Esclaves de Upper Hay River et de celle de Little Red River (pièce 10 de la CRI, pages 21 et 22). En ce qui concerne la première, le gouvernement de l'Alberta a accepté en 1958 de fournir 25 901 acres supplémentaires d'après la population de la bande en 1955 (reconnue par les parties comme étant la date limite), afin de combler un moins-reçu à la date du premier arpentage en 1939 de 9 128 acres (56 152 acres avaient été mises de côté à cette date). La même année, la bande de Little Red River a obtenu 42 422 autres acres d'après sa population en 1955 (la date limite) pour répondre au moins-reçu de 128 acres à la date du premier arpentage en 1912 (18 048 acres avaient alors été mises de côté).

190 Eiling Kramer, ministre des Ressources naturelles, Regina, à R.A. Bell, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, 4 avril 1963 (documents de la CRI, p. 1190)

191 Guy Favreau, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, à Eiling Kramer, ministre des Ressources naturelles, Regina, 13 mai 1963 (documents de la CRI, p. 1199-1200).

Dans d'autres cas, les Affaires indiennes ont justifié la formule en arguant que les bandes ont subi une [traduction] «perte de revenus parce qu'elles n'ont pas eu l'usage des terres pendant des années^{192.}»

Le gouvernement de la Saskatchewan a fini par donner son accord au ministre des Affaires indiennes et, en novembre 1963, la province a accepté de négocier les règlements en s'appuyant sur les chiffres de population actuels pour «les bandes indiennes qui n'ont pas encore fait valoir leurs droits fonciers^{193.}» Même s'il est clair que la Saskatchewan a, *en principe*, accepté de régler les droits fonciers en s'appuyant sur les chiffres de population de l'heure pour les bandes privées de terres, elle n'a pas nécessairement admis d'y être légalement tenue^{194.}

L'incertitude devait, toutefois, persister concernant le calcul de la superficie de terres due aux bandes ayant bénéficié de plusieurs arpentages. À la suite d'un examen interne des droits fonciers non réglés, les Affaires indiennes ont exprimé leurs doutes en ces termes :

[Traduction]

Par le passé, nous avons insisté, avec considérablement de succès, sur la superficie foncière maximale qui pouvait être obtenue de la Province. Si nous abandonnons cette position, il nous faudra consulter les Indiens avant d'accepter le règlement définitif. La correspondance figurant dans les dossiers indique clairement que les provinces des Prairies sont en consultation relativement aux précédents établis ou à établir en ce qui concerne l'interprétation des traités et de leurs obligations aux termes de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles* de 1930. Dans les cas où une bande n'a pas reçu de terres, le précédent établi veut qu'on s'appuie sur la population au moment de la sélection pour obtenir la superficie à distribuer. Malheureusement, il n'existe aucun précédent semblable dans le cas des bandes qui n'ont bénéficié que d'un règlement partiel^{195.}

Les Affaires indiennes ont néanmoins continué de préconiser la formule basée sur la population de l'heure pour le règlement des revendications de

192 W.P. McIntyre, administrateur adj. des terres, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, au superviseur régional - Alberta, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Alberta, 17 mai 1965, dossier 775/30-4, vol. 1 du MAIN (documents de la CRI, p. 1545).

193 J.W. Churchman, sous-ministre des Ressources naturelles, Regina, à A.H. MacDonald, directeur des Affaires du Nord, Prince Albert (Saskatchewan), 26 novembre 1963 (documents de la CRI, p. 1238).

194 G.G. Rathwell, directeur, Terres de ressources, ministère des Ressources naturelles, Regina, à F.B. Chalmers, adjoint spécial du sous-ministre adjoint, ministère des Mines et Ressources, Winnipeg, 20 février 1970 (documents de la CRI, p. 1837).

195 C.T.W. Hyslop, directeur adjoint, Direction générale du développement économique, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, à G.A. Poupore, directeur adjoint, Biens des Indiens, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, 12 décembre 1969 (documents de la CRI, p. 817).

droits fonciers issus de traités, quel que soit le nombre d'arpentages effectués par les bandes intéressées, et ce, dans l'ensemble de la Saskatchewan, de l'Alberta et du Manitoba jusqu'au début des années 1980. L'exemple le plus révélateur se rapporte à la formule de la Saskatchewan de 1976, aux termes de laquelle le Canada, la Saskatchewan et la Federation of Saskatchewan Indians se sont entendus sur une forme modifiée de la formule précitée qui prenait la population des bandes au 31 décembre 1976 comme base pour le règlement des droits fonciers issus de traités non réglés. Il est, cependant, très important de reconnaître que le Canada et la Saskatchewan semblent s'être mis d'accord sur la formule de la Saskatchewan comme modèle de *règlement*, mais que les Affaires indiennes ont continué de s'appuyer sur la date du premier arpentage pour régler la question d'admissibilité aux fins de validation (c'est-à-dire quelles bandes ont droit à plus de terres). Suivant les critères établis par les Affaires indiennes pour valider les revendications, on a reconnu que les bandes accusant un moins-reçu à la date du premier arpentage étaient en mesure de faire valoir des droits non réglés étaient admissibles à un règlement découlant de l'application de la formule de la Saskatchewan¹⁹⁶. La Federation of Saskatchewan Indians considérait, toutefois, cette formule comme un compromis et continuait d'affirmer que l'utilisation des chiffres de population de l'heure était plus conforme à ce que prévoyaient les traités.

La formule de la Saskatchewan de 1976 n'a été appliquée que dans le cas de deux bandes et, comme on l'a vu plus haut, un accord officiel n'a jamais été signé. Rétrospectivement, il semble que la formule de la population de l'heure n'était pas une méthode efficace de règlement des revendications, principalement en raison de l'accroissement exponentiel des populations des bandes après les années 40 et du manque de terres de la Couronne inoccupées. À la suite des efforts infructueux des parties pour régler les droits fonciers selon la formule de la Saskatchewan de 1976, la Federation of Saskatchewan Indians, le Canada et la Saskatchewan ont signé, en 1992, l'entente-cadre de la Saskatchewan sur les droits fonciers issus de traités et ont convenu d'une formule d'équité modifiée, considérée comme une solution juste et équitable aux problèmes causés par les formules basées sur le moins-reçu à la date du premier arpentage et sur la population de l'heure.

196 Il y a deux exceptions notables à cette règle générale. Malgré que les bandes de Stoney Rapids et de Fond du Lac aient reçu tout ce à quoi elles avaient droit en date du premier arpentage dans les années 1960, elles ont néanmoins été reconnues comme bandes admissibles aux termes de la formule de la Saskatchewan de 1976 en raison des retards excessifs accusés dans l'arpentage de leurs réserves.

À notre avis, les preuves historiques ne permettent pas de déterminer de façon concluante si les droits d'une bande devaient se cristalliser au moment du premier arpentage ou s'accroître en fonction de la population. L'examen des pratiques et des lignes de conduite des Affaires indiennes en matière de droits fonciers issus de traités permet néanmoins de tirer certaines conclusions.

Premièrement, les représentants de l'État étaient relativement incertains quant à l'interprétation à donner à la clause de réserve des traités. Cela est directement imputable à l'ambiguïté du traité et au fait que les conseils juridiques reçus par le Canada sur la question des droits territoriaux n'étaient pas concluants. Il en a résulté que les lignes de conduite et les pratiques des Affaires indiennes ont été improvisées et ont souvent entraîné des incohérences dans l'interprétation et l'application du traité.

Deuxièmement, les Affaires indiennes s'appuyaient généralement sur la population à la date du premier arpentage pour déterminer si une bande avait des droits fonciers non réglés à faire valoir. On comparait la population de la bande et la superficie des terres réellement arpentées et, s'il y avait un moins-reçu à la date du premier arpentage, on reconnaissait la validité des revendications de la bande. Quoique l'analyse fondée sur la date du premier arpentage ait servi à résoudre la question de l'admissibilité des différentes bandes, les Affaires indiennes leur ont attribué d'autres terres, et ce, dans plusieurs cas, même si elles avaient reçu tout ce à quoi elles avaient droit au moment du premier arpentage¹⁹⁷. Dans l'ensemble, les preuves ne portent toutefois pas à croire que les Affaires indiennes ont fait appel à la formule de la population de l'heure pour déterminer si une bande pouvait revendiquer plus de terres.

Troisièmement, si une bande était déclarée admissible pour cause d'un moins-reçu à la date du premier arpentage, la pratique générale des Affaires indiennes a consisté, jusqu'en 1976, à appliquer ou à préconiser la formule de la population de l'heure pour le règlement des revendications, et ce, pour plusieurs raisons. Vu l'ambiguïté du traité, certains fonctionnaires estimaient que c'était la voie la plus sûre. Même si la formule dépassait à strictement parler les obligations découlant des traités, de nombreuses bandes avaient besoin d'une plus grande superficie territoriale pour leur développement

197 Par exemple, en 1975, le ministre des Affaires indiennes a déclaré que la revendication territoriale de la bande Nikaneet n'était pas valide, mais qu'il appuierait la demande de terres additionnelles de la bande pour «des raisons sociales et économiques» parce que la superficie foncière dont elle disposait était insuffisante : Judd Buchanan, ministre des Affaires indiennes, Ottawa, à D. Ahenakew, chef de la Fédération of Saskatchewan Indians, Prince Albert (Saskatchewan), 10 décembre 1975 (documents de la CRI, p. 2377).

économique. La formule a servi à justifier l'obtention de plus de terres du ministère fédéral de l'Intérieur avant 1930 et des provinces après 1930. On a expliqué l'attribution de terres pour une superficie excédant le moins-reçu à la date du premier arpentage en faisant valoir que les bandes devaient obtenir compensation pour avoir été privées depuis le premier arpentage de l'usage et de la jouissance entières des terres qui leur étaient dues.

Quatrièmement, dans les années 80, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont retiré leur appui à la formule de la population de l'heure. La situation avait changé et les parties possédaient une plus grande expérience des revendications territoriales; diverses solutions de rechange à la méthode de la date du premier arpentage et à la formule de la population actuelle ont donc été élaborées. On a mis au point d'autres modèles de règlement qui combinent terres, argent et autres formes de gratification pour régler les revendications de droits fonciers. Par exemple, l'entente-cadre de la Saskatchewan sur les droits fonciers issus de traités (1992) prévoit le paiement d'indemnités pécuniaires aux bandes en lieu et place de terres pour leur permettre d'acheter la superficie manquante aux propriétaires privés et à l'État dans le cadre d'une vente de gré à gré.

Cinquièmement, bien que les Affaires indiennes se soient appuyées de façon générale sur la date du premier arpentage pour déterminer si une bande avait des droits non réglés, rien ne permet à la Commission de penser que le Canada ait jamais réglé les droits d'une bande par simple attribution de la superficie correspondant au moins-reçu au moment de ce premier arpentage. Au cours de l'enquête, le Canada n'a pu donner à la Commission un seul exemple de bande ayant bénéficié de plusieurs arpentages qui ait reçu *uniquement* la superficie correspondant au moins-reçu à la date du premier arpentage en guise de règlement de sa revendication foncière.

À notre avis, les preuves liées aux pratiques et aux lignes de conduite des Affaires indiennes n'étaient pas l'argument de la bande selon lequel le Canada et les Premières Nations entendaient appliquer les chiffres de population de l'heure pour régler les droits fonciers des bandes, quel que soit le nombre d'arpentages effectués. Même si la formule a été préconisée pendant de nombreuses années par les Affaires indiennes pour le règlement des revendications foncières, il ne s'ensuit pas nécessairement que le Canada admet qu'elle correspond à l'interprétation à donner au traité ou aux obligations légales qui incombent à l'État. Nous rejetons aussi l'argument du Canada voulant que les Affaires indiennes aient uniformément appliqué la formule basée sur la date du premier arpentage au règlement des revendica-

tions des bandes partiellement dédommagées, car les preuves n'appuient pas cet argument.

Autres considérations

La bande a soutenu que c'est le principe du «besoin» qui sous-tend l'application historique de la formule de la population actuelle et qui constitue le principal facteur pris en considération par le Canada pour déterminer la part de terres qui revient à une bande :

[Traduction]

(...) Le Canada et les Indiens ont choisi expressément d'appliquer le traité en ne mettant de côté que la superficie de terres que le Canada estimait «nécessaire» à une bande à un moment donné. Le «reste» des terres auxquelles la bande avait droit était laissé en suspens. Lorsque le besoin d'autres terres se faisait sentir, c'est la population de la bande au moment du «besoin» qui servait au calcul des droits fonciers. Ce mécanisme, qui était toujours fonction de besoins futurs, se répétait jusqu'à ce que les obligations à l'égard des droits fonciers soient remplies. C'est donc ce souci des «besoins» futurs d'une bande plutôt que la compensation pour la perte d'usage des terres de la réserve qui a historiquement sous-tendu le recours à la formule de la population actuelle¹⁹⁸.

L'avocat de la bande a ajouté que cela allait dans le sens de l'interprétation indienne voulant que des terres seraient attribuées aux termes du traité en fonction de la population actuelle des bandes¹⁹⁹.

Les preuves étayaient la thèse selon laquelle les Affaires indiennes considéraient que les besoins d'une bande justifiaient l'application de la formule de la population actuelle. Cependant, le concept de besoin est beaucoup trop vague pour constituer un critère juridique en ce qui concerne la détermination de la nature et de l'étendue des obligations de l'État aux termes des traités et portant sur l'aménagement de réserves pour les bandes indiennes. Prenons, par exemple, le cas d'une bande qui a reçu toutes les terres auxquelles elle avait droit en date du premier arpentage, mais qui a besoin de

198 Mémoire de la bande indienne de Lac La Ronge, 31 mai 1994, p. 115-116.

199 M. Alex Kennedy, ancien cri qui a comparu devant la Commission, a déclaré que l'interprétation indienne du traité était que «à mesure que la population des Premières nations s'accroît, celles-ci pourront choisir des terres...» : Transcription, 25 janvier 1994, vol. 1, p. 92. La Commission a aussi entendu Gordon Thunderchild (membre de la bande de Thunderchild), selon qui l'interprétation que font les Indiens du traité est que «pour chaque famille de cinq, il y a une section [un mille carré], c'est généralement ce qu'on entendait, mais l'autre interprétation qu'ils avaient en plus, c'est qu'on tiendrait compte, vous savez, de chaque enfant né après, vous savez, que le traité demeure souple. C'est comme ça qu'ils l'interprétaient. J'ai entendu les anciens en parler de cette façon... Ils croyaient que les enfants à naître devraient être pris en considération. Nos réserves allaient finir par être surpeuplées, ils n'auraient pas assez d'espace pour gagner leur vie.» : Transcription, 26 janvier 1994, vol. 2, p. 145-146.

plus de terres parce que sa population s'est accrue et que les ressources existantes ne suffisent pas à sa croissance actuelle et future. Dans cette situation, si l'on se sert principalement du critère de besoin pour déterminer l'étendue des obligations de l'État, ni la bande ni le Canada ne pourraient déterminer avec certitude si la revendication est légitime.

Il ne fait aucun doute que l'interprétation et l'application d'un traité comporte des questions d'importance considérable, tant pour les Premières Nations que pour la population canadienne en général. Dans la mesure du possible, ces questions devraient être résolues dans un esprit de réconciliation par des négociations bilatérales de bonne foi entre les parties. Vu la souplesse inhérente des relations entre les Premières Nations et l'État, il est à priori socialement souhaitable de dépasser le niveau purement juridique pour résoudre les litiges relatifs à l'interprétation et aux obligations des parties aux termes du traité²⁰⁰. Toutefois, bien qu'il soit tout à fait approprié que les parties prennent en considération des raisons d'ordre moral et d'équité de même que les besoins des bandes indiennes, nous sommes incapables de trouver dans l'interprétation de la loi ou du traité une disposition qui obligerait légalement le Canada à appliquer la formule de la population actuelle au règlement des droits fonciers des bandes ayant bénéficié de plusieurs arpentages.

La bande a aussi soutenu que la formule de la population actuelle constitue la bonne façon d'interpréter le traité parce que la loi prescrit de donner à ce dernier une interprétation large et libérale et de trancher les expressions douteuses en faveur des Indiens. Nous sommes conscients de ces principes. Cependant, les tribunaux ont aussi avisé que même une interprétation généreuse du traité doit être acceptable et doit tenter de concilier les intérêts pratiques divergents des parties²⁰¹. À notre avis, la difficulté que pose la formule de la population actuelle pour l'interprétation du traité réside dans le fait que son application peut déboucher sur des résultats absurdes qui militent contre la conciliation des intérêts divergents des parties. Les observations qui suivent illustreront ce point.

200 Par exemple, il y a peut-être des raisons sociales et économiques d'attribuer des terres de réserve additionnelles dans le cas de nombreuses bandes du Nord, où les terres actuellement attribuées ne conviennent pas à l'agriculture ou à d'autres formes de développement économique.

201 Bien que le tribunal dans l'affaire *Sioui* ait souligné l'importance du principe suivant lequel les traités devraient être interprétés dans leurs grandes lignes en faveur des Indiens, il a aussi déclaré qu'il y a des limites à ce principe général : «Même une interprétation généreuse du document... doit être réaliste et refléter l'intention des deux parties, pas seulement celle des Hurons. La Cour doit choisir parmi les diverses interprétations possibles de l'intention commune celle qui concilie le mieux les intérêts des Hurons et ceux de [l'État].» *R. contre Sioui*, [1990] 1 SRC, p. 1069.

Il serait irréaliste d'employer la formule de la population actuelle pour déterminer si une bande a reçu tout ce à quoi elle a droit en vertu d'un traité. L'utilisation de critères fondés sur des chiffres de population en constante fluctuation compliquerait le règlement des revendications foncières parce qu'il est très courant qu'une bande connaisse une augmentation marginale de sa population pendant l'intervalle de temps qui sépare le recensement d'une bande, la date à laquelle une bande choisit des terres et celle à laquelle l'arpentage a effectivement lieu. Ainsi, la validité des chiffres du recensement pourrait rapidement devenir douteuse et il pourrait en résulter un moins-reçu foncier nominal, même dans les cas où les Affaires indiennes auraient fait preuve de la diligence voulue pour faire arpenter les terres le plus rapidement possible. L'utilisation des chiffres de la population actuelle comme critères déterminants de validation ferait déferler une multitude de nouvelles revendications reposant entièrement sur une application technique de la formule.

L'application de la formule de la population actuelle aux bandes ayant bénéficié de plusieurs arpentages pose aussi problème lorsqu'elle sert de fondement au règlement de revendications foncières dont la validité a été reconnue, parce qu'il n'est fait aucune distinction entre les membres de la bande qui n'ont pas été comptabilisés dans le calcul de droits fonciers et d'autres membres dont les ancêtres ont été comptés dans un arpentage antérieur de terres de réserve. Le Canada fait valoir qu'une application globale de la formule de la population actuelle engendrerait des incohérences et des iniquités entre les bandes.

[Traduction]

L'interprétation du traité défendue par la bande suppose des droits flottants variant d'année en année ou peut-être de jour en jour, à mesure que la population de la Bande fluctue. Bien que cela puisse constituer une démarche raisonnable dans le cas d'une bande n'ayant reçu aucune terre, cela ne tient pas compte du fait que des terres ont été mises de côté dans le contexte d'un moins-reçu à la date du premier arpentage (comme dans le cas qui nous occupe). En d'autres termes, l'interprétation de la bande ne fait aucune distinction entre une bande dont 99 p. 100 des terres ont été mises de côté depuis le traité et une autre, dont la population actuelle est comparable, qui reçoit tout juste ses premières terres aujourd'hui. Les deux bandes ont droit à la même superficie de terres, même si la première a eu

pendant 100 ans l'usage et la jouissance (ou les revenus) de 99 p. 100 des terres attribuées à la date du premier arpentage²⁰².

Nous reconnaissons que la formule présente des lacunes. Si elle était appliquée de façon générale aux bandes dans toute la région des Prairies sans égard aux circonstances factuelles de chaque revendication, nous sommes convaincus qu'elle conduirait à des absurdités et engendrerait des iniquités entre les bandes. Ainsi, si une bande accusait un moins-reçu d'une acre en raison d'une légère erreur commise lors du premier arpentage, l'application de la formule de la population actuelle pourrait déboucher sur des droits fonciers d'une importance énorme, simplement parce que la population de la bande a connu une croissance marquée depuis la date du premier arpentage. Dans un cas semblable, le remède serait souvent disproportionné par rapport aux préjudices économiques subis par la bande.

Conclusions relativement à l'interprétation de la clause de réserve
 À notre avis, le libellé et le contexte historique entourant la signature du traité révèlent que l'intention des parties était d'arpenter et de choisir des terres pour les bandes dans un bref délai après la signature du traité en vue d'éviter des conflits avec les colons sur la sélection des terres. Malgré l'absence de formulation claire dans le traité ou de lignes directrices faisant autorité en matière de droits fonciers issus de traités, la pratique générale suivie par les Affaires indiennes a été de déterminer la superficie de terres à mettre de côté à partir de la plus récente liste de bénéficiaires dont pouvait disposer l'arpenteur au moment de l'arpentage. Si les parties avaient eu l'intention d'utiliser les chiffres de population des bandes indiennes au moment du traité pour établir les droits fonciers, cela aurait pu facilement s'accomplir en joignant une annexe au traité pour énumérer les chiffres de la population de chaque bande signataire²⁰³. Le fait que les Affaires indiennes ne disposaient pas de renseignements fiables sur les chiffres de la population

202 Mémoire du gouvernement fédéral, 2 juin 1994, p. 19. On trouvera des appuis pour la position du Canada dans le rapport [traduction] de 1990 du Bureau du commissaire aux traités, qui a déclaré que «La formule a été perçue comme fondamentalement injuste envers les bandes qui avaient reçu tout ce à quoi elles avaient droit en date du premier arpentage de la réserve. On a cité des cas extrêmes pour étayer cette logique, notamment celui de la Bande d'Oxford House au Manitoba. Celle-ci accusait un moins-reçu de 15 acres au premier arpentage; aux termes de la «formule de la Saskatchewan», elle aurait droit à quelque 20 000 acres.» : Cliff Wright, commissaire aux traités, *Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement* (Regina, Bureau du commissaire aux traités, 1990), p. 18.

203 Par exemple, les Traités Huron-Robinson et Huron-Supérieur de 1 850 définissent la superficie globale et l'emplacement des réserves sélectionnées par les bandes. Ces renseignements sont contenus dans une annexe des traités.

au moment de la signature du traité laisse croire que les parties n'entendaient pas retenir une telle interprétation.

Si une bande a reçu la superficie de terres à laquelle elle avait droit à la date du premier arpentage, le Canada considère qu'il a rempli ses obligations. Dans le cas où une bande n'avait pas reçu tout ce à quoi elle avait droit, la population à la date du premier arpentage figurait quand même bien en vue et était utilisée par les Affaires indiennes pour déterminer si une bande avait des droits non réglés sur des terres de réserve en raison d'un moins-reçu foncier. C'est seulement dans le cas où une bande n'avait pas reçu tout ce à quoi elle avait droit au premier arpentage — ou lorsque la bande avait acquis par suite des droits non réglés pour cause «d'ajouts ultérieurs», c'est-à-dire de nouveaux adhérents, des transférés de bandes privées de terres et (dans la mesure où il s'agit de nouveaux adhérents ou de membres de bandes privées de terres), les épouses n'ayant adhéré à aucun traité, qui se sont joints à la bande après le premier arpentage — que se pose la question de savoir quel est le chiffre de population le plus approprié pour établir les droits fonciers issus de traités d'une bande.

À notre avis, l'interprétation la plus raisonnable de la clause de réserve est que tout Indien inscrit a le droit d'être comptabilisé, *une fois*, aux fins de la détermination des droits fonciers issus de traités, et que l'intention des parties était de déterminer la taille des réserves indiennes en fonction de la population de la bande avant le premier arpentage ou à la date de cet arpentage. Cette interprétation est étayée par le libellé de la clause de réserve, les déclarations faites par les parties pendant les négociations du traité et leur conduite par la suite en ce qui a trait à la sélection et à l'arpentage des réserves. Nous réitérons que cette conclusion est conforme aux principes exposés dans les rapports de la Commission sur les revendications des Premières nations de Fort McKay et de Kawacatoose, dans lesquels on déclare que tous les Indiens inscrits, y compris les «signataires après le fait», ont le droit d'être comptabilisés aux fins de droits fonciers, même s'ils se joignent à une bande après que toutes les terres auxquelles elle a droit ont été mises de côté²⁰⁴.

En général, nous sommes d'accord avec ce qu'affirmait le Bureau des revendications des autochtones en 1983 à savoir que «même si les traités n'indiquent pas clairement à partir de quelles données on doit établir la base démographique d'une bande pour les besoins du calcul des superficies, la

204 CRI, *Première Nation de Fort McKay : Enquête sur les droits fonciers issus de traités*, décembre 1995, et CRI, *Première Nation de Kawacatoose : Enquête sur les droits fonciers issus de traités*, mars 1996.

date la plus raisonnable est au plus tard celle du premier arpentage²⁰⁵. Dans certains cas, il peut être nécessaire de considérer de nombreux facteurs en choisissant la date à laquelle il faudrait évaluer la population d'une bande, notamment les conditions particulières du traité, les circonstances entourant la sélection des terres par la bande, les délais dans l'arpentage des terres visées par le traité et les motifs de ces délais, pour n'en nommer que quelques-uns. Cela étant, et sous réserve que l'on ait dûment pris en compte les personnes venues s'ajouter après la date du premier arpentage, nous n'estimons pas que les faits du présent cas nous obligent à enquêter davantage pour retenir les chiffres de la population de la bande de Lac La Ronge en 1897, soit l'année où a eu lieu le premier arpentage. Même si la population de la bande s'est accrue, passant de 278 membres à la date de l'adhésion au traité en 1889 à 484 membres en 1897, ni le Canada ni la bande n'a laissé entendre qu'une date antérieure à la date du premier arpentage serait appropriée dans le présent cas. À la lumière des faits historiques, nous estimons qu'il est juste et raisonnable de retenir les chiffres de la population à la date du premier arpentage comme point de départ dans les circonstances particulières du présent cas.

Résumé des conclusions

En nous appuyant sur les principes de droit reconnus relativement à l'interprétation des traités conclus avec les Indiens, nous formulons les conclusions suivantes en ce qui concerne la nature et l'étendue des obligations de l'État quant à l'attribution de terres de réserve pour les Indiens aux termes du Traité n° 6.

- 1 L'objet et l'intention du Traité est que chaque bande a droit à 128 acres de terres pour chaque membre et que tous les Indiens assujettis au traité ont le droit de compter comme membre de la bande dans le calcul des droits fonciers.
- 2 Dans le cas des bandes privées de réserve, la superficie des terres à laquelle la bande a droit est établie au plus tard à la date du premier arpentage et selon le nombre réel des membres dans la bande, y compris ceux qui étaient absents au moment de l'arpentage.

²⁰⁵ MAINC, Directives du Bureau des revendications des autochtones pour la recherche historique concernant les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités, mai 1983.

- 3 Si la bande a reçu toutes les terres auxquelles elle avait droit à la date du premier arpentage, le Canada a rempli ses obligations au titre du traité, sous réserve du principe d'admissibilité aux fins de comptabilisation des droits fonciers des «ajouts ultérieurs».
- 4 Si une bande n'a pas reçu toutes les terres auxquelles elle avait droit à la date du premier arpentage, ou si un moins-reçu supplémentaire survient du fait que d'autres personnes sont venues grossir les effectifs de la bande, celle-ci a le droit de revendiquer les terres qu'elle n'a pas reçues et le Canada doit lui fournir au moins la superficie manquante afin de s'acquitter de son obligation par rapport au Traité.
- 5 Le défaut du Canada de fournir toutes les terres dues à la bande à la date du premier arpentage, ou de fournir par la suite des terres supplémentaires pour respecter les droits fonciers découlant des ajouts qui ont suivi le premier arpentage, constitue de sa part une violation du Traité et un manquement correspondant à son obligation de fiduciaire, ce qui peut entraîner une obligation *en equity* d'indemniser la bande.
- 6 Les hausses ou baisses naturelles de population de la bande après la date du premier arpentage n'influent pas sur la superficie de terres due à la bande aux termes du Traité.

QUESTION 2

Le Canada s'est-il acquitté de son obligation d'attribuer des terres à la bande de Lac La Ronge?

Si nous appliquons à la revendication en cause ici les principes énoncés plus haut concernant les traités, la question est de déterminer si la revendication de droits fonciers issus d'un traité soumise par la bande de Lac La Ronge est valide.

En 1897, huit ans après son adhésion au Traité n° 6, la bande de Lac La Ronge a bénéficié d'un premier arpentage; 30 400 acres ont alors été mis de côté aux fins de la réserve n° 106 de Little Red River, ce qui était suffisant pour 237,5 personnes suivant la formule du Traité.

Selon les dossiers des Affaires indiennes, la bande de Lac La Ronge comptait 484 membres en 1897. En supposant que ce chiffre soit exact, la bande avait droit à 61 592 acres (484 x 128 acres) si l'on se fonde sur la popula-

tion en date du premier arpentage²⁰⁶. Comme seulement 30 400 acres ont été mis de côté comme réserve, la bande avait alors un moins-reçu correspondant à 31 552 acres.

Les arpentages effectués en 1909, 1935 et 1948 ont permis d'attribuer 13 362 acres de plus à la bande, pour une superficie de réserve totale de 43 762 acres. Ces attributions ne suffisaient donc pas à régler les droits fonciers conférés par traité à la bande, soit 61 952 acres si l'on se fonde sur sa population au premier arpentage.

En 1964, le moins-reçu à la date du premier arpentage n'avait toujours pas été réglé. Le 8 mai 1964, le conseil de bande de Lac La Ronge a adopté une résolution acceptant une superficie de terres additionnelle de 63 330 en guise de règlement qu'elle pouvait encore faire valoir. En 1968, l'arpentage de 32 640 acres a réglé le moins-reçu au premier arpentage, portant la superficie de la réserve à 76 402 acres. En 1970 et 1973, trois autres parcelles de 30 745 acres ont été arpentées.

Au total, entre 1897 et 1973, la bande de Lac La Ronge a reçu 107 147 acres. En nous appuyant sur les preuves qui nous ont été présentées, nous constatons qu'en 1968 le Canada a réglé les droits fonciers de la bande (61 952 acres) et mis de côté à son intention 45 195 acres de plus que ce à quoi l'obligeait le Traité n° 6²⁰⁷.

Bien qu'il soit clair que le Canada a rempli les obligations que lui imposait le Traité vis-à-vis de la bande de Lac La Ronge, le fait demeure qu'il ne l'a fait qu'en 1968, soit quelque 70 ans après la date du premier arpentage. Ni le Canada ni la bande ne nous a présenté de mémoire sur les conséquences en droit et en *equity* découlant de ce retard, ou de l'ultime allocation de 45 195 acres supplémentaires. Il n'en sera donc pas question dans le présent rapport.

QUESTION 3

Quel impact la résolution du conseil de bande en 1964 a-t-elle vraiment eu sur la revendication de droits fonciers soumise par la bande de Lac La Ronge?

²⁰⁶ Aucune preuve n'a été présentée à la Commission indiquant que la bande de Lac La Ronge avait droit à une superficie supérieure à 61 952 acres pour cause d'ajouts postérieurs à la date du premier arpentage. Si les effectifs de la bande ont effectivement grossi de cette façon, il faudra peut-être revoir la superficie de 61 952 acres utilisée tout au long du présent document.

²⁰⁷ Cette superficie excédentaire de 45 195 acres devra peut-être être réduite s'il est établi que les «ajouts ultérieurs» ont fait passer la superficie à laquelle la bande avait droit à plus de 61 952 acres après la date du premier arpentage.

Le 8 mai 1964, le conseil de bande de Lac La Ronge a rencontré les représentants du gouvernement fédéral afin de discuter des modalités de règlement des droits fonciers conférés par traité à la bande. D'après le procès-verbal, le conseil de bande avait été avisé que la province était disposée à affecter une superficie supplémentaire de 63 330 acres répartie en trois lots. Selon l'information fournie lors de cette réunion, les conseillers ont voté à l'unanimité en faveur d'une résolution du conseil de bande précisant que la bande acceptait les 63 330 acres en guise de «règlement complet et définitif des droits fonciers conférés à la bande indienne de Lac La Ronge par le Traité n° 6²⁰⁸».

Les requérants font valoir que le conseil de bande n'avait pas, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, les pouvoirs voulus pour éteindre les droits fonciers conférés par traité à la bande tel qu'indiqué dans la résolution du 8 mai 1964. Leurs conseillers juridiques allèguent que le fardeau de la preuve repose sur le gouvernement pour ce qui est d'établir l'extinction d'un droit issu d'un traité et de démontrer la validité et le caractère exécutoire de la résolution pour la bande indienne de Lac La Ronge²⁰⁹. Par contre, le Canada fait valoir qu'il n'était pas nécessaire de compter sur le caractère exécutoire du «règlement» découlant de la résolution, puisque les droits fonciers de la bande se trouvaient éteints du fait de l'attribution d'une superficie excédant le moins-reçu au moment du premier arpentage²¹⁰.

Comme nous avons déjà conclu que le gouvernement est acquitté en 1968 de l'obligation lui venant du Traité de fournir des terres de réserve à la bande indienne de Lac La Ronge, le Canada a raison d'affirmer que la résolution de 1964 n'a aucune pertinence s'il s'agit de déterminer dans quelle mesure les droits fonciers issus du Traité ont été réglés ou non. C'est uniquement si la bande réussit à établir qu'elle a droit à un dédommagement découlant de ce que le Canada n'a pas réglé ses droits avant 1968, soit environ 70 ans après la date du premier arpentage, que cette résolution peut entrer en ligne de compte. Il s'agirait alors de déterminer si la résolution et l'acceptation des 63 330 acres à titre de «règlement complet et définitif» obligent la bande à considérer comme réglée la revendication qu'elle a présentée quant au moins-reçu et au dédommagement relatif au non-respect des dispositions du Traité jusqu'en 1968. Comme nous l'avons déjà mentionné,

208 Procès-verbal de la réunion du conseil de bande de Lac La Ronge, 8 mai 1964, (Documents de la CRI, p. 1319).

209 Mémoire de la bande indienne de Lac La Ronge, 31 mai 1994, p. 384-385.

210 Mémoire du gouvernement fédéral, 2 juin 1994, p. 39.

toute observation en ce moment sur la validité d'une pareille revendication serait prématuré en l'absence de preuves et d'arguments.

Dans le même ordre d'idées, nous estimons que nous n'avons pas à déterminer non plus si le Conseil de bande de Lac La Ronge était habilité, conformément à la *Loi sur les Indiens*, à conclure une entente liant de pareille sorte la bande ni dans quelle mesure celle-ci y a consenti de façon éclairée et sans réserve. Ces questions pourraient toujours être pertinentes dans le contexte d'une revendication où il y aurait lieu de rouvrir le dossier du règlement envisagé par la résolution de 1964 pour des motifs de dédommagement, mais aucune revendication de ce genre n'a été faite au cours de notre enquête, et nous ne voulons pas donner l'impression de nous prononcer de quelque façon sur la validité d'une telle revendication.

QUESTION 4

Le Canada a-t-il manqué à ses obligations de fiduciaire envers la bande de Lac La Ronge?

Les requérants soutiennent que le Canada avait une obligation de fiduciaire à l'égard de la bande de Lac La Ronge en 1964 concernant le règlement des droits fonciers revendiqués par celle-ci. Ils allèguent en outre que la Couronne a une responsabilité de fiduciaire à l'égard de tous les Autochtones et qu'elle a précisément entrepris d'agir au mieux des intérêts de la bande lors des négociations menées avec le gouvernement provincial concernant ses droits non réglés, d'informer la bande de tous les faits pertinents et de toutes les options possibles, et d'obtenir d'elle un consentement éclairé et sans réserve relativement à tout règlement ou projet de règlement négocié avec la province²¹¹. Les requérants soutiennent que le Canada a joué son rôle de fiduciaire à l'égard de la bande lors des négociations avec le gouvernement de la Saskatchewan touchant la superficie requise pour régler sa revendication de droits fonciers issus du Traité. Par contre, ils affirment que le Canada n'a pas mené convenablement les négociations et qu'il n'a pas mis de l'avant la formule fondée sur la population de l'heure, en dépit du fait que la Saskatchewan était prête à remettre une superficie totale considérablement plus grande à la bande. Sa formule de compromis a fait obtenir à la bande moins de terres qu'elle aurait pu en recevoir.

²¹¹ Mémoire de la bande indienne de Lac La Ronge, 31 mai 1994, p. 372-377.

Enfin, les requérants que le Canada s'est donné pour mandat d'agir pour le compte de la bande lors des négociations menées avec la province et qu'il a obtenu de celle-ci un engagement précis en 1939 celui d'accorder un «traitement préférentiel» à la bande de Lac La Ronge au moment de régler sa revendication territoriale. La province a pris cet engagement parce que le Canada avait accepté au nom de la bande de retirer la revendication visant des terres situées à Candle Lake. Cela dit, les requérants allèguent aussi que le Canada semble avoir oublié l'engagement pris par la province, ou qu'il n'en a pas tenu compte, et qu'il a omis de le faire valoir pendant les négociations menées avec la province au cours des années 60, ce qui constitue un grave manquement à son obligation de fiduciaire vis-à-vis de la bande de Lac La Ronge²¹².

Le Canada maintient n'avoir, en sa qualité de fiduciaire, aucune obligation précise à l'égard de la bande qui émanerait de ses discussions avec la Saskatchewan sur la superficie requise pour régler à la bande ce qui lui est dû en vertu du Traité. Il conteste les énoncés factuels et juridiques sous-jacents à l'allégation de la bande selon laquelle le ministère des Affaires indiennes aurait pu obtenir une superficie supérieure pour la bande s'il avait mené les négociations consciencieusement, puisque la province était prête à attribuer des terres selon la formule fondée sur la population actuelle. D'abord, le Canada fait valoir que le Ministère a tenté d'obtenir plus de terres pour la bande, mais que la province a refusé d'en fournir davantage. Ensuite, il nie la possibilité d'une obligation, en tant que fiduciaire, d'obtenir la plus grande superficie possible auprès de la province; il s'en explique en précisant que sa seule obligation légale consistait à obtenir pour la bande les terres qui lui étaient dues en vertu du Traité. Comme le calcul, selon la formule de Bethune, résultait en une superficie plus vaste que les exigences découlant du traité, on ne peut arguer du manquement, de la part du Canada, à une obligation fiduciaire découlant de ses discussions avec la province.

De plus, le Canada affirme que chacun des autres points sur lesquels les requérants s'appuient pour établir un manquement de sa part à une obligation de fiduciaire est fondé sur la présomption que la résolution du 8 mai 1964 constituait un règlement exécutoire de la revendication des droits fonciers conférés par traité à la bande de Lac La Ronge. Comme le Canada ne maintient ni n'invoque cette présomption, il plaide qu'il n'est nul besoin de répondre à ces allégations. Il prétend que son obligation consistait à fournir

212 Mémoire de la bande indienne de Lac La Ronge, 31 mai 1994, p. 373.

des terres conformément à la formule fondée sur la date du premier arpentage et que la nature fiduciaire de ses rapports avec la bande n'accroît ni ne réduit la portée de ses obligations légales découlant du Traité²¹³.

Sans vouloir contredire les parties, la Commission a, toutefois, décidé de ne pas tenter de déterminer dans quelle mesure le règlement de 1964 constituait ou non, de la part du gouvernement fédéral, un manquement à son obligation de fiduciaire, et ce, pour plusieurs raisons.

D'abord, l'argumentation des parties au cours de l'enquête a porté essentiellement sur l'interprétation du Traité. Toutes deux ont tenu pour acquis que la nature et la portée des obligations de la Couronne se définissaient entièrement par la formule correspondant le mieux à l'esprit du Traité. Le Canada soutient que cette obligation se définit par la formule fondée sur la date du premier arpentage, tandis que la bande opte plutôt pour la formule de la population actuelle. Comme nous l'avons déjà mentionné, aucune des deux parties n'a tenté de définir en quoi pourrait consister une revendication fondée sur le droit à une restitution ou, advenant une telle revendication, de déterminer si la superficie supplémentaire de 45 195 acres attribuée par le Canada en sus des droits fonciers stricts de la bande suffit à dédommager cette dernière. Il n'est que juste que les parties aient l'occasion de déposer des mémoires précis sur le sujet après avoir pu étudier les implications des conclusions formulées dans le présent rapport.

Ensuite, il importe de se rappeler que la bande a proclamé détenir encore des droits légitimes sur les terres de Candle Lake et sur celles où se dresse l'école de Lac La Ronge, car elle n'a jamais légalement cédé ces terres à la Couronne. Il est difficile de ne pas appliquer aux deux autres revendications les allégations déjà rapportées de manquement, de la part du gouvernement, à ses obligations de fiduciaire. Ces revendications ne feront peut-être pas, d'ailleurs, l'objet d'une enquête vue que la bande de Lac La Ronge a retiré, en décembre 1995, la demande qu'elle avait faite en ce sens auprès de la Commission²¹⁴.

Enfin, les requérants ont soulevé un autre argument selon lequel, si aucune réserve n'a été créée à Candle Lake, le Canada n'en a pas moins retiré la revendication territoriale soumise par la bande en échange d'un engagement de la part du gouvernement provincial à accorder à celle-ci un «traitement préférentiel» au moment de régler ses droits fonciers. Ils sou-

213 Mémoire du gouvernement fédéral, 2 juin 1994, p. 39-41.

214 Chef Harry Cook, bande indienne de Lac La Ronge, aux coprésidents Bellegarde et Prentice, Commission des revendications des Indiens, 19 décembre 1995 (dossier de la CRI 2107-4-3).

tiennent qu'il en a résulté pour le Canada une obligation de fiduciaire précise dont il ne s'est pas acquitté. En toute logique, il convient d'abord de déterminer si une réserve a bel et bien été créée à Candle Lake. Le cas échéant, il ne sera pas nécessaire d'approfondir la question de l'obligation de fiduciaire. Sinon, il faudra établir si le Canada était obligé d'obtenir un «traitement préférentiel» pour la bande en lui faisant octroyer une plus grande superficie qu'elle n'a reçue de la province en 1964.

On constate donc que les points soulevés dans les revendications relatives à l'école de Lac La Ronge et aux terres de Candle Lake sont liées à la question qui nous occupe ici. Par conséquent, il convient de veiller à ce qu'ils ne soient pas étudiés séparément, mais bien globalement. C'est pourquoi nous proposons de réserver nos conclusions sur cette dernière question. Si la bande de Lac La Ronge décide de faire procéder à une enquête sur ses deux autres revendications, les parties auront l'occasion de présenter leur argumentation sur la nature et la portée des obligations de fiduciaire de la Couronne.

Sommaire de nos conclusions touchant les questions 2, 3 et 4

- 1 Le Canada s'est acquitté de ce que lui imposait le Traité, à savoir fournir des terres de réserve à la bande de Lac La Ronge.
- 2 Ayant établi que le Canada s'est plié aux exigences du Traité, à savoir fournir des terres de réserve à la bande, et en l'absence de preuves ou d'arguments sur la question de la restitution, la Commission n'a pas, pour le moment, à se prononcer sur l'habilitation du conseil de bande de Lac La Ronge, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, à conclure en 1964 une entente valable et exécutoire portant règlement de la revendication, ni sur la question de savoir si la bande de Lac La Ronge a consenti de façon éclairée et sans réserve au règlement de 1964.
- 3 Pour des motifs similaires, et en l'absence de preuves et d'arguments sur les revendications visant l'école et les terres de Candle Lake, la Commission hésite à décider si le Canada a manqué à une obligation de fiduciaire et à se prononcer sur la nature et la portée de cette obligation.

PARTIE V

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Notre enquête devait nous permettre, après examen de l'historique de la revendication relative aux droits fonciers conférés par traité à la bande de Lac La Ronge, de déterminer si le gouvernement du Canada a légitimement rejeté ladite revendication. Pour établir cette dernière révélait une obligation légale non respectée, nous nous sommes penchés sur les questions de droit suivantes :

- Question 1 Quelles sont la nature et la portée de l'obligation de la Couronne d'attribuer des terres de réserve aux bandes en vertu du Traité n° 6?
- Question 2 Le Canada s'est-il acquitté de son obligation d'attribuer des terres à la bande de Lac La Ronge?
- Question 3 Quel impact vraiment la résolution du conseil de bande en 1964 a-t-elle eu sur la revendication de droits fonciers soumise par la bande de Lac La Ronge?
- a En vertu de la *Loi sur les Indiens*, le conseil de bande de Lac La Ronge avait-il le pouvoir de conclure une entente de règlement exécutoire en 1964?
 - b La bande de Lac La Ronge a-t-elle consenti en toute connaissance de cause au règlement de 1964?
- Question 4 Le Canada a-t-il manqué à ses obligations de fiduciaire envers la bande de Lac La Ronge?

RECOMMANDATIONS

Conformément au mandat qui nous a été confié, nous recommandons par les présentes aux parties :

RECOMMANDATION 1

Que le Canada s'est acquitté de l'obligation que lui imposait le Traité de fournir des terres de réserve à la bande indienne de Lac La Ronge en accordant à celle-ci, de 1897 à 1973, une superficie totale de 107 147 acres.

RECOMMANDATION 2

Que la Commission n'a tiré aucune conclusion et qu'elle ne fait aucune recommandation sur le droit à une restitution ni sur le manquement à une quelconque obligation de fiduciaire, et que si des revendications de ce genre devaient être formulées, elles devront faire l'objet de mémoires supplémentaires à soumettre à la Commission dans le cadre d'une enquête distincte sur les revendications touchant l'école et les terres de Candle Lake.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



P. E. James Prentice, c.r.,
coprésident de la Commission
Mars 1996



Carole T. Corcoran,
commissaire

ANNEXE A

ENQUÊTE SUR LES DROITS FONCIERS ISSUS DU TRAITÉ DE LA BANDE DE LAC LA RONGE

- | | | |
|----------|---------------------------------|--|
| 1 | Décision d'ouverture | 3 mars |
| 2 | Notification des parties | 8 mars 1993 |
| 3 | Séance de planification | 1 ^{er} avril 1993 |
| 4 | Audiences publiques | 25 et 26 janvier 1994, Lac La Ronge (Saskatchewan) |

La Commission entend les témoignages suivants le 25 janvier 1994 : chef Harry Cook; John Cook; sénateur Myles Venne; Alex Kennedy; révérend Samuel Charles; Nora Carle; Dave McIlmoyl. Le 26 janvier 1994, M. Gordon Thunderchild comparaît devant la Commission.

- | | | |
|----------|-----------------------------------|---|
| 5 | Témoignage de spécialistes | 14 avril 1994
Saskatoon (Saskatchewan) |
|----------|-----------------------------------|---|

La Commission entend les témoignages de Lewis Lockhart et Sid Read.

- | | | |
|----------|-----------------------------|--|
| 6 | Arguments juridiques | 14 juin 1994
Saskatoon (Saskatchewan) |
|----------|-----------------------------|--|

ANNEXE B

DOSSIER DE L'ENQUÊTE

Le dossier officiel de l'enquête comprend les éléments suivants :

- Les archives documentaires (18 volumes de documents et un volume supplémentaire)
- Les pièces déposées
- Les transcriptions (cinq volumes, y compris la transcription des arguments juridiques)

Le rapport de la Commission et les lettres d'accompagnement à l'intention des parties seront les dernières pièces versées au dossier de cette enquête.

ANNEXE C

DROITS FONCIERS DE LA BANDE DE LAC LA RONGE

Nous présentons ci-après une analyse historique de la façon dont le ministère des Affaires indiennes a calculé les droits fonciers de la bande de Lac La Ronge depuis le moment de son adhésion au Traité n° 6, en 1889, jusqu'à la ratification de la résolution de 1964.

Le 11 février 1889, date de la signature du Traité n° 6, la liste des bénéficiaires pour la bande de Lac La Ronge indique que 278 membres ont reçu une annuité¹. Au mois d'octobre de la même année, le Canada verse une deuxième annuité aux bandes de Montreal Lake et de Lac La Ronge; il entend aussi mettre de côté des réserves pour ces bandes en guise de règlement final de leurs droits fonciers, compte tenu de leur population à ce moment². L'arpenteur du ministère des Affaires indiennes, A. W. Ponton, met de côté une réserve pour la bande de Montreal Lake en se fondant sur la liste des bénéficiaires dressée en octobre 1889, mais l'arpentage prévu pour la celle de Lac La Ronge est reporté.

Un premier arpentage est effectué en 1897; 56,5 milles carrés sont alloués à la réserve indienne n° 106 de Little Red River à l'intention des bandes de Lac La Ronge et Montreal Lake. Même s'il s'agissait du premier arpentage effectué pour la bande de Lac La Ronge, l'arpenteur a calculé les droits des deux bandes en fonction de leurs effectifs combinés tel qu'indiqué sur la liste précitée³. Comme l'a souligné le Canada, nul ne sait trop pour quelle raison

1 A.G. Irvin, commissaire au Traité, Ottawa, à L. Vankoughnet, surintendant général adjoint des affaires indiennes, 6 avril 1889 (documents de la CRI, p. 123).

2 Auteur inconnu, Regina, au commissaire des Indiens, Regina, [3 novembre] 1889 (documents de la CRI, p. 137-143), et A.W. Ponton, arpenteur, Regina, au surintendant général des affaires indiennes, Ottawa, 25 novembre 1889 (documents de la CRI, p. 144-146)..

3 A.W. Ponton, arpenteur, Ottawa, au ministère des Affaires indiennes, Ottawa, 14 avril 1889, AN, RG 10, vol. 7766, dossier 27107-4, 2^e partie (documents de la CRI, p. 298). L'arpenteur rapporte ce qui suit : [traduction] « Selon le recensement des bandes en 1889, les effectifs s'établissaient à 435, ce qui donnerait à ces bandes, conformément aux dispositions du Traité n° 6, 87 milles carrés de terre. De cette superficie, la réserve arpentée par le soussigné à Montreal Lake en 1889 – connue sous le nom de réserve indienne n° 106 – compte 23 milles carrés, et la réserve visée par la présente lettre – connue sous le numéro 106A – compte 56,5 milles carrés, pour un total de 79,5 milles carrés. Il appert donc que les bandes ont encore droit à 7,5 milles carrés de plus que la superficie déjà mise de côté à leur usage. » (Documents de la CRI, p. 296)

l'arpenteur a utilisé la liste des bénéficiaires du Traité pour 1889 comme base des effectifs :

[Traduction]

Cette date porte à croire que la «date d'adhésion» a pu servir au calcul des droits fonciers issus du Traité, mais cela équivalait à se fonder sur la date du premier arpentage puisque la bande de Montreal Lake a obtenu l'arpentage d'une réserve en 1889. L'arpenteur semble avoir traité les deux bandes comme une seule aux fins de la requête, tendante qui paraît s'être maintenue jusqu'aux environs de 1906⁴.

En 1907, le comptable du Ministère, D. C. Scott, s'en tient à la population à la date d'adhésion, excluant implicitement les signataires après le fait qui se sont joints à la bande après 1889 et rejetant explicitement l'accroissement naturel de la population⁵. Le secrétaire des Affaires indiennes, J.D. McLean, enjoint à l'agent régional Thomas Borthwick d'obtenir l'information sur la population combinée des bandes de Montreal Lake et de Lac La Ronge afin de déterminer la superficie de terres auxquelles elles ont encore droit conformément aux dispositions du traité. Il constate alors que la population de ces bandes s'est considérablement accrue depuis la ratification du Traité, et demande à M. Borthwick d'établir avec précision [traduction] «dans quelle mesure cette augmentation découle d'un accroissement naturel et quelle portion dérive plutôt de l'ajout de familles absentes au moment des premiers versements et qui ont ensuite quitté les territoires de chasse et se sont jointes à la bande⁶». Il l'avise plus tard qu'il [traduction] «devra s'intéresser au nombre réel de personnes admises au Traité au moment de sa ratification. Les Indiens nés depuis ne doivent pas être recensés⁷».

En avril 1908, M. Borthwick répond que, outre les 377 membres des deux bandes qui ont reçu des annuités en février 1889, on dénombre 89 [traduction] «personnes de plus, sans compter l'accroissement naturel». Il affirme qu'une population combinée de 466 membres devrait servir de [traduction]

4 Mémoire du gouvernement fédéral, p. 8. Voir aussi S. Bray, arpenteur en chef, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, au surintendant général adjoint par intérim des affaires indiennes, 31 octobre 1906, AN, RG 10, vol. 7766, dossier 27107-4, 2^e partie (documents de la CRI, p. 343-345), et S. Stewart, secrétaire adjoint, ministère des Affaires indiennes, à W. J. Chisholm, inspecteur des agences indiennes, Prince Albert, 31 octobre 1906 (documents de la CRI, p. 345).

5 D.C. Scott, comptable, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, au surintendant général adjoint des affaires indiennes, Ottawa, 22 mars 1907 (documents de la CRI, p. 361).

6 J.D. McLean, secrétaire, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, à Thomas A. Borthwick, agent des Indiens, agence de Carlton, 20 mai 1907, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27132-1, 1^{ère} partie (documents de la CRI, p. 362).

7 J.D. McLean, secrétaire, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, à Thomas A. Borthwick, agent des Indiens, agence de Carlton, 20 mai 1907, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27132-1, 1^{ère} partie (documents de la CRI, p. 367).

«fondement pour le calcul de la superficie due en réserves, selon la répartition suivante : bande de James Roberts, 365; bande de William Charles, 101, pour un total de 466⁸.» L'inspecteur des agences indiennes, W.J. Chisholm, fait savoir à Ottawa qu'il a examiné les listes des et conclu que [traduction] «la méthode de calcul appliquée par l'agent semble rigoureusement correcte, puisque l'objectif premier vise à établir avec certitude les membres de la bande qui auraient été admissibles s'ils s'étaient présentés aux fins d'inscription à la date de la ratification du Traité⁹.» D'après les calculs de l'inspecteur (fondés sur la population, établie à 463 membres, au moment de la ratification du Traité en 1889 et redressée de façon à inclure les 52 nouveaux adhérents et absents), les bandes de Lac La Ronge et de Montreal Lake avaient droit à 92,6 milles carrés dont [traduction] «13,1 milles carrés devaient encore être mis de côté¹⁰.» D'après ces chiffres, l'agence de Carlton a reçu pour directive de mettre de côté des terres de réserve additionnelles pour les bandes de James Roberts et William Charles¹¹.

En 1910, un fonctionnaire des Affaires indiennes, E. Jean, calcule les droits fonciers de la bande de Lac La Ronge en fonction de deux chiffres différents : 1) la population de 1897 établie à 484 membres et 2) la population de 1909, chiffrée à 516 membres. Voilà qui laisse croire à une certaine confusion au sujet de la date à utiliser. Le même fonctionnaire conclue également que la bande de Montreal Lake a droit à un supplément de terres, compte tenu de sa population actuelle, même si la bande elle-même a déclaré avoir reçu tout ce à quoi elle avait droit¹². Seulement deux semaines plus tard, une note de service rédigée par le commissaire des Indiens David Laird rétablit la liste des bénéficiaires du Traité d'octobre 1889 comme fon-

8 Thomas A. Borthwick, agent des Indiens, agence de Carlton, au secrétaire, ministère des Affaires indiennes, 21 avril 1908, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27132-1, 1^{ère} partie (documents de la CRI, p. 408).

9 W.J. Chisholm, inspecteur des agences indiennes, Battleford, au secrétaire, ministère des Affaires indiennes, 27 décembre 1908, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27132-1, 1^{ère} partie (documents de la CRI, p. 421).

10 W.J. Chisholm, inspecteur des agences indiennes, Battleford, au secrétaire, ministère des Affaires indiennes, 27 décembre 1908, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27132-1, 1^{ère} partie (documents de la CRI, p. 422).

11 J.D. McLean, secrétaire, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, à W.J. Chisholm, inspecteur des agences indiennes, Prince Albert, 6 juin 1908, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27132-1, 1^{ère} partie (documents de la CRI, p. 415) : « Il semble ne faire aucun doute qu'il manque à ces Indiens une part considérable des terres auxquelles ils ont droit conformément aux dispositions du Traité. M. Borthwick a vérifié l'accroissement naturel afin d'établir avec certitude le nombre d'Indiens qui avaient des droits fonciers au moment de la ratification du Traité. Il estime que cette population se chiffre à 466 personnes. Les deux réserves destinées à cette bande, soit les réserves n^{os} 106 et 106A, comptaient respectivement 23 et 56,5 milles carrés. Si les chiffres de M. Borthwick sont exacts, la superficie à laquelle ces Indiens ont encore droit s'établit à 13,5 milles carrés. (Documents de la CRI, p. 415)

12 E. Jean, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, Note, 27 septembre 1910, AN, RG 10, vol. 7766, dossier 27107-1, 1^{ère} partie (documents de la CRI, p. 437-439).

dement du calcul des droits fonciers de la bande de Lac La Ronge (c'est-à-dire la date du premier arpentage pour la bande de Montreal Lake)¹³.

En décembre 1914, le comptable du Ministère signale que la bande de James Roberts a été divisée en deux bandes distinctes en 1910. Celle qui demeure dirigée par James Roberts vit encore dans la région de Lac La Ronge, tandis que l'autre bande réside désormais à Stanley Mission sous l'autorité du chef Amos Charles. Le comptable s'appuie, pour calculer les droits de la bande, sur la population au moment de la ratification du Traité de 1889, plutôt que sur la population de 1897, date du premier arpentage, suggérée par le Ministère en 1910¹⁴.

En mars 1920, des notes marginales inscrites sur une lettre du commissaire des Indiens W.M. Graham indiquent que le calcul des droits non réglés des bandes de Lac La Ronge et de Montreal Lake repose sur les populations de l'heure¹⁵. En 1922, le secrétaire des Affaires indiennes déclare que les bandes de Lac La Ronge et de Stanley Mission ont droit à une superficie supplémentaire de 61 125,6 acres, selon leur population de 1920, établie à 914 membres¹⁶. Ces lettres suggèrent qu'au sein des Affaires indiennes, on avait tendance à utiliser la population de l'heure pour le calcul des droits fonciers de la bande de Lac La Ronge, plutôt que la population à la date d'adhésion ou à la date du premier arpentage. Toutefois, seulement trois mois plus tard, le secrétaire ministériel McLean déclare favoriser la population de 1910 plutôt que la population de l'heure (l'année 1910 étant où la bande de Lac La Ronge a été divisée, un groupe se retrouvant sous la direction de James Roberts et l'autre, sous celle d'Amos Charles)¹⁷. Les Affaires indiennes continuent d'utiliser la population de 1910 pour calculer les droits

13 David Laird, commissaire des Indiens, Ottawa, au comptable, ministère des Affaires indiennes, 14 octobre 1910, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27107, 1^{ère} partie (documents de la CRI, p. 443)

14 F.A. Paget, comptable, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, à D.C. Scott, surintendant général adjoint des affaires indiennes, Ottawa, 11 décembre 1914, AN, RG 10, vol. 7766, dossier 27107-4, 1^{ère} partie. Voir aussi J.D. McLean, adjoint et secrétaire, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, à W.J. Chisholm, inspecteur des agences indiennes, Prince Albert, 9 février 1915, AN, RG 10, vol. 7766, dossier 27107-4, 1^{ère} partie (documents de la CRI, p. 465). Au sujet de la division, les bandes de James Roberts et d'Amos Charles ont consenti à la fusion en 1949 : D.J. Allan, surintendant, Réserves et fiducies, Ottawa, au Directeur, Direction des affaires indiennes, Ottawa, 14 février 1949 (documents de la CRI, p. 850-852); chefs et conseils, bandes de James Roberts et d'Amos Charles, à la Direction des affaires indiennes, 27 juin 1949 (documents de la CRI, p. 856); et E.S. Jones, surintendant, agence de Carlton, à J.P.B. Ostrander, superviseur régional des agences indiennes, Regina, 7 juillet 1949 (documents de la CRI, p. 857).

15 W.M. Graham, commissaire des Indiens, Regina, à un destinataire non identifié, 31 mars 1920, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27132-1, 1^{ère} partie (documents de la CRI, p. 496).

16 J.D. McLean, adjoint et secrétaire, ministère des Affaires indiennes, à W.R. Taylor, agent des Indiens, Regina, 22 septembre 1922, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27132-1, 1^{ère} partie (documents de la CRI, p. 509).

17 Auteur inconnu, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, Note, 14 décembre 1922 (documents de la CRI, p. 511), et J.D. McLean, adjoint et secrétaire, ministère des Affaires indiennes, à W.R. Taylor, agent des Indiens, Regina, 9 février 1923, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27132-1, 1^{ère} partie (documents de la CRI, p. 512).

de la bande de Lac La Ronge jusqu'en 1931 au moins, date à laquelle on laisse entendre que bande a droit à 80 milles carrés selon sa population actuelle¹⁸.

En mai 1936, tandis que se poursuit le litige au sujet des terres de Candle Lake, A.F. MacKenzie, secrétaire des Affaires indiennes, affirme que la bande n'a pas droit à 80 milles carrés (comme l'avaient suggéré les Affaires indiennes en 1931), mais bien à 52,1 milles carrés, d'après sa population en 1910 (c'est-à-dire celle à la date de division de la bande)¹⁹. Seulement six mois plus tard, il réexamine la question et arrive à la conclusion que les droits conjoints des deux bandes devraient se fonder sur la population de l'heure plutôt que sur la population de 1910, ce qui leur aurait donné droit à un total de 95 616 acres²⁰. En mai 1937, T.R.L. MacInnes, secrétaire des Affaires indiennes, précise que les terres reçues avant 1936 doivent être déduites, ce qui laisse un total exigible de 58 322 acres²¹.

En 1938, F.H. Peters, arpenteur en chef du Canada, écrit que les bandes de Lac La Ronge et de Stanley Mission ont encore droit à 59 986 acres, selon leur population combinée de 1938²². Le 15 avril 1939, H.W. McGill, directeur des Affaires indiennes, écrit au sous-ministre pour lui suggérer que le Ministère négocie avec la Saskatchewan et l'Alberta pour obtenir des terres à mettre de côté pour un certain nombre de bandes, dont la bande de Lac La Ronge. Il se fonde alors sur la population en 1938, mais propose aux Affaires indiennes de ne pas demander aux provinces pour le moment la totalité de ce à quoi ces bandes ont droit, mais plutôt de [traduction] «sélectionner seulement la superficie nécessaire pour répondre aux besoins actuels des bandes respectives, reportant ainsi la sélection de tout solde jusqu'à ce

18 Le 28 août 1931, W.M. Graham, commissaire des Indiens, déclare, en s'appuyant sur la population de la bande en 1910, que celle-ci a droit à 52,1 milles carrés : Graham au secrétaire, ministère des Affaires indiennes (documents de la CRI, p. 659). Pour fins de comparaison, voir aussi D.C. Scott à J. Barnett, sous-ministre des Ressources naturelles, gouv. de la Saskatchewan, Regina, 20 novembre 1931, AN, RG 10, vol. 7768, dossier 27107-12 (documents de la CRI, p. 690), où l'on peut lire que la bande a droit à 80 milles carrés selon sa population de l'heure.

19 A.F. MacKenzie, secrétaire, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, à W. Murison, inspecteur des agences indiennes, Regina, 19 mai 1936 (documents de la CRI, p. 721).

20 A.F. MacKenzie, secrétaire, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, à W. Murison, inspecteur des agences indiennes, Regina, 19 mai 1936 (documents de la CRI, p. 727). En 1936, la bande de James Roberts comptait 468 membres et celle de Charles Amos, 279 membres; ces populations avaient donc droit à 59 904 acres et 35 712 acres respectivement.

21 T.R.L. MacInnes, secrétaire, Direction des affaires indiennes, Ottawa, à Thomas Robertson, inspecteur des agences indiennes, Regina, 27 mai 1937, AN, RG 10, vol. 9157, dossier 303-6 (documents de la CRI, p. 741-742).

22 F.H. Peters, arpenteur général, ministère des Mines et des Ressources, Ottawa, à D.J. Allan, surintendant, Réserves et Fiducies, Direction des affaires indiennes, Ottawa, 27 décembre 1938 (documents de la CRI, p. 758).

que leurs besoins futurs puissent être déterminés avec exactitude²³». Cinq jours plus tard, il écrit au sous-ministre pour lui recommander que le Ministère retire sa revendication visant Candle Lake à condition que la Saskatchewan accepte que [traduction] «les revendications de ces bandes reçoivent un traitement préférentiel au chapitre des droits de piégeage et de chasse dans le nord... même si, en superficie, ces droits pourraient dépasser considérablement les limites fixées par les traités²⁴. Cela confirme qu'au moment où les Affaires indiennes ont retiré la revendication de la bande sur Candle Lake en mai 1939, le Ministère calculait les droits non réglés de la bande d'après la population de 1938, ce qui représentait alors 59 986 acres selon les dossiers ministériels.

De 1939 jusqu'aux environs de 1953, le Ministère ne s'appuie plus sur la population de l'heure et continue d'appliquer plutôt formule basée sur la population de 1938²⁵. Ainsi, en août 1943, le directeur intérimaire des Affaires indiennes affirme que la bande a droit à environ 60 000 acres de plus, ce qui [traduction] «représente un crédit foncier qu'elle peut faire valoir n'importe quand, mais que, une fois ce crédit épuisé, la bande ne pourra sélectionner aucune terre supplémentaire où elle pourrait souhaiter s'établir plus tard²⁶.

En décembre 1959, W.C. Bethune, chef des Réserves et Fiducies (Affaires indiennes), écrit au superviseur régional de la Saskatchewan au sujet des droits non réglés de la bande de Lac La Ronge. L'extrait suivant indique M. Bethune avait l'impression, à tort, que le premier arpentage de terres de réserve pour la bande avait eu lieu en 1909 :

- 23 H.W. McGill, directeur, Direction des affaires indiennes, Ottawa, au sous-ministre des Affaires indiennes, 15 avril 1939 (documents de la CRI, p. 765).
- 24 H.W. McGill, directeur, Direction des affaires indiennes, Ottawa, au sous-ministre des Affaires indiennes, 15 avril 1939 (documents de la CRI, p. 768).
- 25 T.A. Crerar, ministre des Affaires indiennes, Ottawa, à W.F. Kerr, ministre des Ressources naturelles, Regina, 27 avril 1939 (documents de la CRI, p. 770); D.J. Allan, surintendant, Réserves et Fiducies, Ottawa, à R.S. Davis, agent des Indiens, Leask, Saskatchewan, 10 août 1942 (documents de la CRI, p. 808); directeur intérimaire, Direction des affaires indiennes, Ottawa, à M. J. Christianson, surintendant des agences indiennes, Regina, 10 août 1943 (documents de la CRI, p. 812); et E.S. Jones, surintendant, agence de Carlton, Prince Albert, à J.T. Warden, superviseur régional par intérim, Regina, 18 septembre 1953 (documents de la CRI, p. 904).
- 26 Directeur intérimaire, Direction des Affaires indiennes, Ottawa, à M.J. Christianson, surintendant des agences indiennes, Regina, 10 août 1943 (documents de la CRI, p. 812). Voir également E.S. Jones, surintendant, agence de Carlton, Prince Albert, à J.T. Warden, superviseur régional par intérim, 18 septembre 1953 (documents de la CRI, p. 904), où il est écrit que la bande avait droit à 60 000 acres. Ce droit semble avoir été établi d'après la population de la bande en 1938, mais ne tient pas compte des terres supplémentaires reçues en 1935 et en 1948 (environ 8 008 acres). Cela laisse donc croire que les droits de la bande n'ont pas été calculés d'après sa population en 1953 (1 088 membres au total, selon la liste des bénéficiaires du Traité pour 1953). Si le gouvernement s'était fondé sur la population de la bande en 1953, les droits fonciers se seraient chiffrés à 139 264 acres, moins les terres reçues (environ 43 762 acres), ce qui laisse 95 502 acres.

[Traduction]

Les réserves ont été sélectionnées en 1909, quand la population de la bande s'établissait à 526 membres. Selon ce chiffre, les droits issus du traité se chiffrent à 67 328 acres. La bande a donc droit à 23 707 acres de plus.

J'ajouterai que, puisque aucune réserve n'a été délimitée pour les Indiens vivant dans le nord, je crois que les autorités provinciales ne verraient aucune objection à établir des droits en fonction de la population actuelle²⁷. »

C'est la première preuve démontrant que, pour calculer les droits fonciers non réglés, les Affaires indiennes faisaient une distinction entre les bandes pour lesquelles un seul arpentage avait été effectué et celles pour lesquelles il y en avait eu plusieurs. M. Bethune favorisait nettement l'application de la formule fondée sur la population actuelle pour déterminer les droits d'une bande ayant bénéficié d'un seul arpentage (ce qui est cohérent avec la méthode de la date du premier arpentage pour les bandes ayant bénéficié d'un seul arpentage et qui n'ont pas encore reçu de réserves). Même si M. Bethune n'a offert aucun commentaire sur la façon de calculer les droits de la bande de Lac La Ronge, il paraît évident qu'il considérait que les bandes pour lesquelles plusieurs arpentages avaient été effectués constituaient une catégorie à part, puisqu'elles avaient déjà reçu une fraction de leurs terres lors d'arpentages antérieurs.

Le 17 mai 1961, M. Bethune laisse entendre que dans les cas [traduction] «où un règlement partiel des droits fonciers a été accordé à plusieurs reprises, le problème se complique quelque peu et exige une attitude raisonnable de la part des Indiens, de nous-mêmes et des autorités provinciales²⁸.» Il propose donc que les droits non réglés de la bande de Lac La Ronge soient calculés à partir du pourcentage de la population de la bande qui a reçu des terres au moment de chaque arpentage. Comme la bande a reçu 64,76 p. 100 de l'ensemble des terres auxquelles elle avait droit, elle est donc admissible à recevoir 35,24 p.100 de ce qui reste, compte tenu de la population de 1961, établie à 1 404 membres, soit 63 330 acres (128 acres x 1 404 x 35,24 p. 100). La formule de M. Bethune est unique en ce sens qu'elle ne se fondait pas sur la date du premier arpentage et qu'elle écartait tout recours à la formule de la population de l'heure dans le cas de bandes ayant bénéficié de plusieurs arpentages. Elle constituait plutôt un «compromis» entre les

27 W.C. Bethune, Réserves et Fiducies, Direction des affaires indiennes, Ottawa, au superviseur régional des agences indiennes, Regina, 18 décembre 1959 (documents de la CRI, p. 1061).

28 W.C. Bethune, Réserves et Fiducies, Direction des affaires indiennes, Ottawa, au superviseur régional des agences indiennes, Regina, 18 décembre 1959 (documents de la CRI, p. 1134).

deux méthodes, car elle recourait à la formule de la population actuelle pour déterminer la proportion de terres reçue par la bande à chaque arpentage.

D'après la correspondance pour la période allant de 1889 (date d'adhésion au Traité) jusque dans les années 60, il est clair qu'il n'y a eu aucun consensus parmi les fonctionnaires des Affaires indiennes au sujet de la portée des obligations du Canada découlant de traités et sur la méthode convenable pour calculer les droits fonciers conférés par traité à la bande de Lac La Ronge. En dépit de sa longueur et de la confusion qui peut s'en dégager, la présente analyse vise à démontrer que le ministère des Affaires indiennes n'a pas toujours calculé les droits fonciers de la bande en fonction de la date du premier arpentage *ni* de la population de l'heure. En fait, une grande incertitude régnait au sein du Ministère quant à la nature de ses obligations découlant du traité et, en conséquence, les Affaires indiennes ont adopté une méthode spéciale pour calculer les droits de la bande de Lac La Ronge.

DOCUMENTATION CONNEXE

Donna Gordon
Les droits fonciers issus de traités. Historique.
Décembre 1995
369

DONNA GORDON

**LES DROITS FONCIERS
ISSUS DE TRAITÉS
HISTORIQUE**

Document rédigé pour la
Commission des revendications des Indiens

**OTTAWA
DÉCEMBRE 1995**

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 373

PARTIE I CONTEXTE HISTORIQUE 376

Les responsabilités fédérales et provinciales 376

La *Proclamation royale* 376

L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* et la

Loi constitutionnelle de 1982 377

Le transfert de la Terre de Rupert 377

La *Loi sur les Indiens* 378

L'Ontario 378

La Convention sur le transfert des ressources naturelles (1930) –

Provinces des Prairies 380

L'établissement des réserves avant la Confédération 380

PARTIE II LES RÉSERVES VISÉES

PAR LES TRAITÉ NUMÉROTÉS 387

La négociation des traités (numérotés) 387

Les Traités n^{os} 1 et 2 (1871) 387

Le Traité n^o 3 (1873) 390

Le Traité n^o 4 (1874) 392

Le Traité n^o 5 (1875) 394

Le Traité n^o 6 (1876) 396

Le Traité n^o 7 (1877) 398

Le Traité n^o 8 (1899) 399

Le Traité n^o 9 (1905) 401

Le Traité n^o 10 (1906) 402

Le Traité n^o 11 (1921) 402

La sélection et l'arpentage des réserves visées par les traités numérotés 403

L'arpentage unique 407

Les arpentages multiples 412

La bande de Lac La Ronge et la «Formule de compromis» 413

Le traitement des absents, les transferts de membres et les «personnes comptées en double» 423

PARTIE III REVENDEICATIONS DE DROITS FONCIERS ISSUS DE TRAITÉS : POLITIQUE ET APPLICATIONS 427

Politique des revendications particulières - Généralités	427
Obligation légale	430
Participation du gouvernement fédéral, des provinces et des Premières Nations à la validation et au règlement	433
Processus de validation	440
Dates à retenir pour déterminer la population des bandes indiennes	440
Adhésion au traité	440
Convention sur le transfert des ressources naturelles	441
Confirmation des réserves par décret	442
«Réclamation» des réserves / Premier arpentage	442
Chaque arpentage dans les cas d'arpentages multiples	444
Évolution des critères de validation	447
Les critères de 1975	448
Les critères de 1977	451
Les changements apportés aux critères de 1978 à 1982	452
Les listes de bénéficiaires	452
Les absents	454
Les personnes comptées deux fois	454
Nouveaux membres	455
Les nouveaux membres privés de terres	458
Calculs effectués pour le règlement des droits fonciers fondés sur les ajouts ultérieurs	460
Critères de mai 1983	461
Liste des revendications validées jusqu'en 1990	465
Les critères de validation après 1990	466
Les droits individuels par rapport aux droits collectifs	470

PARTIE IV RÈGLEMENT DES REVENDEICATIONS 473

Saskatchewan	473
Revendications réglées	476
Alberta	477
Revendications réglées	478
Manitoba	478
Revendications réglées	479

GLOSSAIRE 481

BIBLIOGRAPHIE 489

ANNEXE 496

- A Droits fonciers résiduels issus de traités 496
- B Rapport sur les arpentages multiples 516
- C William J. Fox, agent des projets spéciaux, ministère des Affaires indiennes, au chef D. Ahenakew, Federation of Saskatchewan Indians, Ottawa 540
- D Critères utilisés pour déterminer quelles bandes ont encore des droits fonciers à faire valoir en Saskatchewan (version 1) 543
- E Critères utilisés pour déterminer quelles bandes ont encore des droits fonciers à faire valoir en Saskatchewan (version 2) 549
- F Directives du Bureau des revendications autochtones pour la recherche historique concernant les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités 558

INTRODUCTION

Les traités conclus après la Confédération entre la Couronne (du chef du Canada) et les diverses nations indiennes des provinces des Prairies, de certaines parties de la Colombie-Britannique et des Territoires du Nord-Ouest, ces traités qu'on appelle «numérotés», prescrivent tous la mise de côté de terres à l'usage des bandes indiennes. Dans tous les cas, la superficie est déterminée selon une formule établie pour chaque famille de cinq personnes, «ou dans la même proportion pour les familles plus ou moins nombreuses». Les traités n^{os} 1, 2 et 5 prévoient 160 acres de terre par famille, les autres un mille carré ou 640 acres.

Malheureusement, les traités ne donnent aucun détail précis sur la mise en oeuvre de cette disposition. Les diverses interprétations concernant les personnes qui devraient être comprises dans le calcul de l'étendue des réserves, de même que la date à retenir pour l'établissement de la population de base, ont entraîné une certaine confusion et, éventuellement, un traitement inéquitable des bandes, même à l'intérieur d'une région touchée par un seul et même traité. Depuis le début des années 70, le gouvernement fédéral et les Première Nations du Canada multiplient les recherches et s'efforcent d'arriver par négociation à un règlement final de toutes les revendications de droits issus de traités. Dans le cadre de ce processus, on a établi divers critères permettant de déterminer la population de base en vue du calcul a) des droits fonciers conférés par traité à chaque bande signataire, et b) en cas de moins-reçu, des terres qui doivent encore être attribuées.

Il est important de noter que le présent *historique* a été rédigé à la seule fin de mettre le passé à la portée des chercheurs d'aujourd'hui. C'est un document préliminaire qui met en relief les aspects historiques des droits fonciers issus de traités, à savoir : le contenu des traités et les propos tenus lors des négociations; les éléments à partir desquels le Canada a procédé à l'arpentage des terres de réserve; le déroulement des recherches sur cette question depuis 1970; les critères de validation appliqués dans le cas de

certaines revendications; les conditions de règlement. Le présent document ne porte que sur les dispositions des traités qui touchent les terres promises, et plus particulièrement sur l'*étendue* de celles-ci. Il n'aborde d'aucune façon les questions d'emplacement, de *qualité*, ou de potentiel économique qui ont pu influencer sur la détermination de la superficie de ces terres.

Les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités ont une histoire complexe, pleine de rebondissement inattendus — ce qui est vrai pour un groupe à une époque donnée ne l'est pas nécessairement pour un autre groupe ou une autre époque. Presque toutes les déclarations comportent des exceptions, selon l'époque, le lieu et les personnes qui ont pris les décisions. Nous ne prétendons pas faire ressortir les différentes nuances de chaque dossier. Les délais impartis, et une documentation limitée, ont évidemment réduit la portée de la présente étude; les renseignements qu'elle renferme ne sont donc ni définitifs ni concluants.

Les documents utilisés pour la recherche sont principalement (mais non strictement) ceux qui ont été présentés à la Commission des revendications des Indiens (CRI) par les parties à l'enquête qui a porté sur la revendication territoriale soumise par la bande de Lac La Ronge. Bien que volumineux, ils n'ont rien d'exhaustif. Pour que le dossier soit complet, il faudrait effectuer d'autres recherches (particulièrement en ce qui a trait à la compréhension des traités chez les Premières Nations, à la façon dont le gouvernement a procédé au choix et à la délimitation des réserves, et aux conditions de règlement des revendications territoriales à notre époque). Le présent document ne renferme aucune conclusion ni aucune recommandation; il vise simplement à présenter de façon logique et organisée, sur la foi de la documentation disponible, l'aspect historique de ce dossier très complexe.

Il comprend quatre parties : la première décrit le cadre législatif et renferme certains renseignements sur les réserves créées avant la Confédération; la deuxième porte sur le processus de conclusion des traités numérotés et sur les réserves qui en sont issues; dans la troisième partie, nous aborderons le processus de validation des revendications territoriales présentées après 1970; dans la quatrième partie, enfin, nous verrons en détail les règlements intervenus après 1970. Nous nous sommes intéressés d'abord et avant tout aux trois provinces des Prairies (dont les politiques ne font, d'ailleurs, qu'accroître la complexité du dossier). En Ontario, les bandes visées par des traités ne font que commencer à présenter des revendications territoriales; nous en précisons le contexte dans une certaine mesure, mais sans plus. Le lecteur trouvera également un glossaire des termes utilisés dans les travaux

de recherche sur les revendications territoriales, de même qu'une bibliographie limitée où figurent les documents importants sur le sujet*.

Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance aux personnes qui, sans préavis ou presque, ont lu la première ébauche du présent document et m'ont transmis des commentaires constructifs : Lew Lockhart, Leo Waisberg, Jim Gallo, Peggy Martin-McGuire, Bruce Becker, Al Gross et Neil Reddekopp.

PARTIE I

CONTEXTE HISTORIQUE

La question des droits fonciers issus de traités est limitée aux traités dits «numérotés» (de 1 à 11) intervenus après la Confédération, lesquels prescrivent que la superficie des réserves est déterminée en fonction de la population des bandes. La présente partie fait état des principales dispositions législatives en cause et, sommairement, des clauses concernant les réserves que comportent les ententes signées avant 1867, de sorte que nous puissions étudier la question de savoir comment le calcul des superficies attribuables à pu être fixé de la sorte dans les traités numérotés, et connaître les répercussions qui en découlent aujourd'hui.

LES RESPONSABILITÉS FÉDÉRALES ET PROVINCIALES

La Proclamation royale

La *Proclamation royale* publiée par le roi George III d'Angleterre en 1763 est considérée comme le fondement du processus britannique de conclusion des traités avec les populations indiennes visant à l'ouest du Québec (bien que les frontières exactes du territoire visé soient discutables). La *Proclamation* prescrit qu'aucun particulier ne peut acheter les terres indiennes, à moins que ces dernières ne soient restituées à la Couronne à l'occasion d'une réunion publique des intéressés :

Attendu qu'il est juste, raisonnable et essentiel pour Notre intérêt et la sécurité de Nos colonies de prendre des mesures pour assurer aux nations ou tribus sauvages qui sont en relations avec Nous et qui vivent sous Notre protection, la possession entière et paisible des parties de Nos possessions et territoires qui ont été ni concédées ni achetées et ont été réservées pour ces tribus ou quelques-unes d'entre elles comme territoire de chasse, (. . .)

(. . .) Nous déclarons de l'avis de Notre Conseil privé, qu'il est strictement défendu à qui que ce soit d'acheter aux sauvages des terres qui leur sont réservées dans les parties de Nos colonies, où Nous avons cru à propos de permettre des

établissements; cependant, si quelques-uns des sauvages, un jour ou l'autre, devenaient enclins à se départir desdites terres, elles ne pourront être achetées que pour Nous, en Notre nom, à une réunion publique ou à une assemblée des sauvages (. . .)¹

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867 et la Loi constitutionnelle de 1982

Dans la répartition des pouvoirs législatifs, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*² confère au gouvernement fédéral des compétences exclusives concernant «[l]es Indiens et les terres réservées aux Indiens» (par. 91(24)). Les provinces conservent leurs pouvoirs exclusifs sur «l'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent» (par. 92(5)) et sur «[t]outes les terres, mines, minéraux et réserves royales appartenant aux différentes provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick lors de l'union, et toutes les sommes d'argent alors dues ou payables pour ces terres, mines, minéraux et réserves royales, appartiendront aux différentes provinces (. . .) dans lesquelles ils sont sis et situés (. . .)» (art. 109).

La *Loi constitutionnelle de 1982*, modifiée en 1983, reconnaît et confirme les droits ancestraux ou issus de traités :

35. (1) Les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.
- (2) Dans la présente loi, «peuples autochtones du Canada» s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.
- (3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.
- (4) Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits – ancestraux ou issus de traités – visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes.

Le transfert de la Terre de Rupert

La Terre de Rupert est le nom que porte le territoire cédé en 1670 par Charles II à la Compagnie de la Baie d'Hudson. Ce nom désigne (selon l'interprétation la plus libre) tous les territoires arrosés par les rivières se jetant dans la baie d'Hudson. En 1870 la Terre de Rupert et les Territoires du Nord-Ouest sont transférés officiellement au Canada. La Compagnie de la

¹ *Proclamation royale*, 7 octobre 1763, Lois révisées du Canada, 1985, Appendice II, n° 1, p. 5 et 6.

² *Loi constitutionnelle (1867) [Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867]*, par. 91(24). Lois révisées du Canada, 1985, Appendice II, n° 5, p. 25.

Baie d'Hudson reçoit alors une compensation monétaire et le droit de conserver certaines parcelles de terre autour de ses postes de traite et un vingtième des terres arables dans les territoires cédés.

Dans leur adresse à la Reine en faveur du transfert de la Terre de Rupert, les représentants du Canada se déclarent disposés à poursuivre la politique britannique : «(. . .) les réclamations des tribus indiennes en compensation pour des terres requises pour des fins de colonisation, seront considérées et réglées conformément aux principes d'équité qui ont uniformément guidé la Couronne Anglaise dans ses rapports avec les aborigènes³.» De fait, le décret précise que «[t]oute indemnité à payer aux Indiens pour les terres destinées à la colonisation sera réglée par le Gouvernement Canadien de concert avec le Gouvernement Impérial, et la compagnie sera libérée de toute responsabilité à cet égard⁴.»

La Loi sur les Indiens

La *Loi sur les Indiens* porte sur la gestion et l'administration des terres et des biens appartenant aux Indiens. Cette loi ne comprend aucune disposition sur la *création* de réserves.

L'Ontario

Au moment de la Confédération, la frontière nord-ouest de l'Ontario n'a pas encore été clairement définie. Les 55 000 milles carrés que les Indiens Ojibway ont cédés à la Couronne, en 1873, dans le cadre du Traité n° 3, sont situés dans une région qui, de 1870 à 1889, sera revendiquée à la fois par l'Ontario et par le Canada. L'argument de l'Ontario soutenant que sa frontière réelle s'étend à l'ouest jusqu'au lac des Bois, et sa limite nord jusqu'à la baie James et au fleuve Albany, est retenu par une commission arbitrale en 1878 et confirmé en appel auprès de la Grande-Bretagne dans une décision rendue par le comité judiciaire du Conseil privé en 1884⁵.

Le Canada continue toutefois de soutenir que, même si la frontière s'étendait aussi loin à l'ouest que le prétend l'Ontario, les ressources naturelles appartiennent au Dominion en vertu de l'achat des terres indiennes

3 Adresse du Sénat et de la Chambre des Communes de la Puissance du Canada à Sa Majesté la Reine, les 16 et 17 décembre 1867, Cédule A du *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest, Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest*. Lois révisées du Canada, 1985, Appendice II, n° 9, p. 6.

4 *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest. Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant la Terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest*, le 23 juin 1870, art. 14. Lois révisées du Canada, 1985, Appendice II, n° 9, p. 9.

5 Parlement de l'Ontario, Assemblée législative, *Documents parlementaires*, 1889, No. 60.

aux termes du Traité n° 3. Cette question sera tranchée en 1888, encore une fois en faveur de l'Ontario, dans l'affaire *St. Catherine's Milling Company v. The Queen*. Le comité judiciaire décide en effet que les terres cédées aux termes du Traité n° 3 sont la propriété de la Couronne du chef de la province, et non pas du Dominion, et que l'AANB ne donne au gouvernement fédéral aucun pouvoir d'assigner les réserves unilatéralement en vertu du Traité :

Au moment de l'union, le territoire cédé relevait de la Couronne et, par le fait même d'un intérêt autre que celui de la province prévu à l'art. 109 (de l'AANB de 1867), et il doit donc appartenir à l'Ontario en vertu de cette disposition (. . .)

(. . .) Le fait que le pouvoir de légiférer à l'égard des Indiens et des terres qui leur sont réservées a été confié au Parlement du Dominion n'est aucunement incompatible avec le droit des provinces d'avoir un intérêt avantageux dans ces terres, dont elles peuvent se servir comme source de revenu dès que le bien immobilier de la Couronne est libéré de son titre indien⁶.

La frontière entre l'Ontario et le Manitoba sera ensuite confirmée par une loi impériale en 1889⁷.

Si, comme l'a décidé le comité judiciaire dans l'affaire *St. Catherine's Milling*, les terres cédées aux termes du Traité n° 3 sont, conformément à l'article 109 de l'AANB, la propriété de la province, seule cette dernière peut alors établir des réserves pour les Indiens. Afin de régler la question des réserves découlant du Traité n° 3 et dont les levés avaient été effectués avant que la question de la frontière ne soit résolue, les gouvernements fédéral et provincial signent une entente le 16 avril 1894, rédigée dans les mêmes termes que la *Loi ayant pour objet de régler certaines questions entre les gouvernements du Canada et de l'Ontario concernant les terres des réserves des sauvages* mise en vigueur le 10 juillet 1891⁸. En vertu de cette entente, l'Ontario doit à l'avenir donner son consentement à tout traité conclu entre le Canada et les Indiens à l'intérieur des frontières de la province, et confirmer les réserves précédemment établies aux termes du Traité n° 3 ou s'y opposer.

6 *St. Catherine's Milling and Lumber Company v. The Queen* (1888), 14 AC 46 (PC).

7 *Acte du Canada (frontières de l'Ontario), 1889* (R.-U.), 52-53 Vict., c. 28 (Documents de la GRI, La Ronge, DFTT, p. 463-464).

8 *Loi ayant pour objet de régler certaines questions entre les gouvernements du Canada et l'Ontario concernant les terres des réserves des sauvages*, 10 juillet 1891 (R.-U.), 54-55 Vict., c. 5.

La Convention sur le transfert des ressources naturelles (1930) – Provinces des Prairies

Lorsque le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta obtiennent le statut de province en 1870 et en 1905, le Canada conserve l'administration des terres et des ressources afin d'éviter l'interruption de la colonisation. Le contrôle des terres non cédées et des ressources naturelles ne sera pas transféré aux provinces avant 1930⁹. À cette époque, on reconnaît que les terres promises aux fins de l'établissement des réserves n'ont pas toutes été cédées, d'où les dispositions ayant pour objet de protéger les intérêts des Indiens. Ces conventions précisent que les provinces devront transférer au Canada une superficie suffisante de terres inoccupées pour permettre à ce dernier de s'acquitter des obligations que lui imposent les traités à l'égard des Indiens :

Toutes les terres faisant partie des réserves indiennes situées dans la province, y compris celles qui ont été choisies et dont on a mesuré la superficie, mais qui n'ont pas encore fait l'objet d'une ratification, ainsi que celles qui en ont été l'objet, continuent d'appartenir à la Couronne et d'être administrées par le gouvernement du Canada pour les fins du Canada, et, à la demande du surintendant général des Affaires indiennes, la province réservera, au besoins, à même les terres de la Couronne inoccupées, et par les présentes transférées à son administration, les autres étendues que ledit surintendant général peut, d'accord avec le ministre approprié de la province, choisir comme étant nécessaires pour permettre au Canada de remplir ses obligations en vertu des traités avec les Indiens dans la province, et ces étendues seront dans la suite administrées par le Canada de la même manière à tous égards que si elles n'étaient jamais passées à la province en vertu des dispositions des présentes¹⁰.

L'ÉTABLISSEMENT DES RÉSERVES AVANT LA CONFÉDÉRATION

Certaines réserves ont été constituées dans les Maritimes, en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique avant la Confédération. À cette fin, diverses méthodes ont été suivies, sauf dans un cas, soit celui de l'île Manitoulin, en 1862, dont la superficie a été déterminée sans aucune formule connue ou déclarée.

Au Québec, sous le régime français, l'État ne reconnaît aucun droit ni titre foncier légitime aux Indiens, et aucune des deux parties n'envisage à l'époque

9 Conventions annexées à la *Loi constitutionnelle de 1930A. Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1930*. Lois révisées du Canada, 1985, Appendice II, n° 26, p. 4 à 15 (Manitoba), p. 15 à 24 (Alberta), p. 24 à 32 (Saskatchewan).

10 *Convention entre le Dominion du Canada et la province de la Saskatchewan pour le transfert des ressources naturelles de la Saskatchewan*, le 20 mars 1930, art. 10. Lois révisées du Canada, 1985, Appendice II, n° 26, p. 27-28.

d'effectuer une cession formelle de terre¹¹. Entre 1635 et 1760, toutefois, six réserves seront aménagées sur les rives du Saint-Laurent, sur des terres que les missionnaires Jésuites avaient obtenues par don seigneurial pour les aider dans leurs oeuvres religieuses auprès des Indiens. Certaines parties de ces terres seront ensuite cédées aux Indiens pour qu'ils en fassent usage, à la condition qu'elles ne puissent être aliénées sans le consentement des Jésuites.

Il n'y aura pas d'autres dispositions concernant les terres des Indiens jusqu'en 1851, date à laquelle sera adoptée une loi prévoyant l'octroi de terres, octroi qui donnera lieu à l'établissement de neuf autres réserves :

[Traduction]

Que des parcelles de terre du Bas-Canada, d'une superficie totale d'au plus deux cent trente mille acres, puissent, conformément à des décrets du conseil pris à cette fin, être décrites, arpentées et délimitées par le commissaire des terres de la Couronne, et que lesdites parcelles soient par la présente mises de côté et attribuées aux tribus indiennes du Bas-Canada (. . .)¹²

Les premiers gouvernements de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ne semblent pas vouloir reconnaître les droits ancestraux et ne négocient aucune cession de terre et aucun traité. Lorsque le gouvernement de l'époque réserve des terres aux Indiens, «elles continuent d'appartenir à la Couronne, au profit de la province, et font l'objet d'un usufruit en faveur des Indiens. Ainsi, la Couronne conserve le titre de propriété ainsi que la prérogative de l'aliéner comme elle l'entend et d'adopter des dispositions législatives à cet égard»¹³. Au XVIII^e siècle, certains groupes d'Indiens avaient réussi à obtenir des terres par requête, comme leurs voisins non autochtones, tandis que d'autres voyaient des secteurs entiers leur être réservés simplement parce qu'ils les occupaient. En 1819, le lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Écosse propose que des réserves d'au plus 1 000 acres soient établies dans chaque comté et qu'elles soient administrées fiduciairement au nom des Indiens qui voudraient s'y établir. L'Île du Cap Breton, une entité distincte jusqu'en 1820, réagit aux tensions de plus en plus vives entre les Indiens et les squatters, au début des années 1830, en procédant à l'arpentage de réserves couvrant quelque 12 000 acres de terres déjà occupés par des

11 Peter A. Cumming et Neil H. Mickenberg, *Native Rights in Canada*, 2^e éd. (Toronto: General Publishing Co., 1972), p. 66.

12 Province of Canada Statutes, 14 & 15 Vict., c. 106.

13 Marie Laforest, *Indian Land Administration and Policy in the Maritime Provinces (Nova Scotia and New Brunswick to 1867)* (n.p., 1978), p. 77 (copie au MAINC, Centre de recherche historique, M31).

groupes d'Indiens. On ne semble pas avoir tenu compte de la répartition démographique dans l'affectation de ces terres.

En Colombie-Britannique, les réserves sont établies au cours des années 1850, alors que le territoire est encore gouverné, temporairement, par la Compagnie de la Baie d'Hudson. La politique de l'agent principal de la CBH à l'époque, James Douglas, consiste à permettre aux tribus de choisir toute la superficie dont elles jugent avoir besoin. Plus tard, à cause de l'expansion de la colonisation, le gouvernement colonial renverse cette politique et réduit autant que possible la taille et le nombre des réserves. La superficie de ces dernières n'est pas déterminée directement par la population. Après la Confédération, le Canada tentera de persuader le gouvernement provincial de réserver des terres dont la superficie par habitant est égale à ce qui est accordé dans les Prairies, mais l'étendue maximale à laquelle la province consent est de 20 acres par famille.

Les premiers traités portant cession de terres en Ontario comprennent rarement des dispositions touchant les réserves, la tendance étant de croire que les Indiens se déplaceront au fur et à mesure que les colons arriveront. À l'occasion, les Indiens demanderont de conserver de petites portions de terre pour leur usage, ce qui leur sera accordé. Dans une entente conclue en 1806, par exemple, les Mississaugas de la rivière Credit sont autorisés à conserver trois secteurs de pêche aux embouchures de la rivière Credit (8 940 acres), du ruisseau Sixteen Mile (968 acres) et du ruisseau Twelve Mile (1 320 acres). Immédiatement après la guerre de 1812, les Indiens comprennent de mieux en mieux ce que signifient les ententes concernant la vente de terres, comme en témoigne leur insistance pour que des superficies considérables de terres soient mises de côté pour des bandes particulières et à des fins bien précises¹⁴. Aux négociations préliminaires sur les parcelles de Long Woods et Huron (sud-ouest de l'Ontario, près de London et de Sarnia), en 1818, les Indiens établissent la liste des terres qu'ils souhaitent avoir:

[Traduction]

Premièrement Quatre milles carrés à quelque distance en aval des rapides de la rivière St. Clair.

Deuxièmement Un mille de large sur quatre de profondeur sur ladite rivière, le long de la réserve Shawanoe (Canton de Sombra).

Troisièmement Six milles à Kettle Point, sur le lac Huron.

Quatrièmement Deux milles carrés sur la rivière au Sable.

14 R.J. Surtees, «Indian Land Cessions in Ontario, 1763-1862: The Evolution of a System,» thèse de doctorat non publiée, Université Carleton, Ottawa, 1982, p. 204.

Cinquièmement Deux milles carrés sur le ruisseau Bear, et également une réserve pour Tomico et sa bande en amont de la rivière Thames. Il en donnera les dimensions lorsqu'il arrivera¹⁵.

Les superficies désignées correspondent probablement à celles qui sont habituellement utilisées. Le mode de détermination de l'étendue des réserves ne figure dans aucun document, mais certaines indications portent à croire qu'une évaluation sommaire des besoins a été faite. Parlant au nom des chefs assemblés, le chef Chawne «a ajouté que si le représentant du Roi est d'avis que les réserves sont trop petites, elles seront élargies au moment de la conclusion de l'accord définitif¹⁶». En 1826, au moment de l'arpentage des quatre premières réserves figurant sur la liste pour le compte des Chip-paouais de Chenail Écarté et de St. Clair (qui sont devenus les bandes de Walpole Island, Sarnia et Kettle et Stony Point), les Indiens reçoivent exactement ce qu'ils ont demandé lors du Conseil de 1818. Les annuités sont, certes, calculées en fonction de la population, mais rien n'indique que la superficie des réserves ait quoi que ce soit à voir avec le nombre total des signataires ni avec le nombre réel des habitants des lieux désignés.

En 1849, ce sont les découvertes minérales plutôt que la colonisation qui poussent le gouvernement du Haut-Canada à envisager de traiter avec les Indiens du nord des lacs Huron et Supérieur. On dépêche donc Alexander Vidal et T.G. Anderson en mission afin d'informer les Indiens des intentions du gouvernement et de déterminer ce qu'ils attendent en retour. À la fin de l'été et à l'automne 1849, Vidal et Anderson auront rencontré 16 des 22 chefs de la région. Dans leur rapport, ils établissent

[Traduction]

(...) les termes que pourrait envisager le gouvernement. Ces termes comprennent notamment des suggestions touchant le montant des annuités, la protection des droits de chasse et de pêche et l'établissement de réserves (y compris en ce qui a trait à l'emplacement et à la superficie). Le rapport contient aussi des renseignements sur l'emplacement, la population et les têtes dirigeantes de plusieurs bandes revendiquant des droits sur certaines sites; ces bandes comptent environ 2 600 membres en tout¹⁷.

15 Compte rendu d'un Conseil tenu à Amherstburg, le 16 octobre 1818, Archives nationales du Canada [ci-après AN], Documents Claus, vol. 11, p. 95-96, cité in R.J. Surtees, *Indian Land Surrenders in Ontario, 1763-1863* (Ottawa, MAINC, février 1984), p. 80.

16 *Ibid.*

17 Surtees, *Indian Land Cessions in Ontario*, p. 246.

William B. Robinson sera ensuite chargé de négocier les traités en tant que tels, tâche dont il terminera de s'acquitter l'été suivant. Le traité Robinson-Supérieur, signé le 7 septembre 1850, et le traité Robinson-Huron, signé deux jours plus tard, indiquent en annexe les réserves à constituer. Bien qu'il y ait eu au préalable des discussions sur une formule de répartition prévoyant un certain nombre d'acres par habitant, aucune formule du genre n'apparaît dans les traités¹⁸. Mais Robinson affirme : [Traduction] «(. . .) lorsque j'ai permis aux Indiens de conserver des terres à leur usage, je m'appuyais sur le fait qu'ils demandaient dans la plupart des cas, celles qu'ils avaient l'habitude d'utiliser pour fins d'habitation et d'agriculture¹⁹».

Les traités décrivent les réserves en blocs : par exemple «Wabakekek, trois milles de front près de Shebawenaning, sur cinq milles de profondeur pour lui-même et sa troupe²⁰». On ne sait pas très bien combien de temps Robinson a passé à discuter de la superficie des terres qui seraient cédées aux diverses bandes, mais il savait très bien que les superficies accordées ne devaient pas être trop étendues. Dans son rapport, il défend la réserve de la rivière Garden qui «(. . .) est la plus grande et peut-être celle qui a le plus de valeur, mais comme elle est occupée par la bande la plus nombreuse et qu'elle est bien située (à neuf milles du Sault), elle est susceptible d'attirer les autres, et c'est pourquoi je crois avoir bien fait d'avoir répondu favorablement au désir qu'ils ont exprimé²¹».

Le seul cas connu de réserve dont la superficie a été déterminée en fonction de la population avant la Confédération est celui de l'île Manitoulin, en 1862. Dans l'espoir d'inciter d'importantes groupes d'Indiens à aller se réinstaller dans une région éloignée de la société blanche, le titre de propriété du groupe d'îles leur a été cédé en 1836 et sera considéré comme territoire indien protégé par la Couronne. Peu d'Indiens vont s'y établir. En 1860, environ 1 200 occupent les îles, mais bientôt, la colonisation blanche et l'industrie y font leur apparition. En octobre 1862, les résidents indiens consentent à renoncer à leur intérêt à l'égard de ces îles, de sorte que les terres peuvent dès lors être vendues. Selon les termes de l'entente, chaque

18 *Ibid.*, p. 154.

19 Lettre de W.B. Robinson au colonel Bruce, surintendant général des Affaires indiennes, le 24 septembre 1850, in A. Morris, *The Treaties of Canada with the Indians* (1880; repr., Toronto: Coles, 1979), p. 19.

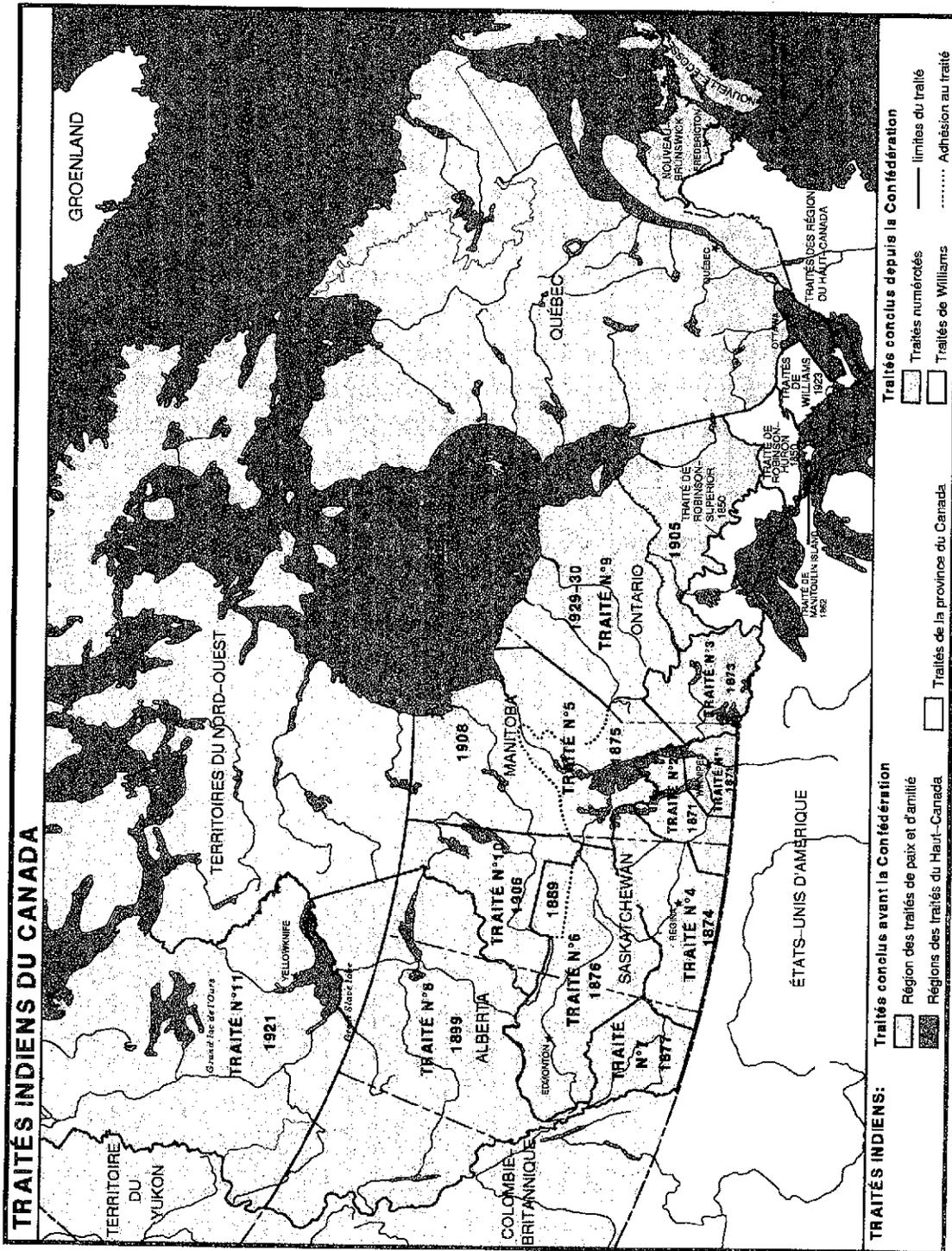
20 *Traité Robinson conclu en l'année 1850 avec les Ojibeways du lac Huron*, p. 4. Il est à noter que les réserves ne sont pas toutes définies de façon aussi générale. Shawanakeshick et sa bande, par exemple, devaient recevoir «un territoire maintenant occupé par eux et renfermé par les deux rivières appelées la rivière du Poisson blanc et Wanabitasebe, sept milles en profondeur».

21 W.B. Robinson à l'hon. col. Bruce, surintendant général des Affaires indiennes, le 24 septembre 1850, in Morris, *Treaties*, p. 19.

chef de famille et chaque famille orpheline conserve 100 acres de territoire, et chaque adulte ou orphelin a droit à 50 acres. L'entente permet à chaque personne visée de choisir ses terres, pourvu que «(. . .) les lots choisis soient contigus, de sorte que les colonies soient le moins morcelées possible²²». Par ailleurs, elle stipule expressément que les choix doivent être faits dans l'année suivant l'achèvement des levés géographiques, ce qui pose très peu de problèmes administratifs étant donné que la population de l'île est stable et bien définie, car un agent indien résident y est en poste depuis 1836. De toute évidence, le libellé du document fait primer l'intérêt personnel sur la répartition des terres. En outre, les lots doivent être choisis à l'intérieur d'un bloc afin d'en faciliter l'administration. Si le document ne renferme pas l'habituelle interdiction d'aliéner des terres sans l'approbation de la Couronne, il prescrit par contre que les titres afférents aux terres qui seront choisies devront établir des conditions prévoyant la protection que le gouverneur en conseil jugera utile aux termes de la loi, à l'égard des personnes visées²³. Toutefois, rien n'indique que les personnes ayant négocié des traités ultérieurement ont pu consulter cette entente ou en ont pris connaissance.

22 Traité de l'île Manitoulin, le 6 octobre 1862, in Morris, *Treaties*, p. 309 à 313. Il ne s'agit pas d'un traité au sens où on l'entend aujourd'hui, mais plutôt d'une renonciation aux fins de la vente de terres.

23 *Ibid.*



PARTIE II

LES RÉSERVES VISÉES PAR LES TRAITÉ NUMÉROTÉS

LA NÉGOCIATION DES TRAITÉS (NUMÉROTÉS)

Après l'avènement de la Confédération, les onze «traités numérotés» conclus avec les Indiens des Prairies et du Nord canadien prévoient l'attribution des terres en fonction du nombre de membres de chaque bande : un certain nombre d'acres «(. . .) pour chaque famille de cinq personnes, ou dans la même proportion pour les familles plus ou moins nombreuses». Le libellé des traités, ainsi que la correspondance, les comptes rendus et les rapports les concernant, permettent de mieux comprendre à quoi visait cette disposition.

Les Traités nos 1 et 2 (1871)

Les négociations qui ont lieu à Fort Garry avec les Indiens Cris et Saulteux du Manitoba, en 1871, aboutissent à un premier traité entre des Indiens et le nouveau Dominion du Canada. Ce sera par ailleurs la seule fois où les dossiers feront état de longues discussions sur la superficie des réserves, et le traité est le premier document à établir cette superficie en fonction d'une formule basée sur la population des bandes. Étant donné que les traités suivants comprendront eux aussi une formule, il est important d'examiner attentivement les négociations et les circonstances qui ont entouré la conclusion du Traité n° 1 afin de bien comprendre cette disposition.

À l'exception des principes généraux énoncés dans la *Proclamation royale* et, dans une certaine mesure, des traités conclus par les administrations antérieures, le gouvernement fédéral ne dispose, en 1871, d'aucune politique ni de règles établies pour conclure des traités avec les Indiens. En fait, il sait peu de chose de ces habitants des territoires nouvellement acquis, et il compte sur les rapports du lieutenant-gouverneur Adams Archibald pour être mis au courant de la situation des tribus indiennes, de leur nombre, de

leurs désirs et de leurs revendications, ainsi que de la façon dont la Compagnie de la Baie d'Hudson a traité avec elles²⁴. Dans la plupart des cas, on demande aux négociateurs de suivre des paramètres assez sommaires et de s'occuper des détails sur place. Les instructions que le commissaire chargé des traités, Wemyss Simpson, reçoit d'Ottawa comprennent un exemplaire du Traité Robinson-Supérieur et l'incitent vivement à ne pas promettre trop. On lui demande particulièrement de ne pas offrir plus de 12 dollars d'annuité par famille de cinq personnes. La question de la superficie des réserves ne fait l'objet que d'une seule phrase :

[Traduction]

L'une de vos tâches, et non la moindre, sera de choisir les terres à mettre de côté à l'usage des Indiens, en gardant bien à l'esprit l'installation graduelle des bureaux qui, au Canada, ont si bien réussi jusqu'à maintenant à promouvoir la colonisation et la civilisation parmi les Indiens²⁵.

Si les préoccupations d'Ottawa sont surtout d'ordre financier, le lieutenant-gouverneur du Manitoba, qui jouera un rôle de premier plan dans les négociations du Traité n° 1, doit aussi traiter en priorité les questions foncières. En 1871, le Manitoba s'étend sur 7 millions d'acres, y compris des lacs, des régions marécageuses et d'autres terres impropres à l'agriculture et au développement. Environ le quart de cette superficie est déjà promise : un vingtième à la Compagnie de la Baie d'Hudson, aux termes des dispositions sur l'achat de la Terre de Rupert, 1,4 million d'acres aux Métis et aux premiers colons blancs, conformément à la *Loi sur le Manitoba* et certaines autres terres aux militaires volontaires qui ont mis fin à la rébellion de la rivière Rouge, d'autres parcelles devant permettre entre autres la construction d'écoles et le passage du chemin de fer. Il importe donc de régler la question du titre autochtone à l'égard de ces terres avant de les aliéner. Des colons arrivent tous les jours pour délimiter les terres qui leur ont été cédées, mais les Indiens de la région les empêchent de couper les arbres ou de faire des labours, insistant sur la nécessité de conclure d'abord un traité. Il est important pour le développement de cette jeune province que la plus grande superficie possible de terre soit mise à la disposition des nouveaux arrivants.

24 Canada, *Documents parlementaires*, 1870, No. 20, in Ronald C. Maguire, *An Historical Reference Guide to the Stone Fort Treaty (Treaty One, 1871)* (Ottawa, MAINC, 1980).

25 Joseph Howe, secrétaire d'État chargé des provinces, aux commissaires S. Dawson, R. Pither et W. Simpson, le 6 mai 1871, AN, RG 10, vol. 363, p. 249 à 263.

Dans le cas des terres qui ont été réservées en vertu des ententes conclues avant la Confédération, la pratique courante est de permettre aux Indiens de se choisir une superficie raisonnable qu'ils jugent nécessaire pour eux-mêmes. D'après le rapport d'Archibald, il semble que les commissaires aient entrepris les discussions sur les réserves dans la même perspective : [traduction] «Lorsque nous nous sommes réunis ce matin, nous avons invité les Indiens à faire part de leurs vœux au sujet des réserves, à nous dire ce qu'ils pensent être suffisant et à nous signifier s'ils veulent être réunis en un seul lieu ou s'ils préfèrent être dispersés²⁶.» Toutefois, Archibald a rencontré divers groupes d'Indiens plusieurs fois au cours de l'année précédente, et il sait que ces derniers s'attendent à ce que de vastes régions leur soient réservées; c'est pourquoi il prend soin de les avertir, dans son allocution d'ouverture, que les réserves seront assez vastes, mais qu'ils ne doivent pas s'attendre à ce qu'elles soient plus grandes que ce dont ils ont besoin pour permettre à chaque famille d'y établir une ferme, s'il y a lieu²⁷. Les Indiens ne comprennent pas cet avertissement ou décident de ne pas en tenir compte, car ils exigent des réserves qui, selon Simpson, correspondent à trois comtés par Indien et comprennent la majeure partie des portions colonisées de la province²⁸. Les commissaires réagissent en limitant leur offre de façon précise : [traduction] «Nous leur avons dit que nous proposons d'attribuer des étendues de cent soixante acres par famille de cinq, ou dans cette proportion, et qu'ils pourraient obtenir les terres qu'ils choisiraient à la condition qu'elles ne soient pas déjà occupées (. . .)²⁹.»

Il n'est pas surprenant que les commissaires en soient arrivés à cette formule. Les réserves ont, en effet, pour but d'offrir aux Indiens un autre mode de subsistance, l'agriculture, lorsqu'ils ne sont plus en mesure de subvenir à leurs propres besoins par la chasse et la pêche. Archibald est l'un de ceux qui ont déjà amené Ottawa à inclure dans son projet de *Loi sur les terres du Dominion* la formule, déjà appliquée aux États-Unis, des 160 acres par famille de cinq. Étant donné que les instructions d'Ottawa précisent que les annuités doivent être versées en fonction d'une famille de cinq, pareille formule paraît logique, aux yeux d'Archibald du moins.

Ni Archibald ni Simpson ne dispose de chiffres précis sur la population des bandes. C'est pourquoi le texte du Traité n° 1 fait état de l'*emplacement* des diverses réserves plutôt que de leur *superficie*. Ainsi, la bande de Henry

26 A. Archibald au secrétaire d'État chargé des provinces, le 29 juillet 1871, in Morris, *Treaties*, p. 33-34.

27 Morris, *Treaties*, p. 28-29.

28 W. Simpson au secrétaire d'État chargé des provinces, le 3 novembre 1871, in Morris, *Treaties*, p. 39-40.

29 Archibald au secrétaire d'État chargé des provinces, le 29 juillet 1871, in Morris, *Treaties*, p. 33-34.

Prince se voit accorder «(. . .) autant de terre située sur les deux côtés de la Rivière-Rouge et commençant à la ligne sud de la paroisse St. Pierre, qu'il en faudra pour donner 160 acres à chaque famille de cinq, ou dans cette proportion pour les familles plus ou moins nombreuses (. . .)³⁰».

La seule mention des préoccupations des Indiens au sujet de la limitation de la superficie des réserves est faite par le quotidien *Manitoban*, qui suit attentivement les négociations :

[Traduction]

Prévoir pour l'avenir. Wa-sus-koo-koon : «Si je comprends bien, chaque groupe de 20 personnes reçoit un mille carré de terre; mais lorsqu'un Indien avec une famille comptant déjà cinq personnes décide de s'établir, il peut toujours avoir d'autres enfants. Leur terre à eux, où est-elle?»

Son Excellence : «Si d'autres les enfants viennent s'ajouter, on leur fournira des terres plus à l'ouest. Si les réserves sont considérées trop petites, le gouvernement vendra leurs terres et en donnera ailleurs aux Indiens³¹.

Dès la conclusion du traité à Fort Garry, les commissaires se dirigent vers le poste de Manitoba pour y négocier avec les Indiens de la région. Le Traité n° 2 y sera signé le 21 août 1871, mais il n'existe aucun document sur les discussions, si toutefois il y en a eu. Simpson résume l'ensemble des négociations dans son rapport : [Traduction] «(. . .) il était évident que les Indiens de la région n'avaient aucune demande particulière à formuler, mais qu'ils étaient au courant du premier traité et qu'ils voulaient qu'on s'occupe d'eux comme on l'avait fait avec les Indiens de la province du Manitoba et qu'on leur offre les mêmes conditions³².»

Le Traité n° 3 (1873)

Le troisième traité numéroté, conclu le 3 octobre 1873 à l'angle nord-ouest du lac des Bois, prévoit l'attribution de réserves beaucoup plus grandes que ce que permettent les deux premiers : «(. . .) pourvu cependant que telle réserve, pour cultiver ou autres fins, n'excède pas en tout un mille carré pour chaque famille de cinq, ou dans cette proportion pour des familles plus ou moins nombreuses ou plus petites (. . .)». Ainsi, la superficie cédée est quatre fois plus grande, passant de 32 acres par personne à 128.

30 Traité n° 1, le 3 août 1871, p. 4.

31 D.J. Hall, «A Serene Atmosphere? Treaty 1 Revisited» (1984), 4 (2) *The Canadian Journal of Native Studies*, p. 352.

32 W. Simpson au secrétaire d'État chargé des provinces, le 3 novembre 1871, in Morris, *Treaties*, 41.

Les négociations de 1873 constituent la troisième tentative de traiter avec les Indiens du lac des Bois, et les négociateurs reconnaissent qu'il est nécessaire d'offrir des conditions plus généreuses que par le passé. Rien n'indique dans les documents existants si l'on en était venu au cours des négociations précédentes à discuter d'offres précises du gouvernement au sujet de la mise de côté de certaines terres; nous ne savons pas très bien non plus comment on en est arrivé à la formule de 1873. Le nouveau lieutenant-gouverneur du Canada, Alexander Morris, sera nommé pour négocier le traité, mais, bien qu'il entretienne une abondante correspondance au sujet des cadeaux et des annuités à offrir, deux semaines avant de revenir de Fort Garry, il n'aura toujours pas reçu d'instructions au sujet des réserves³³. William Spragge, le sous-surintendant général des Affaires indiennes, note dans son registre de mai 1873 que les réserves auront la même superficie que ce qu'indiquent les Traités nos 1 et 2, mais les instructions que Morris recevra par télégramme du ministre de l'Intérieur, le 20 septembre 1873, l'autorisent à accorder des réserves d'au plus un mille carré par famille de cinq, ou dans la même proportion pour les autres³⁴. On ne sait ni pourquoi ni comment ce nouveau calcul a été décidé.

Le 2 octobre, après que les commissaires ont présenté les conditions du projet de traité, Morris rapporte ce qui suit : [traduction] «Les commissaires se sont concertés et ont convenu, après avoir constaté qu'ils ne pouvaient espérer conclure à moindre prix, d'offrir cinq dollars par tête, un présent de dix dollars et des réserves pour la culture ainsi que des terres qui serviront à d'autres fins, mais qui ne feront pas plus d'un mille carré par famille de cinq ou dans la même proportion pour les autres; ces sommes sont conformes aux instructions reçues³⁵.» On peut trouver dans les documents de Morris des notes datées du 3 octobre 1873 et intitulées *Surveying of Reserves*, indiquant ce dont les commissaires pourraient avoir discuté en ce qui a trait aux réserves :

[Traduction]

D'ici un an, les réserves seront arpentées et clairement délimitées, et la portion cultivable de ces terres sera divisée en lots de 160 acres. Ensuite, chaque famille qui ne sera pas encore installée aura le droit de choisir son lot. En cas de conflit, la décision

33 Télégramme de A. Morris au ministre de l'Intérieur, [?] septembre 1873 : «Je suppose que des réserves seront accordées aux Indiens, mais je n'ai reçu aucune instruction (. . .)». Archives publiques du Manitoba (APM), MG 12, B1, n° 439, in Wayne Daugherty, *Rapport de recherche sur les traités: Traité trois* (Ottawa, MAINC, 1986), 28.

34 AN, RG 10, vol. 724, le 31 mai 1873; APM, MG 12, B1, n° 490, Campbell à Morris, le 20 septembre 1873.

35 Morris au ministre de l'Intérieur, le 14 octobre 1873, (Documents de la CRI, Washagamis, p. 70 à 103).

sera rendue par le commissaire ou par toute personne nommée par lui, selon le principe voulant que le premier occupant ait priorité. Le lot appartiendra à la famille à laquelle il aura été attribué³⁶.

Ce passage ne fait pas partie du traité proprement dit, ni des rapports présentés à l'administration centrale au sujet des délibérations. Morris indique plutôt qu'il n'a pas été en mesure de définir précisément les limites des réserves au moment de la conclusion du traité, et il recommande vivement que l'arpentage soit effectué le plus tôt possible :

[Traduction]

Je dois ajouter qu'il a été impossible de déterminer les réserves à octroyer aux Indiens, en raison de l'étendue de la contrée visée et du peu d'information dont nous disposons sur la situation de chaque bande. Il a donc été convenu que les réserves seront choisies par les agents du gouvernement, qui consulteront plusieurs bandes et qui tiendront compte comme il se doit des terres qui sont déjà cultivées par elles (. . .) Je me permets de recommander qu'instruction soit donnée à M. Dawson de choisir les réserves le plus rapidement possible et que, pour prévenir toute complication, aucun brevet ni aucun permis d'exploitation minière ou forestière ne soit accordé à l'égard de ces terres jusqu'à ce que la question des réserves soit réglée³⁷.

En juillet 1874, Simon Dawson et Robert Pither sont chargés par décret de choisir les terres de réserve après consultation des Indiens intéressés.

Le Traité n° 4 (1874)

Le lieutenant-gouverneur Morris presse le gouvernement de poursuivre le processus de conclusion des traités vers l'Ouest. Dans le territoire de Qu'Appelle et de Fort Ellice, visé par le Traité n° 4, les facteurs déterminants ne sont pas l'avance de la colonisation, ni le développement des ressources naturelles, ni les itinéraires de transport, mais bien les préoccupations de Morris quant à l'agitation des Métis et à leur influence sur les Indiens de la région. En fait, ces derniers s'inquiètent beaucoup des activités d'arpentage en cours, particulièrement en ce qui a trait aux terres de la Compagnie de la Baie d'Hudson qui leur ont été promises lors du transfert de la Terre de Rupert au Canada. Une abondante correspondance précède les négociations concernant la superficie du territoire qui sera visé par le traité et la nomina-

36 APM, Documents Morris, le 3 octobre 1873, article 510, cité in John Taylor, *Manitoba Treaty Land Disparity Research Report*, rédigé pour le compte du Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc. et du ministre des Affaires indiennes, Ottawa, août 1994, p. 33.

37 Morris, *Treaties*, p. 52.

tion des négociateurs gouvernementaux, mais rien n'indique que Morris a reçu d'Ottawa des instructions détaillées concernant les termes mêmes du traité. Toutefois, étant donné que le ministre de l'Intérieur, David Laird, fait partie de la commission chargée des négociations, on peut supposer que pareilles instructions n'étaient pas nécessaires dans le cas qui nous occupe.

D'après les documents consultés, il semble qu'il y ait eu très peu de discussions relativement aux modalités du traité. Préoccupés par la question des terres de la Compagnie de la Baie d'Hudson, les Indiens tentent à maintes reprises d'amener les commissaires à aborder le sujet. Ce n'est que dans l'après-midi du 12 septembre que le gouvernement est en mesure de présenter son offre :

[Traduction]

(. . .) les commissaires ont présenté les conditions du traité proposé, lesquelles sont semblables à celles établies dans le cas de l'Angle Nord-Ouest, à l'exception du présent en argent qui s'élève à huit dollars par tête plutôt qu'à douze³⁸.

Dans tout le dossier, il ressort clairement que les représentants du gouvernement sont d'avis que la colonisation n'est pas appelée à progresser rapidement dans cette région et que, par conséquent, les réserves ne constituent pas un besoin urgent : [traduction] «Nous avons voyagé dans ce pays pendant plusieurs jours et nous y avons vu des collines, mais peu d'arbres et, en maints endroits, peu d'eau, et il pourrait s'écouler beaucoup de temps avant que des colons blancs viennent en grand nombre s'y établir³⁹.» Toutes les fois qu'il est question d'arpenter des réserves, aucune date précise n'est fixée, si ce n'est que cela doit se faire au cours des deux prochaines décennies :

[Traduction]

Nous sommes disposés à promettre de verser 1 000 dollars par an, pendant vingt ans pour vous permettre d'acheter de la poudre, du plomb et de la ficelle, et j'espère que d'ici là vous aurez vos petites fermes. Si vous décidez de vous établir, nous mettrons des terres de côté pour vous, soit un mille carré pour chaque famille de cinq (. . .)

Lorsque vous serez prêts à planter, les hommes de la Reine réserveront des terres d'une dimension d'un mille carré pour chaque famille de cinq (. . .)

³⁸ *Ibid.*, p. 81.

³⁹ *Ibid.*, p. 96.

Si la Reine lui [la Compagnie de la Baie d'Hudson] cède des terres qu'elle continuera de régir, ce qu'elle a parfaitement le droit de faire, elle a tout autant le droit d'en réserver pour vous si vous acceptez de vous y établir⁴⁰.

Comme pour les précédents traités, les commissaires savent que les Indiens en cause n'assistent pas tous aux négociations. L'évaluation faite dans ce cas précis par les commissaires est si éloignée de la réalité que les fonctionnaires qui viendront l'année suivante verser les annuités devront câbler deux fois à Ottawa pour obtenir les sommes supplémentaires dont ils auront besoin pour payer les nombreux Indiens qu'ils rencontreront⁴¹.

Le Traité n° 5 (1875)

La partie sud de la région visée par le Traité n° 5 fera l'objet de négociations en 1875-1876, et le lieutenant-gouverneur Morris et James McKay y seront dépêchés par le gouvernement. Il n'existe malheureusement aucun compte rendu ni aucune note du secrétaire sur ce qui s'est dit au cours des rencontres, et pourtant, le Traité n° 5 présente des caractéristiques uniques qui ont leur importance dans une discussion de portée générale sur les terres de réserve auxquelles les signataires avaient droit. Le rapport du lieutenant-gouverneur Morris sur la négociation du traité ne donne pas toujours les renseignements qui permettraient d'expliquer pourquoi les choses se sont produites ainsi.

Tout d'abord, Morris reçoit de David Laird, le ministre de l'Intérieur, instruction d'offrir seulement 160 acres par famille de cinq. Rien n'explique directement pourquoi on ne poursuit pas la généreuse répartition des Traités n°s 3 et 4, mais le Ministre laisse par contre entendre que les terres visées représentent, pour l'heure, une valeur moindre aux yeux du gouvernement :

[Traduction]

(. . .) étant donné l'étendue comparativement faible du territoire qu'il est proposé de céder et le fait que le gouvernement du Dominion n'en a pas immédiatement besoin, ni pour le chemin de fer, ni pour d'autres travaux publics, il est à espérer qu'on ne jugera pas nécessaire d'offrir aux Indiens, en présent ou comme indemnité annuelle, un montant supérieur aux cinq dollars versés aux Indiens qui ont signé les récents Traités numéros 1 et 2⁴².

⁴⁰ *Ibid.*, p. 93, 96 et 100.

⁴¹ *Ibid.*, p. 117 et 85-86.

⁴² Laird à Morris, le 10 août 1875, in Kenneth S. Coates et William R. Morrison, *Rapport de recherche sur les traités: Traité cinq* (Ottawa, MAINC, 1986), p. 16.

Cette impression sera confirmée l'année suivante lorsque les bandes du Pas et de Cumberland, au courant des conditions plus généreuses négociées aux forts Carlton et Pitt (Traité n° 6), refuseront d'adhérer au traité n° 5. Thomas Howard, chargé des adhésions,

[Traduction]

(...) réussit enfin à leur faire comprendre la différence entre leur situation et celle des Indiens des Plaines en soulignant que le territoire qu'ils céderaient ne serait d'aucune utilité à la Reine, tandis que ce que les Indiens des Plaines ont cédé a de la valeur à ses yeux, car ses enfants blancs pourront y construire des maisons⁴³.

Autre caractéristique qui lui est propre, le Traité n° 5 prévoit une plus petite superficie pour un groupe d'indiens particulier : les membres de la bande de Norway House, qui a demandé à être réinstallée sur des terres qu'elle pourrait cultiver se voit offrir seulement 20 acres par personnes (soit 100 acres par famille de 5), et ceux qui restent à Norway House ne recevront rien d'autre que ce qu'ils possèdent déjà. Dans son rapport, Morris ne mentionne même pas ce fait, ni même les discussions qui ont eu lieu, et ne donne aucune explication au sujet de cet écart par rapport aux méthodes habituelles⁴⁴.

Le texte du Traité n° 5 est également le premier à donner quelque indication du *moment* où les terres seront réservées, bien que ce soit seulement dans le cas de quelques bandes. Le ministre de l'Intérieur avait établi dans ses instructions à l'intention de Morris qu'«il est très important que les réserves soient choisies si possible cette année, après la conclusion du traité, et que nous n'attendions pas à l'année prochaine, ainsi que nous l'avons fait précédemment⁴⁵». L'emplacement des réserves semble constituer la plus importante difficulté pour Morris qui, après la rencontre de Berens River, fait porter les négociations d'abord sur les conditions offertes (qui devraient normalement comprendre la formule applicable aux réserves), puis sur l'emplacement des réserves. Les sites choisis sont inscrits dans le texte du traité, et un calendrier d'établissement est même fixé dans le cas de certaines bandes :

43 Morris, *Treaties*, p. 162.

44 *ibid.*, p. 148 et 346.

45 Laird à Morris, le 10 août 1875, in Coates et Morrison, *Rapport de recherche sur les traités: Traité cinq*, p. 18.

(. . .) pour la bande des Saulteux de la région de la rivière Berens *actuellement établie, ou qui pourront s'y établir dans le cours de deux ans*, une réserve (. . .) de manière à constituer 160 acres pour chaque famille de cinq (. . .)

(. . .) et comme un nombre de Sauvages qui habitent actuellement aux environs de Norway-House et qui font partie de la bande dont David Rundle est le chef, voudraient passer dans une localité où ils pourraient se livrer à l'agriculture, Sa Majesté la Reine convient par le présent de faire pour eux une réserve sur le côté ouest du lac Winnipeg, dans les environs de la rivière Fisher, de manière à ce que chaque famille ait 100 acres, ou cette proportion pour les familles plus ou moins nombreuses, *à ces familles qui dans le cours de «trois ans» s'établiront dans la localité susdite, – et sur la supposition qu'environ 90 familles s'y établiront dans le cours de cette période, une réserve suffisante pour ce nombre sera établie*⁴⁶ (. . .)

[Adhésion des Indiens de Grand Rapids] (. . .) Et Sa Majesté, par l'entremise des dits commissaires, convient d'établir une réserve permettant de donner 160 acres à chaque famille de cinq, ou dans cette proportion pour les familles plus ou moins nombreuses, *cette réserve devant être faite et arpentée l'année prochaine*, sur la rivière Saskatchewan⁴⁷.

Nulle part il est question de la date à laquelle sera effectué l'arpentage dans le cas des bandes de la rivière Poplar et du lac Cross (toutefois, dans une lettre au ministre de l'Intérieur, Morris prévient que [traduction] «pour éviter les complications et les malentendus, il serait souhaitable que les réserves soient arpentées sans tarder (. . .)»

Le Traité n° 6 (1876)

Tout juste un an après avoir conclu le Traité n° 5, Morris se rend à Fort Carlton et à Fort Pitt où il offre aux Cris les mêmes conditions, plus généreuses en termes de réserves et de présents, que dans les Traités n°s 3 et 4. On ne trouve aucune explication à ce geste. En raison de sa vaste expérience et des succès qu'il a connus, Morris ne reçoit d'Ottawa aucune instruction sur la façon de procéder à l'égard des négociations⁴⁸, et rien dans les dossiers ne permet de supposer que les Indiens eux-même aient proposé quelque bonification que ce soit au sujet de l'offre.

Certains Indiens s'inquiètent du fait que, s'ils signent le traité, ils devront abandonner la chasse et vivre dans leurs réserves; c'est pourquoi, lorsqu'il présentera l'offre du gouvernement le deuxième jour des négociations, Morris expliquera en détail la notion de réserve :

46 Traité n° 5, p. 5. Italique ajouté.

47 Adhésion le 27 septembre 1875. *Ibid.*, p. 8.

48 APM, Documents Morris, Laird à Morris, le 15 juillet 1876, in John L. Taylor, *Rapport de recherche sur les traités: Traité six* (Ottawa, MAINC, 1986), p. 8.

[Traduction]

Comprenez-moi bien, je ne veux nuire ni à votre chasse ni à votre pêche. Je veux que vous poursuiviez ces activités sur vos territoires comme vous le faisiez auparavant, mais je voudrais que vos enfants soient en mesure de se trouver de la nourriture, et leurs enfants aussi (. . .)

Je suis heureux d'apprendre que certains d'entre vous ont déjà commencé à construire et à planter; et je voudrais, au nom de la Reine, donner à chaque bande qui le souhaite un foyer qui lui appartienne; je veux agir pendant qu'il est encore temps. Le pays est grand et vous êtes dispersés; d'autres gens viendront s'établir. Et si les sites où vous souhaitez vivre ne sont pas fixés bientôt, des difficultés pourraient surgir. L'homme blanc pourrait venir s'établir à l'endroit même où vous souhaiteriez le faire. Maintenant, voici ce que mes frères commissaires et moi-même voulons faire : nous voulons donner à chaque bande qui l'acceptera un site où elle pourra vivre; nous voulons vous donner toutes les terres dont vous aurez besoin et même davantage; nous voulons envoyer un homme qui arpentera et bornera le territoire pour que vous sachiez qu'il vous appartient, et ainsi personne ne viendra déranger vos activités. Chaque famille de cinq recevra une réserve d'un mille carré. Puis, comme il se peut que vous n'ayez pas tous décidé où vous aimeriez vivre, je vous ferai part des arrangements qui seront pris; nous ferons comme nous avons fait avec de très heureux résultats à l'Angle Nord-Ouest. L'an prochain, nous vous enverrons un arpenteur qui s'entendra avec vous sur le site que vous aimeriez avoir (. . .)⁴⁹.

Les réserves seraient donc délimitées le plus tôt possible (l'année suivante) afin qu'elles soient établies avant que les colonies blanches occupent tout le territoire, mais les bandes ne seraient pas tenues d'y vivre.

Seules deux observations des Indiens ont été notées au sujet des réserves. La première fait partie de la liste des demandes supplémentaires présentée par les chefs : [traduction] «Si notre choix de réserve ne nous plaît pas, s'il n'y a pas eu d'arpentage, nous voulons avoir le droit de choisir un autre site (. . .)» À cela, Morris répond : «Vous n'aurez pas de difficulté à choisir vos réserves; faites en sorte de choisir un bon emplacement pour ne pas avoir à changer par la suite; vous ne serez pas tenus de conserver votre site tant qu'il n'aura pas été arpenté.» La deuxième observation sera faite par Joseph Thoma, un Saulteux qui semble être un peu au courant des traités antérieurs et qui dit parler au nom de Faisan Rouge. À la liste des demandes supplémentaires, il ajoute [Traduction] «(. . .) dix milles autour de la réserve ou je pourrais m'établir (. . .)⁵⁰», mais Morris ne fera droit à aucune de ces demandes et les Indiens n'insisteront pas.

49 Morris, *Treaties*, p. 204-205.

50 *Ibid.*, p. 215, 218 et 220.

De nombreux Indiens laissent entendre qu'ils ont déjà commencé à cultiver ou qu'ils sont prêts à s'établir, et Morris semble avoir prévu que le passage d'une économie de chasse à une économie agricole se ferait rapidement. À ceux qui commencent à cultiver la terre et qui demandent de l'aide financière, Morris répond favorablement, mais il impose une limite de trois ans : [traduction] «(. .) nous donnerions à ceux qui cultivent une aide financière, jusqu'à concurrence de mille dollars par an, mais pendant trois ans seulement, étant donné qu'après cette période ils devraient être en mesure de se subvenir à eux-mêmes⁵¹.» Le Traité n° 6 ne comprend aucune annexe sur les réserves, mais les chefs recevront instruction de faire part du lieu où ils veulent s'établir à W.J. Christie, qui inclura par la suite la liste de ces sites dans son rapport⁵².

Le Traité n° 7 (1877)

David Laird, maintenant lieutenant-gouverneur des Territoires du Nord-Ouest, et le lieutenant-colonel James McLeod, de la Police à cheval du Nord-Ouest, représentent le gouvernement fédéral aux négociations de 1877 en vue de la conclusion du septième traité avec les Indiens de Blackfoot Crossing, dans ce qui est aujourd'hui le sud de l'Alberta. Dans son allocution d'ouverture prononcée devant les chefs, Laird explique que [traduction] «(. .) la Reine veut vous offrir la même chose que ce que les Cris ont accepté»⁵³ y compris les réserves basées sur le calcul d'un mille carré par famille de cinq. La proximité du territoire cri influence probablement leur décision, mais le fait de savoir que le bétail plutôt que les récoltes constituerait leur moyen de subsistance peut avoir eu plus de poids dans la décision prise de rejeter l'offre de se faire attribuer des superficies plus petites, soit de la taille de celles prévues dans les Traités n°s 1, 2 et 5.

Les rapports officiels sur les négociations ne font aucune mention de discussions sur la taille des réserves, mais Laird y déclare toutefois :

[Traduction]

En ce qui a trait aux réserves, les commissaires ont cru qu'il serait bon que leur emplacement soit déterminé sans tarder, sous réserve de l'approbation du Conseil privé. Ainsi, nous espérons éviter de nombreux problèmes quant au choix qui sera fait (. .)⁵⁴

51 *Ibid.*, p. 186.

52 *Ibid.*, p. 195.

53 *Ibid.*, p. 268.

54 *Ibid.*, p. 261.

Donc, pendant que Laird prépare le document pour fins de signature, McLeod rencontre les chefs pour qu'ils choisissent les sites des réserves. «Sa mission a si bien réussi que nous sommes en mesure d'identifier les emplacements choisis dans le traité⁵⁵.»

Le Traité n° 8 (1899)

Avec la signature du Traité n° 7, toute la question des intérêts des Autochtones dans la zone dite fertile sont réglés. Il s'écoulera plus de deux décennies avant que de nouvelles négociations aient lieu, et c'est davantage le développement de l'exploitation minière que la colonisation qui pousse les parties à entamer les pourparlers. Le territoire visé par le Traité n° 8 comprend la majeure partie du nord de l'Alberta, la portion nord-est de la Colombie-Britannique, à l'est des Rocheuses, une partie des Territoires du Nord-Ouest, au sud de la rivière Hay et du Grand Lac des Esclaves, ainsi qu'une portion de l'extrême nord-ouest de la Saskatchewan. Afin d'assurer la sécurité des mineurs et des prospecteurs en route pour les gisements d'or du Yukon, le gouvernement envoie les commissaires David Laird, James Hamilton Ross et James McKenna rencontrer les représentants des bandes de la région au cours de l'été 1899.

Bien que le gouvernement fédéral se fonde grandement sur les traité précédents pour décider des conditions du Traité n° 8, la nature du terrain et les conditions économiques et les habitudes des Autochtones de la région l'inciteront à agir différemment, surtout en ce qui a trait aux réserves. Les représentants fédéraux savent que les Indiens ont des appréhension à l'égard du projet de traité :

[Traduction]

D'après les renseignements dont nous disposons, il semble que les Indiens que nous allons rencontrer craignent de se voir regroupés dans des réserves s'ils concluent un traité. Bien entendu, il n'est pas question pour le moment de procéder à des regroupements; mais certains sont d'avis qu'il faudrait que le traité prévoit l'établissement de réserves pour l'avenir. Je ne crois pas que cela soit nécessaire (. . .) les Indiens de cette région semblent agir davantage comme des individus que comme une nation (. . .) Ils ne veulent pas vivre dans des réserves et ils s'y opposent; étant donné que le territoire qui nous occupe ne sera pas largement colonisé aux fins de l'agriculture, il est permis de se demander s'il serait sage de seulement proposer de les regrouper.

55 Ibid., p. 259.

La notion de réserve ne correspond pas à la vie de chasseur et ne peut s'appliquer qu'à un territoire agricole⁵⁶.

Il résultera de cette discussion la disposition dite des «terres en particulier» que l'on voit pour la première fois dans un traité. Ne voulant pas abandonner complètement l'ancienne méthode, on donne aux commissaires les instructions suivantes :

[Traduction]

En ce qui a trait aux réserves, on pense que les conditions dans le territoire septentrional font qu'il est davantage souhaitable de s'écarter de l'ancienne méthode et, si les Indiens l'acceptent, de céder des terres en particulier à raison de 160 acres chacun, lesdites terres devant être cédées avec une restriction quant à l'inaliénation sans le consentement du gouverneur général en conseil. Bien entendu, si les Indiens préfèrent des réserves, vous avez toute la latitude voulue pour en mettre de côté. Les conditions du traité sont laissées à votre discrétion dans la mesure où les obligations qui y seront stipulées n'excéderont pas celles des traités visant les Territoires du Nord-Ouest⁵⁷.

Il ne semble pas y avoir eu de discussion substantielle au sujet de la *superficie* des réserves, mais les commissaires doivent à maintes reprises assurer les diverses bandes qu'elles ne seront pas forcées d'abandonner leur mode de vie traditionnel et d'aller s'établir dans des réserves consacrées à l'agriculture. On leur assure aussi que des réserves seront mises de côté pour eux, au besoin :

On donna aux sauvages le choix de prendre des réserves ou des terres en particulier. Comme l'étendue du pays couverte par le traité rendait impossible de définir des réserves ou des propriétés, et comme les sauvages n'étaient pas prêts à faire un choix, nous nous contentâmes d'entreprendre de mettre à part à l'avenir les réserves et les propriétés, et les sauvages furent satisfaits de la promesse que cela se ferait lorsqu'ils le demanderaient. Il n'y a aucune nécessité immédiate de faire un tracé général des réserves ou de faire une répartition des terres. Il sera bien assez tôt de le faire lorsque l'avancement de la colonisation rendra nécessaire l'arpentage des terres. De fait les sauvages s'opposaient en général à être placés sur les réserves. Il eût été impossible de faire un traité si nous ne leur avions pas assuré que nous n'avions aucune intention de les confiner dans des réserves. Nous avons dû leur expliquer que la disposition relative aux réserves et à la répartition des terres était faite pour les

56 James McKenna au surintendant général des Affaires indiennes, le 17 avril 1899, AN, RG 10, vol. 3848, dossier 75236-1.

57 Clifford Sifton, surintendant général des Affaires indiennes, à Laird, McKenna et Ross, le 12 mai et le 17 avril 1899, NA, RG 10, vol. 3848, dossier 75236-1.

protéger et pour leur assurer à perpétuité une portion raisonnable de la terre cédée, dans le cas où la colonisation avancerait⁵⁸.

Le Traité n° 9 (1905)

À l'examen des traités numérotés conclus après la Confédération, le Traité n° 9 se distingue des autres par ses traits particuliers. C'est le seul traité pour lequel la province intéressée a pris part aux négociations, et c'est aussi le seul du groupe à comprendre une annexe sur l'emplacement des réserves *et sur leur superficie*. Le 16 avril 1894, une entente entre le Canada et la province de l'Ontario précise qu'«[à] l'avenir, aucun traité ne sera fait avec les sauvages concernant du terrain de la province d'Ontario non cédé à l'époque de la passation desdits statuts, sans le concours du gouvernement de cette province⁵⁹. Lorsque l'intensification de la colonisation, des activités minières et de la construction du chemin de fer forcent le gouvernement fédéral à se pencher sur les revendications des Autochtones dans le nord de l'Ontario en 1905, le gouvernement provincial insiste pour que l'une des parties au traité soit un représentant provincial et que les commissaires choisissent les sites des réserves.

Les articles du Traité n° 9 prescrivent notamment que :

Sa Majesté convient d'assigner à chaque bande, sous forme de réserve, une étendue de terre correspondant environ à un mille carré pour chaque famille de cinq personnes. Une fois l'emplacement de la réserve choisi après entente entre les commissaires et les chefs sauvages, les bornes devront être fixées par arpentage (. . .)⁶⁰

Le tableau des réserves comprend également la superficie de chacune : Abitibi, 30 milles carrés; Matachewan, 16 milles carrés; Cris de la Fabrique-L'Orignal à Chapleau, 160 acres, etc. La superficie des réserves est, en fait, fondée sur les chiffres de population obtenus par les commissaires au moment des négociations, quoique cela ne soit pas indiqué dans le rapport officiel. Ce dernier ne contient qu'une mention selon laquelle les réserves, de dimension raisonnable, susciteront envers ces terres un intérêt permanent que la possession indéterminée d'un vaste territoire n'aurait pas permis, et

58 Rapport du commissaire, le 22 septembre 1899, repris dans le Traité n° 8, p. 7 et 8. Voir également Charles Mair, *Through the Mackenzie Basin: A Narrative of the Athabaska and Peace River Treaty Expedition of 1899* (Toronto, 1908), p. 56 à 59, 61-62 et 64, et le rapport de James McKenna sur les adhésions de 1900 dans le Traité n° 8, p. 30.

59 *Loi ayant pour objet de régler certaines questions entre les gouvernements du Canada et de l'Ontario concernant les terres des réserves des sauvages*, le 10 juillet 1891 (R.-U.), 54-55 Vict., c. 5, art. 6.

60 *Traité n° 9*.

que les réserves devraient être suffisamment vastes pour satisfaire aux besoins actuels et futurs des Indiens⁶¹.

Le Traité n° 10 (1906)

Les conditions du Traité n° 10 sont légèrement différentes de celles du Traité n° 8 en ce sens que ses dispositions sur l'agriculture sont moins précises. Une fois de plus, le traité prévoit des réserves d'un mille carré par famille de cinq ou des terres en particulier de 160 acres par personne. Les Indiens de la région visée par le Traité n° 10, comme dans le cas du Traité n° 8, s'inquiètent surtout des éventuelles répercussions du processus sur leurs droits de chasse et de pêche, et le commissaire McKenna doit les assurer que le gouvernement n'a pas l'intention de s'ingérer dans leur mode de vie. Les réserves ne seront mises de côté que lorsqu'ils en manifesteront le besoin :

On a donné aux sauvages le choix de prendre des réserves ou des terres à part, quand ils sentiraient le besoin d'avoir des terres mises à part pour eux. Je leur ai fait voir clairement que le gouvernement ne désirait pas s'ingérer dans leur mode de vie, non plus que les restreindre aux réserves, et qu'il se chargerait de leur faire mettre à part des terres dans les proportions indiquées dans le traité, quand les circonstances gêneraient leur mode de vie, et quand il deviendrait nécessaire de leur assurer la possession des terres⁶².

Le Traité n° 11 (1921)

C'est l'intensification de l'exploration minière dans la vallée du Mackenzie, au nord du 60^e parallèle, surtout après la découverte de pétrole à Norman Wells, en 1920, qui devait donner lieu au Traité n° 11. H.A Conroy, l'un des instigateurs du traité et commissaire responsable des négociations, considérait l'institution de réserves comme un élément important dont il fallait tenir compte, non seulement en raison du potentiel agricole, mais aussi en raison des revenus à tirer des ressources :

[Traduction]

Le fait le plus important réside dans les empiétements rapides et sans précédent effectués par les blancs — empiétements qui, si on n'assure pas la protection des Indiens, permettront que ceux-ci soient privés de leur juste part des meilleures terres. On doit tenir compte du fait que les propriétaires aborigènes ont droit de recevoir une part

61 *Ibid.* [NdT : ce passage ne figure pas dans la version française.]

62 *Traité n° 10.*

des terres renfermant du pétrole autant que des terres agricoles. Il faut pour cela conclure un traité, sans quoi de graves injustices seront infligées aux autochtones⁶³.

Le Traité prévoit l'instauration de réserves d'un mille carré pour chaque famille de cinq (la possibilité d'offrir des terres particulières étant expressément évitée). Toutefois, Conroy ne mentionne aucune discussion sur les réserves dans son rapport.

LA SÉLECTION ET L'ARPENTAGE DES RÉSERVES VISÉES PAR LES TRAITÉS NUMÉROTÉS

Nota : Pour que cette section soit vraiment complète, il faudrait que des recherches soient faites sur chaque dossier d'arpentage effectué pour chaque bande visée par un traité au Canada, en prenant note de toutes les références au calcul des superficies attribuées. Les renseignements exposés dans les pages qui suivent ne sont fondés que sur un petit échantillon et ne peuvent donc permettre de tirer des conclusions définitives. Pareilles recherches éclaireraient grandement les discussions sur le sujet.

Chaque traité numéroté établit des réserves en fonction de la population des bandes, mais, à l'exception du Traité n° 9, aucun ne précise clairement quand ni comment les données démographiques seraient recueillies. Dans le cas des sept premiers traités, il est évident que, dans l'esprit des négociateurs du gouvernement, les réserves seront arpentées dans un avenir rapproché (les bandes ne sont pas tenues de s'y établir immédiatement, mais le fait de borner ces terres permet de libérer rapidement le reste du territoire aux fins de la colonisation et du développement). Dans le cas des traités conclus dans le Nord (Traités nos 8, 10 et 11), les commissaires qui en étaient chargés ont donné aux bandes l'assurance que l'arpentage ne serait pas effectué tant que ces dernières ne le demanderaient pas.

La majorité des commissaires chargés de conclure les traités sont conscients que les personnes qui assistent aux négociations ne représentent pas la population totale du territoire. Les six premiers traités renferment des dispositions standard concernant les dénombrements : «Et, en outre, que les commissaires de Sa Majesté devront, aussitôt que possible après l'exécution de ce traité, faire prendre un recensement exact de tous les Sauvages habi-

63 H.A. Conroy à D.C. Scott, le 13 octobre 1920, AN, RG 10, vol. 4042, dossier 336,877, in Kenneth S. Coates et William R. Morrison, *Rapport de recherche sur les traités: Traité onze (1921)* (Ottawa, MAINC, 1986), p. 25.

tant l'étendue de pays ci-dessus décrite, en les rangeant par familles (. . .)⁶⁴» On ne trouve qu'une seule mention établissant un lien entre le recensement et la taille des réserves, et elle est faite par le lieutenant-gouverneur Archibald dans une dépêche envoyée l'année suivant la conclusion du Traité n° 1 :

[Traduction]

Lors de la conclusion du Traité n° 3, en août dernier, on a promis aux Indiens qu'un recensement des tribus serait effectué dans les plus brefs délais et que les réserves seraient établies immédiatement après (. . .)⁶⁵.

Toutefois, dans le libellé du traité qui nous occupe, la disposition relative au recensement n'est directement liée qu'à celles portant sur les annuités et, parce qu'elle est séparée de celles concernant les réserves par certains paragraphes sur les présents, les écoles et l'alcool, elle ne peut être considérée comme une directive quant à la question du calcul de la population.

Cette absence de directive pose certains problèmes aux fonctionnaires qui participent activement à la sélection et à l'arpentage des réserves et, après quelques années, certains demanderont que soit établie une politique définitive à cet égard. Par exemple, en 1890, A.W. Ponton écrira à l'inspecteur des agences indiennes, à Winnipeg, pour lui faire part des problèmes éprouvés lors de l'arpentage d'une réserve pour le compte du chef Sakatchewan, dont la bande est visée par le Traité n° 3 : [traduction] «Je ne sais pas quel genre d'énumération je dois accepter lorsque j'accorde des terres à une bande (. . .) Je n'ai aucune instruction, donnée ou politique établie pour me guider⁶⁶.» En 1939, l'arpenteur en chef étudiera la situation des droits fonciers issus de traités pour le compte d'un certain nombre de bandes dans les Prairies, calculera les superficies qui leur échoient en fonction de divers nombres d'habitants et conclura qu'«il faudrait que votre direction s'entende le plus tôt possible sur une politique bien établie touchant les chiffres de population sur lesquels sera fondé le calcul des superficies à mettre de côté pour les réserves⁶⁷.» En 1961, le sous-ministre des Ressources naturelles de la Saskatchewan écrira au sous-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

⁶⁴ *Traité n° 6.*

⁶⁵ Lieutenant-gouverneur Archibald au secrétaire d'État chargé des provinces, le 6 juillet 1872, AN, RG 10, vol. 3555, dossier 11, bobine C-10098.

⁶⁶ A.W. Ponton à E. McColl, le 15 septembre 1890, AN, RG 10, vol. 1918, dossier 2790, in Elaine M. Davies, «Treaty Land Entitlement - Development of Policy: 1886 to 1975,» Rédigé aux fins de l'exposé du MAINC présenté à la Commission des revendications des Indiens, Ottawa, le 15 novembre 1994, onglet 3.

⁶⁷ F.H. Peters, arpenteur en chef, à D.J. Allan, surintendant, Réserves et fiducie, ministère des Affaires indiennes, le 19 octobre 1939, p. 5, AN, RG 10, vol. 7777, dossier 27131-1.

(le ministère responsable des Affaires indiennes à l'époque) à l'égard d'une demande de réserve de la part de la bande de Portage La Loche :

[Traduction]

La question évidente que soulève le Traité n° 10 est celle de la marche à suivre pour calculer le nombre d'acres à mettre de côté. Vous pourriez peut-être me dire si, d'après votre ministère, le chiffre de population qui prévaut est celui établi à la date de la conclusion du traité ou celui d'aujourd'hui (. . .)

J'aimerais savoir ce qu'on demande actuellement de faire aux provinces qui se trouvent dans une situation semblable. Je suis persuadé qu'il serait souhaitable, pour vous, qu'une politique uniforme soit adoptée dès maintenant, et nous tenons à donner à cette question toute l'attention possible avant d'aller plus loin⁶⁸.

Il arrive de temps à autre que les fonctionnaires fédéraux donnent leur avis sur ce qu'est ou devrait être la politique en question. Ponton, par exemple, obtiendra réponse à sa question de R. Sinclair, qui lui écrira au nom du sous-surintendant général des Affaires indiennes :

[Traduction]

Dans tous les cas, la bande d'Indiens a droit à une superficie correspondant au nombre de personnes recensées immédiatement après la conclusion du traité, nonobstant toute réduction ou augmentation ultérieure de la population de la bande⁶⁹.

Le Canada répond à la demande présentée par la Saskatchewan en 1961 par la déclaration suivante :

[Traduction]

Nous sommes d'avis que dans des cas comme celui-ci, où les bandes n'ont pas de réserve, la superficie à laquelle elles ont droit doit être calculée en fonction de la population dénombrée au moment de la sélection et de la mise de côté des réserves. Cette méthode est jugée acceptable par l'Alberta et la Colombie-Britannique, et elle a été utilisée dans les deux provinces au cours des dernières années⁷⁰.

Aucune politique permanente, cohérente et bien définie ne semble toutefois émaner des bureaux du ministère des Affaires indiennes. Dans les documents consultés aux fins de la présente recherche, seules deux mentions relatives à des déclarations de ministre ont été retracées, et la première ne

68 J.W. Churchman à George F. Davidson, le 28 mars 1961 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 1131).

69 R. Sinclair à E. McColl, le 14 octobre 1890, AN, RG 10, vol. 1918, dossier 2790, *in* Davies, «Treaty Land Entitlement,» voir la note 66, onglet 4.

70 Davidson à Churchman, le 12 avril 1961 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 1132).

porte pas particulièrement sur des données démographiques. Dans les instructions qu'il donne à W.J. Christie au sujet des tâches qu'il devra accomplir dans le cadre de l'application des dispositions du Traité n° 4, le sous-ministre de l'Intérieur précise que : [traduction] «Le Ministre est d'avis que les réserves ne doivent pas être trop nombreuses et que, tant que faire se peut, le plus grand nombre de chefs de bande parlant la même langue soient regroupés dans la même réserve, dans la mesure où ils y consentent⁷¹.» La deuxième, et peut-être la plus importante pour le présent document, fait état d'une décision rendue par le Ministre vers décembre 1890 à l'égard de la répartition des terres et de l'établissement des réserves et des «lots en particulier» dont il est question dans le Traité n° 8⁷², mais on n'a pas retrouvé cette décision.

Comme nous n'avons sous la main ni directive ni énoncé de politique à l'égard des traités, il faut donc se tourner vers la pratique et la façon d'agir des personnes ayant participé au processus de sélection et d'arpentage des réserves. Dans l'affaire *R. c. Taylor et Williams*, le juge a déclaré ce qui suit :

[Traduction]

Enfin, si l'on peut prouver par la conduite des parties ou par d'autres moyens la façon dont chacun comprend les termes du Traité, alors cette compréhension et la mise en application peuvent aider à interpréter ces termes. Comme nous l'avons dit, les avocats des deux parties à cet appel se sont entendues sur le fait qu'il est possible de recourir aux tribunaux dans les circonstances et que la justice pourrait prendre note des faits historiques. À mon avis, on peut également prendre note de la façon d'agir des parties depuis le début de l'exécution du traité⁷³.

Les instructions et les méthodes sur lesquelles s'appuient les arpenteurs à l'époque ne sont pas toujours uniformes, et les dossiers qui existent encore ne sont pas toujours assez détaillés pour permettre d'en tirer des conclusions fermes. Dans les premières années, l'arpentage est commandé par les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes qui sont sur place, et les renseignements dont ils se servent ne sont pas toujours transmis aux fonc-

71 [D. Laird, ministre de l'Intérieur] à W.J. Christie, commissaire des Indiens, le 15 juillet 1875, AN, RG 10, vol. 3622, dossier 5007 (Documents de la CRI, Kahkewistahaw, DFIT, p. 151 à 159).

72 J.D. McLean, secrétaire, ministère des Affaires indiennes, à A.W. Ponton, arpenteur, le 15 avril 1901, AN, RG 10, vol. 3959, dossier 141,977-6, bobine C-10167.

73 *R. v. Taylor and Williams* (1981), 34 OR 360 (Ont. CA) p. 367 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2608).

tionnaires à Ottawa, comme l'a expliqué l'arpenteur en chef Samuel Bray en 1904 :

[Traduction]

(...) au cours des premières années, les arpenteurs envoyés dans le nord-ouest recevaient leurs instructions, souvent verbalement, en fait presque toujours verbalement, du commissaire des Indiens à Regina. Le ministère était rarement informé des travaux entrepris par les arpenteurs dont les rapports lui parvenaient avec un à trois ans de retard; certains ne furent même jamais transmis. Cette façon de procéder rend évidemment le travail impossible et n'est pas souhaitable. Depuis quelques années, il est devenu pratique courante de faire parvenir des instructions par écrit aux arpenteurs (des instructions détaillées si nécessaire), pour chaque travail d'arpentage demandé⁷⁴.

De plus, on ne sait pas très bien si, dans les années qui ont suivi, les demandes présentées correspondent à un exercice complet des droits ou servent seulement à obtenir d'autres terres pour des raisons économiques.

L'arpentage unique

Lorsqu'une bande ne s'est pas déjà vu attribuer une réserve, la pratique est, à quelques exceptions près, de calculer la superficie en se servant du nombre de membres de la bande à la date de l'arpentage. Ce nombre peut être tiré des listes récentes des bénéficiaires d'annuités, du dénombrement effectué par l'arpenteur ou par l'agent du bureau chargé des Indiens, ou encore une combinaison ou une variation de ces méthodes. On utilise parfois d'autres modes de calcul de la population parce qu'on juge qu'ils constituent une meilleure interprétation des traités, mais on le fait peu souvent. Le ministre chargé des Affaires indiennes en 1963 donne une explication :

[Traduction]

À la lecture de ces traités dans leur contexte, il est évident que la sélection des terres se fera à l'avenir à raison d'un mille carré par famille de cinq, et ce, toujours au moment de la sélection. Les précédents favorisent les Indiens à cet égard. Je crois savoir que cette interprétation n'a pas de répercussions importantes étant donné qu'il n'y a pas eu d'accroissement appréciable des populations : les décès et les suppressions de noms dans les listes de membres en raison du mariage d'Indiennes avec des non-Indiens ont contribué à la stabilité relative des bandes, du moins jusqu'à il y a dix ans. Nous avons des chiffres précis sur la population actuelle, mais ce n'est pas le cas des populations à l'époque de la signature des traités. Cela signifie donc que le

74 S. Bray, arpenteur en chef, au surintendant général des Affaires indiennes, le 11 février 1904, NA, RG 10, vol. 4005, dossier 40050-2, bobine C-10170.

règlement des revendications en fonction la population actuelle peut se faire de façon précise sans danger de susciter des litiges (. . .)⁷⁵

Des exemples

1) En 1872, deux ans après la conclusion du Traité n° 1, on envoie les arpenteurs borner les réserves. À Roseau River, il y a malentendu sur la superficie des réserves proposées. Lorsque le chef refuse à l'arpenteur d'effectuer un recensement, le secrétaire particulier du lieutenant-gouverneur explique pourquoi il est nécessaire de procéder ainsi :

[Traduction]

L'étendue des réserves auxquelles ils auront droit est fondée sur le nombre de personnes qui composent la tribu, et, dès que ce nombre sera connu, les terres seront arpentées et bornées de façon que tous les Indiens puissent voir les limites des terres allouées à la tribu⁷⁶.

2) En mai 1907, dans le cas de l'arpentage de la réserve de Beaver Lake, en Alberta, les Affaires indiennes demandent au Département de l'intérieur de mettre de côté un secteur de vingt-et-un milles carrés dans le voisinage de Beaver Lake pour empêcher qu'il soit aliéné ou colonisé, jusqu'à ce qu'une réserve de cette superficie puisse être arpentée pour les 105 Indiens qui, d'après le dernier recensement, font partie de la bande de Beaver Lake.⁷⁷

3) En 1931, à l'occasion de la ratification des adhésions au Traité n° 9, en Ontario, la province accepte de mettre de côté des terres pour la bande de Deer Lake visée par le Traité n° 5. On sait combien de membres faisaient partie de la bande au moment de la conclusion du traité, mais on établit plutôt la superficie de la réserve en fonction de la population de 1931 :

[Traduction]

Que lesdits commissaires nommés pour négocier l'élargissement du champ d'application dudit Traité de la baie James (Traité n° 9) ont signalé notamment que :

Une bande d'Indiens demeurant dans le voisinage de Deer Lake dans le territoire visé par le Traité n° 5, signèrent l'adhésion audit traité le 9 juin, 1910, et au nombre des conditions reçurent l'assurance d'une réserve d'une proportion de 32 acres par tête. À ce temps là, ce territoire ne faisait pas partie de la province de l'Ontario, étant

75 Guy Favreau, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, à E. Kramer, ministre des Ressources naturelles de la Saskatchewan, le 13 mai 1963 (Documents de la CRI, La Ronge, DEIT, p. 1199-1200).

76 Maguire, *Historical Reference Guide*, note 22 ci-dessus, p. 26.

77 J.D. McLean à P.G. Keyes, le 3 mai 1907, dossier 779/30-9-131 du MAINC, in D. Gordon, *Beaver Lake I.R. No. 131 Entitlement & Other Land Matters*, document non publié rédigé pour le compte du Treaty and Aboriginal Rights Research Centre et de l'Indian Association of Alberta, mars 1979.

alors dans les Territoires du Nord-Ouest. Le choix final de la réserve n'avait pas été fait et quoique la bande en 1910 résidait dans le voisinage de Deer Lake, les membres ont déménagé et vivent en grand nombre à Sandy Lake, sur le territoire placé sous la juridiction des commissaires soussignés [responsables du Traité n° 9].

En 1910, lorsque cette bande fut admise, elle comprenait 95 individus, et fut augmentée l'année suivante de 78 Indiens transférés de la bande indienne d'[Island] Lake résidant au Manitoba. Elle compte maintenant 332 membres et comme les Indiens transférés de la bande Island Lake ont obtenu leur réserve, et que celle-ci a été arpentée sur une base excluant ceux qui ont été transférés à la bande Deer Lake, ces derniers ont maintenant droit à une gratification.»

Que la bande indienne de Deer Lake demande qu'on mette des terres de réserve de côté à son intention (. . .)

Annexe C - Terres de réserve approuvées et confirmées (. . .)

Pour la bande de Deer Lake : Sandy Lake Narrows, situé au détroit, qui est une étendue d'eau entre le lac Sandy et le lac Oo-pe-te-qua-yah, la réserve devant comprendre 10,624 acres, ou environ 17 milles carrés (. . .) [332 x 32 = 10 624]⁷⁸.

4) En 1939, l'arpenteur en chef calcule ainsi la superficie accordée à la bande de Portage la Loche :

[Traduction]

Cette bande ne possède aucune réserve et les Indiens qui en font partie ont exprimé le désir d'en obtenir trois, soit une en Alberta et deux en Saskatchewan. En 1938, au moment du versement des annuités prévues par le traité, la population de la bande s'établissait à 79 personnes. Sur une base de 128 acres par personne, la bande avait donc droit cette année-là à 10 112 acres⁷⁹.

Les gouvernements de l'Alberta et de la Saskatchewan se sont entendus provisoirement sur le transfert des terres demandées, mais l'inspecteur Ostrander, du bureau chargé des Indiens, après les avoir inspectées à la fin de l'année 1939, conseillera de ne pas établir de réserve à cet endroit. On tentera par la suite de trouver un autre site, mais au bout du compte, aucun arpentage ne sera effectué.

En 1961, la bande de La Loche choisit trois sites aux fins de l'établissement de réserves : 320 acres où les membres entretiennent des potagers, quelque 10 000 acres le long de la rive ouest du lac Methy et 6 400 acres sur la rivière Methy, à l'endroit où celle-ci se jette dans le lac Peter Pond. La superficie est fondée sur la population de l'époque :

78 Copie d'un décret approuvé par le lieutenant-gouverneur de l'Ontario, le 18 juin 1931, repris dans le Traité de la baie James (Traité n° 9) (Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1981), p. 40 et 43.

79 Note de F.H. Peters à D.J. Allan, surintendant, Réserves et fiducie, Affaires indiennes, le 19 octobre 1939, AN, RG 10, vol. 7777, dossier 27131-1.

[Traduction]

La population indienne totale de la bande de La Loche, au moment du dernier versement annuel prévu par le Traité, était de 130 hommes, femmes et enfants. Aux termes du Traité n° 10, elle devrait avoir droit à 16 640 acres⁸⁰.

Ces sites ne seront pas arpentés.

En 1964, la bande de La Loche décide finalement de faire arpenter des terres; la superficie sera fondée sur la population à cette date :

[Traduction]

(. . .) réserve de 23 424 acres pour 183 personnes, répartis comme suit : environ 13 120 acres du côté sud-ouest du lac La Loche, environ 5 760 acres situés au nord des lacs Linvall et Palmberre, environ 4 544 acres situés sur le lac Peter Pond, s'étendant sur un mille le long de la rive du lac, au nord du Eighteen Mile Landing.⁸¹

5) En 1986, la bande crie de Fort Chipewyan, dans le nord de l'Alberta, qui ne possédait pas encore de terres, s'entend avec le gouvernement du Canada et celui de la province; l'entente prévoit que la bande recevra à la fois des terres et une indemnité monétaire en vertu des droits qu'elle exerce et en fonction de la population à cette époque (toutes les parties s'entendent sur une date définitive) :

[Traduction]

(. . .) 14. Les parties reconnaissent que la population de la bande servant au calcul de la superficie de terres devant être mise de côté aux termes du Traité n° 8 est celle de 1982 et qu'elle ne comprend pas les personnes qui sont devenues ou qui pourraient être devenues membres après cette date, y compris celles qui le sont devenues aux termes du c. 27 des Lois de 1985⁸².

Les exceptions

Le Département des affaires indiennes déclarera à au moins deux occasions que les calculs des superficies n'est pas fondé sur les chiffres de la population au moment de l'arpentage, et dans les deux cas, cela se fera à l'avantage des bandes visées.

80 N.J. McLeod, superviseur régional, Saskatchewan, à W.C. Bethune, chef, Réserves et fiducie, le 9 janvier 1961 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 1115 à 1117).

81 Résolution du conseil de bande de La Loche, le 11 février 1964, (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 1256).

82 Règlement de la revendication, le 23 décembre 1986 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 4053).

1) En 1882, l'agent des Indiens à Qu'Appelle rapporte que l'arpentage a été effectué dans le cas des bandes des lac Crooked et Round visés par le Traité n° 4 :

[Traduction]

Je dois souligner qu'en 1877, ces bandes se sont vu attribuer des réserves sur la rive nord de la rivière Qu'Appelle; en raison de la demande de bois d'oeuvre pour la construction et l'érection de clôtures, on considéra qu'il était souhaitable de les déplacer du côté sud.

La superficie de chaque réserve a été calculée en fonction des listes de versements de 1879, l'année au cours de laquelle les annuités ont été versées au plus grand nombre d'Indiens⁸³.

2) Le même critère sera appliqué en 1884 à l'arpentage effectué pour le compte du chef James Seenum dont la bande est visée par le Traité n° 6 (en Alberta). Dans ce cas, les arrangements sont plus formels. Dès l'arrivée de l'arpenteur qui vient délimiter la réserve dont la superficie, selon ses instructions doit être fondée sur le nombre de personnes à qui l'on a versé les dernières annuités, le chef s'offusque de la méthode. Apparemment appuyé par un interprète présent à la négociation du Traité n° 6, il soutient que les commissaires Morris et Christie ont promis une vaste étendue qu'ils ont décrite en se servant des diverses caractéristiques physiques de la région. La population de sa bande ayant décliné de façon substantielle depuis l'adhésion au traité, le chef refuse d'accepter la petite superficie à laquelle la population actuelle lui donnerait droit. Le commissaire adjoint chargé des Indiens négocie alors avec le chef. Il en résultera l'entente qui suit :

[Traduction]

Étant donné qu'il y a mésentente entre ladite bande et le Département des affaires indiennes depuis la conclusion du traité quant à la superficie des terres à mettre de côté au titre de la réserve prévue pour cette bande, il a été convenu aujourd'hui de [passage illisible] que la superficie de terre qui sera attribuée à la bande sera celle qui lui aurait été accordée si la réserve avait été arpentée au moment où le plus grand nombre de personnes a reçu des annuités sous le régime dudit chef, quelle que soit l'époque, ce nombre devant être décidé d'après les listes de versement⁸⁴.

83 A. McDonald, agent des Indiens, Qu'Appelle, au surintendant général des Affaires indiennes, le 19 janvier 1882, au Canada, Département des affaires indiennes *Rapport annuel*, 1881, p. 224.

84 Hayter Reed, commissaire chargé des Indiens pour le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest, entente avec le chef James Seenum, le 24 septembre 1884, AN, RG 10, vol. 3586, dossier 1195, bobine C-10103.

Les arpentages multiples

Dans certains cas, l'arpentage initial ne garantit pas aux bandes toutes les terres auxquelles elles ont droit. Cela peut découler d'une erreur commise par l'arpenteur ou d'une méconnaissance de la population réelle de la bande durant l'année où a été effectué l'arpentage. Parfois, surtout à la fin des années 30 et au début des années 40, les fonctionnaires des Affaires indiennes choisissent délibérément de retarder la sélection définitive des terres, décidant seulement d'une superficie suffisante pour satisfaire aux besoins réels du moment, et d'établir un «crédit de terres plutôt que de faire une sélection dès maintenant et le regretter plus tard⁸⁵.»

Deux projets de recherche menés au cours des années 70 sur la façon de procéder du ministère des Affaires indiennes dans les cas d'arpentages multiples servent aujourd'hui de base aux discussions. Le premier, effectué par Heather Flynn pour le compte de la Direction de la gestion foncière du ministère des Affaires indiennes, en 1974 (voir l'annexe A), illustre certaines des difficultés liées à la compréhension de la question et donne des exemples où des terres supplémentaires ont été attribuées à des bandes pour des raisons sociales et économiques, ou pour corriger des répartitions injustes, mais avec l'intention déclarée de satisfaire aux exigences des traités⁸⁶. Ken Tyler et Bennett McCardle, auteurs du deuxième travail de recherche, lequel a été effectué en 1978 dans le cadre d'un projet conjoint pour le compte de la Federation of Saskatchewan Indians et de l'Indian Association of Alberta (voir l'annexe B), concluent que [traduction] «(. . .) le Ministère n'a jamais tenté de répondre aux revendications territoriales présentées en vertu des traités en ajoutant seulement ce qui manquait aux terres des bandes après l'arpentage initial⁸⁷».

Certes, ces deux études nous en apprennent un peu plus sur le sujet, mais, à mon avis, elles ne sont pas assez approfondies pour qu'on puisse en tirer de solides conclusions. D'après les documents examinés dans le cadre de la présente étude, il est évident que l'on a utilisé toutes sortes de dates pour établir les bases démographiques. Il est aussi arrivé que des modes de

85 Dr. Harold McGill, directeur des Affaires indiennes, au sous-ministre des Affaires indiennes, le 15 avril 1939 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 764-765); le directeur intérimaire des Affaires indiennes à M. Christianson, surintendant des bureaux chargé des Indiens, le 10 août 1943 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 812-813); et D.J. Allan, surintendant, Réserves et fiducie, à Christianson, le 26 janvier 1944 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 820-821).

86 G.A. Poupore, gestionnaire des terres des Indiens, à W. Fox, agent des projets spéciaux, Affaires indiennes, le 6 février 1975 (CRI, Kawacatoose, pièce 27).

87 Joe Dion, président, Indian Association of Alberta, à Hugh Faulkner, ministre des Affaires indiennes, le 30 novembre 1978 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT), p. 3052 à 3087).

calculs différents soient utilisés au cours d'une même période parce les instructions provenaient de différentes sources (du bureau régional plutôt que de l'administration centrale, par exemple). D'après le petit échantillonnage dont on dispose, il est toutefois impossible de déterminer de façon sûre si une pratique a prévalu par rapport à une autre. Pour dresser un portrait historique complet, il serait nécessaire de procéder à une étude beaucoup plus approfondie de l'arpentage des réserves et d'examiner le plus de correspondance possible sur le sujet.

La série de documents la plus complète dont j'ai pu disposer est celle concernant la bande de Lac La Ronge. On trouvera dans les pages qui suivent un résumé des divers énoncés relatifs au calcul de la superficie des terres visées par le traité, pour le compte de la bande intéressée. Ce résumé illustre à quel point cette question peut être complexe.

La bande de Lac La Ronge et la «Formule de compromis»

La bande de Lac La Ronge s'est vu attribuer des terres pour sa réserve de façon sporadique sur une période plus de 75 ans. Les dossiers montrent que, à diverses époques, les fonctionnaires ont utilisé à peu près tous les modes de calcul de la superficie à accorder à cette bande, y compris une formule unique inventée en 1960 et appliquée uniquement à cette bande.

1897 — Moins-reçu à la date du premier arpentage

Les membres de la bande de Lac La Ronge sont des descendants de la bande de James Roberts, laquelle a adhéré au Traité n° 6 le 11 février 1889. La bande de William Charles, au lac Montreal (qui était, et a toujours été, une bande distincte) a elle aussi adhéré à ce traité, au même endroit et à la même date. Les bandes recevront deux versements en 1889, l'un en février au moment de leur admission et l'autre en octobre, lors du versement normalement prévu des annuités.

À l'automne 1889, au lac Montreal, A.W. Ponton procède à l'arpentage d'une réserve de 23 milles carrés (la réserve indienne 106) pour le compte de la bande de William Charles. Ponton assiste au versement des annuités avant de consulter le chef au sujet du site, et la superficie arpentée satisfait aux conditions du traité en ce qui concerne les terres réservées pour la bande en fonction de sa population à l'époque.

Une vaste et unique étendue de terre, également fixée en fonction de la population de la bande à l'époque, sera choisie pour les gens de James Roberts, à Lac La Ronge, lors du versement des annuités en octobre 1889,

mais, pour diverses raisons, elle ne sera jamais arpentée. Au cours des quelques années qui suivront, la bande de Lac La Ronge présentera plusieurs demandes de terres agricoles au sud de son site, de sorte que, si elle n'arrive plus à subvenir à ses besoins par les moyens traditionnels, elle aura un endroit où aller se fixer. Les fonctionnaires laissent entendre que la bande du lac Montreal a également besoin de terres agricoles étant donné qu'il y en a peu dans sa réserve. En 1897, le Département accepte de borner un secteur de terres arables qui pourra être utilisé par les deux bandes (et, comme on le proposera plus tard, par d'autres bandes du Nord qui ne disposent pas de pareilles terres sur leurs territoires de chasse). L'agent des Indiens reçoit une instruction particulière voulant que les membres des bandes ne doivent pas avoir voix au chapitre au moment de la sélection : «la réserve ne sera pas la propriété exclusive de l'une des bandes, mais sera plutôt mise à la disposition commune de leurs membres qui voudront quitter leur demeure actuelle et se mettre à l'élevage et à la culture sur le nouveau site, et c'est pourquoi le Ministère se réserve le droit de choisir l'emplacement⁸⁸.»

Au cours de l'été 1897, A.W. Ponton arpente une superficie de 56,5 milles carrés qui est censée devenir la réserve 106A de la Petite Rivière rouge. Dans son rapport, il indique que le calcul de cette superficie est fondé sur la population *combinée* des bandes du lac Montreal et de Lac La Ronge au moment du deuxième versement des annuités aux deux bandes en octobre 1889 (c'est-à-dire au moment de l'arpentage initial dans le cas de la bande du lac Montreal) :

[Traduction]

En 1889, on a recensé 435 membres dans les deux bandes, ce qui leur donne droit, aux termes du Traité n° 6, à 87 milles carrés de terre. De cette superficie, la réserve arpentée par le soussigné au lac Montreal en 1889, laquelle est connue sous le nom de réserve n° 106, s'étend sur 23 milles carrés, et la réserve faisant l'objet de la présente lettre est connue sous le nom de réserve n° 106A et s'étend sur 56,5 milles carrés, pour une superficie totale de 79,5 milles carrés; il semblerait donc que les bandes ont encore droit à 7,5 milles carrés en sus des terres qui ont été mises de côté pour elles⁸⁹.

*1909 – La population au moment de la conclusion du Traité
(y compris les adhésions après le fait)*

88 A.E. Forget, commissaire chargé des Indiens, Regina, à l'agent des Indiens, bureau de Carlton, le 30 avril 1897, AN, RG 10, vol. 3601, dossier 1754 1/2 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 239).

89 Ponton au Département des affaires indiennes, le 14 avril 1899, AN, RG 10, vol. 7766, dossier 27107-4, pt. 2 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 296 à 298).

En 1907, Duncan Campbell Scott, alors comptable au Département des affaires indiennes, note que la population des bandes du lac Montreal et de Lac La Ronge s'est accrue de façon substantielle depuis 1889. Laissant entendre que d'autres terres pourraient devoir être mises de côté, il demande à l'agent de vérifier si cette croissance découle d'une augmentation naturelle de la population ou de l'ajout [traduction] «d'Indiens partis chassés isolément de la bande principale lorsque cette dernière a adhéré au traité⁹⁰». Ce à quoi l'agent Borthwick répond par une autre demande : [traduction] «Doit-on inclure les personnes qui se sont ajoutées naturellement depuis l'adhésion de la bande au traité ou doit-on plutôt tenir compte seulement du nombre de personnes à l'époque de cette adhésion?⁹¹» Le secrétaire des Affaires indiennes affirme alors qu'il devrait se servir du nombre de personnes visées par le traité à l'époque de la conclusion de ce dernier, [traduction] «Les Indiens nés depuis ce temps ne devraient pas être comptés⁹².»

En avril 1908, Borthwick fait une analyse détaillée dans laquelle il dénombre 89 ajouts aux bandes du lac Montreal et de Lac La Ronge, sans tenir compte de l'accroissement naturel. Ce nombre sera ajouté aux 377 personnes qui composent les deux bandes à qui l'on a fait un premier versement d'annuités en février 1889 (que Borthwick appelle la liste de 1888), ce qui donne 466 personnes au total⁹³. Le secrétaire McLean informera ensuite l'inspecteur des agences indiennes de ce qui suit :

[Traduction]

Il n'y a aucun doute que ces Indiens sont loin de disposer de toutes les terres dont ils devraient avoir possession aux termes du traité. M. Borthwick s'est penché sur la question de l'accroissement naturel afin de vérifier le nombre d'Indiens qui avaient droit à des terres au moment de la conclusion du traité. Il estime ce nombre à 466. Les deux réserves de ladite bande, plus précisément les réserves nos 106 et 106A, s'étendent respectivement sur 23 et 56,5 milles carrés. Si les chiffres de M. Borthwick sont exacts, la superficie à laquelle les Indiens ont encore droit est de 13,5 milles carrés (...)⁹⁴.

90 Scott au sous-surintendant général des Affaires indiennes, le 22 mars 1907 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 361).

91 Borthwick au secrétaire, Département des affaires indiennes, le 10 mai 1907, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27132-1, pt 1 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 366).

92 McLean à Borthwick, le 20 mai 1907 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 367).

93 Borthwick au secrétaire des Affaires indiennes, le 21 avril 1908, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27,132-1, pt. 1 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 408 à 410).

94 J.D. McLean à W.J. Chisholm, le 6 juin 1908, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27,132-1, pt. 1 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 415-416).

L'inspecteur Chisholm examinera plus tard les chiffres de Borthwick et se dira d'accord avec sa décision de commencer avec la liste de 1889, étant donné que le but premier est de vérifier le nombre actuel de membres de la bande qui auraient été admissibles s'ils s'étaient présentés afin de se faire inscrire à la date de la signature du traité. Il abaissera, toutefois, le total de Borthwick à 463 personnes, ce qui donne d'après ses calculs une superficie supplémentaire de 13,1 milles carrés à laquelle la bande a encore droit⁹⁵. Au cours de la saison d'arpentage 1909-1910, J. Lestock Reid bornera au total 10,4 acres dans 13 petites réserves près de Lac La Ronge et de Stanley et déclarera dans son rapport que 2,7 milles carrés doivent encore être attribués à la bande⁹⁶.

Septembre 1910 – Population de l'époque et nouveaux signataires après le fait

À l'automne 1910, une controverse au sujet de la répartition des revenus provenant de la vente de bois d'oeuvre de la réserve indienne n° 106A entraîne un examen de la propriété des terres qui s'y trouvent. E. Jean (dont on ne connaît ni la fonction ni la division d'attache) rédige alors une note explicative dans laquelle il déclare que la bande du lac Montreal s'est vu attribuer un surplus de terres lors de l'arpentage de la réserve n° 106, en 1889, si l'on se fie à la population qui y vivait à l'époque. Selon une note de 1895 du sous-surintendant général des Affaires indiennes, une portion de 9 milles carrés de la nouvelle réserve proposée (106A) devait être cédée à la bande du lac Montreal qui, en retour, devait renoncer à une superficie égale dans ce qui était sa réserve à l'époque. Jean procède ensuite au calcul de l'étendue qui devait revenir à la bande en 1897, depuis l'arpentage de la réserve n° 106A, en se servant du chiffre de la population cette année-là : [traduction] «La population de la bande du lac Montreal en 1897 (143 âmes) lui donnerait droit à 28,6 milles carrés, alors que les 9 milles carrés dont il est question en sus des 23 milles carrés de la réserve 106 font au total 32 milles carrés. (. . .) la bande du lac Montreal n'avait [donc] même pas droit à ces 9 milles carrés à moins de céder des terres dans la réserve initiale, ce qu'elle ne semble pas avoir fait.»

Jean conclut sa note par une déclaration sur la situation territoriale des bandes du lac Montreal et de Lac La Ronge :

95 Chisholm au secrétaire des Affaires indiennes, le 27 décembre 1908, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27132-1, pt. 1 (Documents de la CRI, La Ronge, p. 421 à 424).

96 Note de J. Lestock Reid, le 25 février 1910, J.D. McLean à P.G. Keyes, ministère de l'Intérieur, le 4 mars 1910 (Documents de la CRI, La Ronge, p. 434 à 436).

[Traduction]

Bien entendu, la population des deux bandes n'a pas cessé de croître depuis 1897, en raison de l'admission d'autres Indiens au traité et [page déchirée, mots manquants] elles ont toutes deux eu droit à plus de terres que ce qu'elles ont reçu jusqu'à maintenant. En 1909, leur population était la suivante :

Lac Montreal	187
Lac La Ronge	516

Cela ferait dont 37,2 milles carrés pour la première et 103,2 milles carrés pour la seconde⁹⁷.

Par conséquent, le calcul des superficies à attribuer est, du moins selon ce fonctionnaire, fondé sur la population du moment et, même si la bande a reçu tout ce à quoi elle avait droit, le calcul en question peut être repris par suite de l'admission d'Indiens qui n'étaient pas visés par le traité.

Octobre 1910 – La population à la date du premier arpentage

Deux semaines après la rédaction de la note que nous venons de voir, le Commissaire chargé des Indiens, David Laird, contredira cette interprétation. Dans une note au comptable, dans laquelle il cite des passages de celle de Jean, il continue de fonder ses calculs sur le chiffre de la population en octobre 1889 (époque du deuxième versement d'annuités) :

[Traduction]

(. . .) la part maximale de la réserve 106A qu'elle [la bande du lac Montreal] peut réclamer est de 9 milles carrés. Quant à la bande de Lac La Ronge, aucun autre arpentage n'a été effectué pour elle et, même si on lui a accordé le reste de la réserve 106A, soit 47,5 milles carrés [56,5 moins 9], il lui manque encore 19,3 milles carrés (le nombre de membres inscrits sur la liste des bénéficiaires d'annuités étant de 334)⁹⁸.

1914 – La population au moment de la conclusion du traité (y compris les adhésions après le fait)

En 1914, le comptable du Département des affaires indiennes, F.A. Paget, rédige une note au sujet de la situation territoriale des bandes de Lac La Ronge et du Lac Montreal, dans laquelle il déclare que ses calculs sont fondés sur le chiffre des populations au moment de leur adhésion au traité,

97 Note de E. Jean, le 27 septembre 1910, AN, RG 10, vol. 7766, dossier 27107-4, pt. 1 (Documents de la CRI, La Ronge, p. 437 à 439).

98 Laird au comptable, le 14 octobre 1910, AN, RG 10, vol. 7766, dossier 27107-4, pt. 1 (Documents de la CRI, La Ronge, p. 440 à 443).

en 1888 et 1889. Certes, il se fonde sur le nombre de personnes (99) ayant reçu des annuités en février 1889, au lac Montreal, mais le chiffre qu'il utilise dans le cas de la bande de Lac La Ronge se rapproche davantage du total auquel était parvenu l'agent Borthwick en 1908 en tenant compte des nouveaux adhérents au traité. Se fondant sur cette note, le sous-surintendant général, D.C. Scott, déclarera que la bande de Lac La Ronge a encore droit à 14,9 milles carrés⁹⁹.

Mars 1920 – La population de l'époque

Au bas de l'extrait d'une communication rédigée par le commissaire W.A. Graham, en mars 1920, se trouve une série manuscrite de calculs des terres qui n'ont pas encore été cédées aux deux bandes du lac Montreal et de Lac La Ronge, calculs qui sont fondés sur les chiffres de la population à cette date. On juge jugé qu'il ne convient pas de procéder à un arpentage des lieux cette année-là¹⁰⁰, de sorte que rien ne sera fait. Deux ans plus tard, l'agent Taylor, du bureau chargé des Indiens, fera parvenir une demande du chef James Roberts au sujet des 7 milles carrés de réserve qui restent à venir (probablement la moitié des 14,9 milles carrés calculés par D.C. Scott, en 1914) demande à laquelle J.D. McLean répond avec des chiffres de 1920 :

[Traduction]

À cette date [1920], la population s'établissait ainsi :

Bande du lac Montreal	271
Bande de Lac La Ronge	379
Bande de Stanley	264
Total	914

À 128 acres par membre, elles devraient avoir droit à 116 992 acres [182,8 milles carrés], ce qui les laisse en déficit de 61 125,6 acres [95,5 milles carrés]¹⁰¹.

Septembre 1922 – Date de la division de la bande

En 1910, les deux groupes composant la bande de Lac La Ronge se séparent en deux bandes distinctes : celle de James Roberts (La Ronge) et celle d'Amos Charles (Stanley). Deux listes de bénéficiaires et deux comptes de

99 F.A. Paget à D.C. Scott, le 11 décembre 1914, et D.C. Scott à Archdeacon J.A. MacKay, Prince Albert (Sask.), le 9 janvier 1915, AN, RG 10, vol. 7766, dossier 27107-4, pt. 1 (Documents de la CRI, La Ronge, p. 458 à 463).

100 W.M. Graham, le 31 mars 1920, et J.D. McLean à Graham, le 9 avril 1920, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27132-1, pt. 1 (Documents de la CRI, La Ronge, p. 496-497).

101 W.R. Taylor à J.D. McLean, sous-ministre et secrétaire, le 8 septembre 1922, et McLean à Taylor, le 26 septembre 1922, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27132-1, pt. 1 (Documents de la CRI, La Ronge, p. 509-510).

fiducie sont établis, mais les terres de la réserve ne sont pas officiellement réparties entre les deux groupes.

En 1922, lorsque la bande de James Roberts réclame le reste de ses terres, les fonctionnaires du Département des affaires indiennes lui répondent tout d'abord par des estimations de la superficie en se fondant sur la population de cette année-là (voir ce qui précède). À ce moment, McLean ne sait trop comment l'ensemble de la réserve est divisée. Lorsqu'il obtient les renseignements voulus, on effectue un nouveau calcul axé sur le chiffre de la population au moment de la séparation de la bande :

[Traduction]

En 1910, la bande de Lac La Ronge a été de nouveau divisée en deux : celle de La Ronge, dirigée par James Roberts, et celle de Stanley avec à sa tête Amos Charles. Leur capital et, je suppose, leur intérêt sur les terres de la réserve 106A a été divisé proportionnellement selon le nombre de leurs membres, soit respectivement 315 pour La Ronge et 235 dans le cas de Stanley. Nous n'avons aucun renseignement sur la division des 10,4 milles carrés mis de côté par M. Reid, mais ils seront divisés presque également.

En 1922, la population à Lac La Ronge est de 377 âmes. Celle de Stanley, la même année, s'élève à 241 personnes. Si nous prenons les deux populations en 1910 pour nos calculs, la bande de Lac La Ronge devrait avoir droit à 63 milles carrés. Elle dispose en ce moment de 27,2 milles carrés dans la réserve 106A et supposons 5,2 à Lac La Ronge, pour une superficie totale de 32,4 milles carrés. Elle a donc encore droit à 30,6 milles carrés. Par conséquent, la bande de Stanley devrait disposer de 47 milles carrés; elle en a actuellement 20,3 dans la réserve 106A, et environ 5,2 à Stanley, pour une superficie totale de 25,5 milles carrés. Il lui reste donc à recevoir 21,5 milles carrés¹⁰².

J.D. McLean transmet ces chiffres à l'agent Taylor en février 1923. Aucun arpentage n'est demandé, et rien dans les documents consultés ne permet de savoir pourquoi. Ces chiffres seront repris dans une correspondance datant de décembre 1926, août 1931 et mai 1936¹⁰³.

Novembre 1936 – La population de l'époque

En novembre 1936, l'arpenteur en chef et le secrétaire des Affaires indiennes reviennent sur la superficie à céder, d'après les chiffres de la population à

¹⁰² Note [non signée], ministère des Affaires indiennes, Ottawa, le 14 décembre 1922, AN, RG 10, vol. 7537, dossier 27132-1 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 511).

¹⁰³ J.D. McLean à W.M. Graham, le 15 décembre 1926; W.M. Graham au secrétaire, Affaires indiennes, le 28 août 1931, et A.F. Mackenzie à W. Murison, le 19 mai 1936 (Documents de la CRI, La Ronge, p. 534-435, 658-659 et 721).

l'époque, soit 93,6 milles carrés pour les 468 membres de la bande de James Roberts et 55,8 milles carrés pour les 279 membres de la bande d'Amos Charles. (Dans la correspondance étudiée, les chiffres cités en ce qui a trait à la superficie cédée jusqu'à ce jour sont inexacts; l'estimation de 20 000 acres dûs à chaque bande est donc peu pertinente)¹⁰⁴.

Avril 1939 – La population de l'époque

Dans une demande présentée en 1939 au sous-ministre des Affaires indiennes, le directeur Harold McGill, se servira également du chiffre de la population de l'époque pour faire accélérer les travaux d'arpentage¹⁰⁵.

Décembre 1959 – Moins-reçu à la date du premier arpentage et population de l'époque

Nous avons trouvé un deuxième cas où il est *possible* que le calcul ait été fondé sur un moins-reçu lors du premier arpentage (la date dont on s'est servi *n'est pas* celle de l'arpentage initial, mais une note rédigée sur le sujet semble indiquer que son auteur croyait le contraire). En décembre 1959, le chef, Réserves et fiducie, écrit au superviseur régional pour la Saskatchewan à propos des terres de la bande de La Ronge : [traduction] «Les réserves ont été sélectionnées en 1909, alors que la population de la bande s'élevait à 526 membres. D'après le traité, cette dernière avait droit à 67 328 acres, et 23 707 autres acres devraient donc lui être destinés.» Il poursuit toutefois en déclarant ce qui suit : «Je me permets d'ajouter que, puisqu'aucune réserve n'a été établie pour les Indiens du nord de la province, je n'aurais aucune objection à ce que le calcul soit effectué en fonction de la population actuelle¹⁰⁶.»

1961 – La formule de compromis (formule Bethune)

Les dossiers datant du début des années 50 contiennent de la correspondance sur les demandes d'arpentage pour le compte de la bande de Lac La Ronge, au point même qu'il semble que certaines terres de Stanley aient été visées pour servir éventuellement de réserve¹⁰⁷. Aucun calcul ne semble toutefois avoir été fait au cours de cette période. En 1953, le surintendant du

¹⁰⁴ Arpenteur en chef à M. White, le 30 novembre 1936, et A.F. MacKenzie à C.P. Schmidt, Regina, le 30 novembre 1936 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 726-727).

¹⁰⁵ Harold McGill au sous-ministre, le 15 avril 1939 (Documents de la CRI, La Ronge, p. 754 à 765).

¹⁰⁶ Le chef, Réserves et fiducie, au superviseur régional, le 18 décembre 1959 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 1061).

¹⁰⁷ E.S. Jones à J. Ostrander, le 11 juin 1952 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 894).

bureau de Carlton informe le superviseur régional que [traduction] «les Indiens visés ont droit à 60 000 ares supplémentaires de terre aux termes du traité, comme en fait foi la correspondance précédente». Ce chiffre ne peut être fondé sur la population de l'époque (laquelle est de 1 088), et rien n'indique d'où il vient¹⁰⁸.

En décembre 1960, les avocats de la bande de Lac La Ronge écrivent au ministère des Affaires indiennes pour exiger le reste des terres qui échoient à cette dernière aux termes du traité. Ils ne disposent pas des chiffres exacts, mais présentent leur demande en se basant sur les renseignements que la bande leur a fournis :

[Traduction]

Nos clients nous informent qu'une disposition du traité prévoit l'octroi de 60 000 acres à la bande. Ce chiffre est fondé sur la notion d'une portion de terre pour cinq membres de la bande. Nous croyons savoir que de cette superficie, seuls 6 000 acres ont été cédés et on nous a demandé de prendre les mesures nécessaires pour que le reste soit attribué¹⁰⁹.

Les fonctionnaires des Affaires indiennes sont conscients du fait qu'une portion substantielle de terres lui encore due à la bande de Lac La Ronge, mais ils doivent faire certaines recherches afin d'en déterminer l'étendue exacte¹¹⁰. Lorsque le superviseur régional écrira à l'administration centrale pour avoir des précisions sur le chiffre de la population à utiliser aux fins du calcul de la superficie des terres, le chef, Réserves et fiducie, W.C. Bethune, lui répond :

[Traduction]

À mon avis, nous devrions adopter la position suivante, à savoir que les étendues auxquelles ont droit les Indiens doivent être fondées sur la population des bandes au moment où les réserves sont mises de côté pour elles. Autant que je sache, cette position n'a jamais été attaquée par les provinces, et cela se justifie. Il y a un problème lorsque, par le passé, une bande s'est vu octroyer une partie seulement de sa réserve, mais on pense qu'il y a moyen de régulariser la situation de façon raisonnable¹¹¹.

108 E.S. Jones à J.T. Warden, le 18 septembre 1953 (Documents de la CRI, La Ronge, p. 904-905).

109 Cuelenaere, Hall & Schmit à N.J. McLeod, superviseur régional, le 7 décembre 1960 (Documents de la CRI, La Ronge, p. 1105).

110 N.K. Ogden pour le chef, Réserves et fiducie, au superviseur régional, Saskatchewan, le 6 janvier 1961 (Documents de la CRI, La Ronge, p. 1114).

111 Bethune au superviseur régional, le 13 février 1961 (Documents de la CRI, La Ronge, p. 1127).

À cette époque, le gouvernement du Canada est également en négociation avec celui de la Saskatchewan au sujet des terres de quatre bandes du nord de la province à qui on n'a jamais octroyé de réserve. La correspondance interne du gouvernement provincial trouvée dans les dossiers permet de croire que les fonctionnaires de la Saskatchewan ne sont pas particulièrement pressés de transférer des terres de la Couronne au Canada, surtout dans le Nord, où l'exploitation minière est en plein essor. On ne sait toutefois pas à quel point cette réticence a été communiquée au ministère des Affaires indiennes.

Bethune considère la situation de la bande de Lac La Ronge comme un «problème». Sa solution, à laquelle il semble être arrivé sans consulter personne, est de calculer la superficie à laquelle la bande a droit en se servant d'un pourcentage de la population de l'époque :

[Traduction]

À notre avis, lorsqu'une bande reçoit les terres auxquelles elle a droit, ce droit doit être fondé sur la population de la bande à ce moment précis, peu importe que cela soit à la conclusion du traité ou plusieurs années plus tard. Lorsque la cession des terres se fait en plusieurs étapes, le problème s'accroît et oblige les Indiens, les autorités provinciales et nous-mêmes à adopter une attitude raisonnable. La bande de Lac La Ronge s'est d'abord vu octroyer une réserve en 1897, laquelle, selon la population de la bande à l'époque, représentait 51,56 p. 100 de l'étendue à laquelle elle avait droit. En 1909, d'autres terres ont été mises de côté pour elle en fonction de la population de cette année-là. Ces terres représentaient 7,95 p. 100 de la superficie totale à laquelle la bande avait droit à l'époque. En 1948, d'autres terres ont été mises de côté pour elle; ces terres représentaient 5,16 p. 100 de la superficie totale à laquelle la bande avait droit, compte tenu de sa population à l'époque. On pourrait donc soutenir à la lumière de ces faits que la bande du lac La Ronge s'est vu octroyer 64,76 p. 100 de toutes les terres auxquelles elle a droit. D'après la population de 1961, qui s'élève à 1 404 personnes, les 35,24 p. 100 qui restent équivalent à 63 330 acres¹¹².

Sans discussion ni débat apparents, cette formule nouvelle et unique (en fait un calcul de la superficie exacte) servira à établir l'étendue des terres qui seront octroyées de façon «définitive» à la bande, aux termes du traité¹¹³. (Il est à noter que, depuis le début des années 70, la bande met en doute la validité de cette formule et de la résolution du conseil de bande libérant le

112 W.C. Bethune au superviseur régional, Saskatchewan, le 17 mai 1961 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 1136).

113 Résolution du conseil de bande de Lac La Ronge, le 8 mai 1964 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 1322).

gouvernement de ses obligations; elle a d'ailleurs déposé une requête auprès de la Commission des revendications des Indiens et a intenté une poursuite devant la Cour du banc de la Reine de la Saskatchewan à cet égard.)

Le traitement des absents, les transferts de membres et les «personnes comptées en double»

Il est évident que, dans le calcul de la superficie des réserves, les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes ont, à un moment ou à un autre, tenu compte des absents, des nouveaux adhérents, des transférés provenant de bandes privées de terres et des personnes à qui des terres avaient été octroyées ailleurs. Mais ils n'ont pas traité tous les cas de la même manière, comme on peut le constater dans les exemples qui suivent.

Les absents

Le 6 septembre 1898, le commissaire chargé des Indiens, A.E. Forget, calcule la superficie devant être attribuée aux bandes Yellow Quill et Kinistino, visées par le Traité n° 4, en Saskatchewan : [traduction] «358 Indiens ont été payés le mois dernier dans cette bande et on nous a rapporté que deux personnes étaient absentes, portant le total à 360, ce qui leur donne droit à 72 milles carrés¹¹⁴.»

Les nouveaux adhérents

Le 6 septembre 1898, le commissaire chargé des Indiens, A.E. Forget, recommande que soit octroyée à la bande Kinistino, dont la population est «d'environ cinquante personnes», une réserve suffisamment grande pour subvenir aux besoins de 75 personnes, car «en raison des attraits de la localité, quelques Indiens chasseurs répartis un peu partout sur le territoire non colonisé pourraient venir s'y greffer (. . .)¹¹⁵»

Le 18 décembre 1910, l'arpenteur J.K. McLean fait rapport de son travail à la réserve Norway House (Manitoba) : [traduction] «Étant donné que des Indiens qui n'étaient pas visés par le traité ont adhéré à ce dernier à cet endroit, une superficie de 7 264 acres a été annexée à l'extrémité nord de la réserve¹¹⁶.»

114 AN, RG 10, vol. 3935, dossier 118537-1 (Documents de la CRI, La Ronge, DFII, p. 269 à 271).

115 Kenneth Tyler et Bennett McCardle, Report on Multiple Surveys Practices, constituant les annexes B, C et D d'une lettre de Joe Dion, président de l'Indian Association of Alberta, à Hugh Faulkner, ministre des Affaires indiennes, le 30 novembre 1978, doc. 8, p. 2.

116 McLean à Pedley, le 18 décembre 1910, AN, RG 10, vol. 4019, dossier 279,393-6, bobine C-10173.

Le 19 octobre 1939, l'arpenteur en chef, F.H. Peters, fait état de la situation territoriale de certaines bandes du nord de l'Alberta :

[Traduction]

La bande du lac Utikuma ainsi que les Wapiscow et les Grands Cris ont des réserves, mais, en raison de l'accroissement naturel de la population et de l'adhésion après le fait d'Indiens non visés par les traités, ces bande ont besoin de terres supplémentaires (. . .)

[pour ce qui est de la bande du lac Utikuma,] 154 Indiens non visés par les traités se sont joints à la bande depuis 1909; s'ils avaient droit individuellement à des terres supplémentaires, ils recevraient 154 fois 128 acres, soit 19 712 acres en tout. (. . .)

Pour régler de façon définitive avec ces Indiens la question des terres qui leur sont dues, nous sommes d'avis qu'il faut calculer la superficie supplémentaire en fonction de la population actuelle plutôt qu'en tenant compte du nombre d'Indiens qui se sont ajoutés à la bande depuis l'arpentage de la réserve au lac Utikuma. Voici pourquoi :

1. Si l'on fonde le calcul de la superficie supplémentaire uniquement sur le nombre d'Indiens non visés par les traités qui se sont joints à la bande depuis l'arpentage initial des réserves en 1908-1909, les descendants de ces Indiens seront laissés pour compte.

2. Il est possible que certains des Indiens non visés par les traités qui se sont joints à la bande soient aujourd'hui décédés et que d'autres aient quitté la bande, aient fait des échanges ou aient été transférés ailleurs. Par conséquent, ceux-ci ne devraient pas être inclus dans le calcul des terres supplémentaires à attribuer aux bandes en question¹¹⁷.

Dans un projet de lettre daté du 20 octobre 1939, le ministre des Mines et des Ressources (à l'époque responsable des Affaires indiennes) appuie les idées de l'arpenteur en chef : [traduction] «Les Indiens du lac Utikuma, les Grands Cris et les Wapiscow ne veulent pas obtenir plus de terres pour le plaisir de la chose. Dans chaque cas, un nombre important d'Indiens non visés par les traités se sont joints aux bandes depuis que les réserves actuelles ont été arpentées, et ces bandes ont droit à des terres supplémentaires aux termes du Traité n° 8 (. . .)¹¹⁸»

117 Note de F.H. Peters, arpenteur en chef, à D.J. Allan, surintendant, Réserves et fiducie, le 19 octobre 1939, AN, RG 10, vol. 7777, dossier 27131-1 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 783-784).

118 Le ministre des Mines et des ressources au ministre des Terres et des Mines de l'Alberta, le 20 octobre 1939 (Documents de la CRI, La Ronge, p. 786).

Indiens provenant de bandes privées de terres

Le 22 février 1928, William Gordon, un agent des Indiens à Norway House (Manitoba), fait valoir qu'il y a lieu d'attribuer des terres supplémentaires à la bande du lac Cross, car cette dernière compte maintenant des gens provenant de bandes à qui on n'a pas encore attribué de terres :

[Traduction]

Je suis bien conscient du fait que l'on ne peut demander au gouvernement de modifier constamment les frontières des réserves pour répondre à la croissance de la population, sans oublier celles qui sont restées inchangées malgré les décroissances. (. . .) Je ne possède pas tout le dossier, mais d'après ce que j'ai en main, je suis d'avis que la majeure partie de la croissance de la bande du lac Cross de 1877 à 1913 est attribuable à la migration d'Indiens provenant d'autres bandes dont on n'a pas encore arpenté les réserves. En 1908, quelque 73 personnes du lac Split, de York, d'Oxford House, de la rivière Nelson et de Nelson House sont venues s'ajouter à la bande¹¹⁹.

Les personnes comptées en double

Le 20 juin 1890, des instructions parviennent à A.W. Ponton (Traité n° 3) : [traduction] «L'arpenteur vérifiera si une partie de la bande n'aurait pas déjà reçu des terres avec une autre bande¹²⁰.»

Le 15 septembre 1890, l'arpenteur Ponton écrira : [traduction] «[L'arpenteur] n'a aucun moyen de savoir si certaines familles [ont été comptées] dans l'attribution des terres à d'autres bandes, surtout lorsque ces terres ont été arpentées à différentes époques¹²¹.»

Le 31 octobre 1906, le sous-secrétaire S. Stewart écrit ce qui suit au sujet des terres supplémentaires destinées à la bande de Lac La Ronge : [traduction] «La question est plutôt délicate, car il faut prendre bien soin de ne pas attribuer de terres à des Indiens qui en ont déjà reçu¹²².»

119 William Gordon, agent du bureau chargé des Indiens, au sous-ministre adjoint et secrétaire, ministère des Affaires indiennes, le 22 février 1928, AN, RG 10, vol. 7772, dossier 27123-32.

120 AN, RG 10, vol. 1918, dossier 2790, bobine C-11,110.

121 A.W. Ponton à E. McColl, inspecteur du bureau chargé des Indiens, le 15 septembre 1890, AN, RG 10, vol. 1918, dossier 2790.

122 S. Stewart à W.J. Chisholm, inspecteur du bureau chargé des Indiens le 31 octobre 1890 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 345).

Le 11 juin 1913, des instructions sont envoyées à I.J. Steele au sujet de l'arpentage (Traité n° 8) : [traduction] «Il y a lieu dans tous les cas de faire en sorte qu'un Indien n'obtienne pas de terres à deux endroits différents¹²³.»

Le 27 décembre 1966, H.T. Vergette écrit à R.M. Connelly:

[Traduction]

(...) les changements d'habitudes de vie chez les nomades, les transferts, les mouvements entre les bandes, les séparations, etc., ont créé un problème très complexe. Il ne s'agit pas simplement de choisir un chiffre dans une liste de bénéficiaires d'annuités ou dans le recensement de tous les membres d'une bande et de s'en servir pour demander à la province d'attribuer des terres, même si cette méthode a été la plus fréquemment utilisée. Pour être le plus juste possible, il faut examiner attentivement l'organisation passée et le développement de la bande depuis la conclusion du traité jusqu'à nos jours afin de déterminer : 1) s'il y a eu des fluctuations anormales de la population au fil des ans; 2) le cas échéant, quelle en est la raison; 3) si les dossiers indiquent une hausse substantielle du nombre de membres par suite de l'arrivée d'Indiens en provenance d'autres bandes auxquelles des terres pourraient déjà avoir été attribuées; 4) si, dans le cas des nouvelles réserves, les Indiens qui en bénéficient ont déjà fait partie d'un groupe pour lequel des terres ont été mises de côté; 5) s'il existe d'autres renseignements portant sur les droits fonciers issus de traités (...)¹²⁴.

123 J.D. McLean à I.J. Steele, le 11 juin 1913, AN, RG 10, vol. 4019, dossier 279,393-9, bobine C-10,173.

124 MAINC, dossier 574/30-4-22, *in* Davies, «Treaty Land Entitlement,» note 66 ci-haut, onglet 11.

PARTIE III

REVENDEICATIONS DE DROITS FONCIERS ISSUS DE TRAITÉS : POLITIQUE ET APPLICATIONS

POLITIQUE DES REVENDEICATIONS PARTICULIÈRES — GÉNÉRALITÉS

Les revendications territoriales des Autochtones ne constituent pas un phénomène nouveau au Canada. Il est vrai que, avant 1951, les démarches en ce sens ne sont guère encouragées, compte tenu des restrictions de la *Loi sur les Indiens* concernant l'utilisation des fonds des bandes et les contributions pécuniaires individuelles pour porter les revendications devant les tribunaux, ainsi que de la nécessité d'obtenir l'approbation du gouvernement pour poursuivre la Couronne. Toujours est-il que les revendications concernant les droits de chasse, de pêche et de piégeage, ou le manquement, de la part du gouvernement, à l'une ou l'autre de ses obligations dans la gestion des terres et des biens, ont surgi fréquemment dans l'histoire de notre pays.

Jusqu'au milieu des années 70, rien n'est fait pour établir des processus normatifs de règlement des revendications. Les griefs sont traités au cas par cas, par les voies administratives normales du gouvernement, c'est-à-dire qu'ils font l'objet d'une enquête spéciale, d'une commission ou d'un conseil d'arbitrage. Les revendications de droits fonciers issus de traités (pour la création ou l'agrandissement des réserves) suivent la filière habituelle du Ministère, aucun mécanisme n'ayant été créé pour la recherche, l'analyse ou le règlement des différends liés aux décisions rendues.

Après la Seconde Guerre mondiale, on tente de créer un mécanisme pour traiter l'arriéré croissant des revendications. Ainsi, deux comités mixtes du Sénat et de la Chambre des communes (1945 et 1959) recommandent la création d'une commission des revendications des Indiens semblable à celle mise sur pied par le gouvernement américain. Toutefois, les projets de lois nécessaires pour donner suite à ces recommandations meurent tous au Feuilleton. D'autres démarches en ce sens aboutissent au même résultat en 1968 quand le gouvernement libéral dirigé par le premier ministre Pierre

Trudeau exige un examen approfondi de la politique concernant les affaires indiennes.

Cet examen se solde par la publication, en juin 1969, du Livre blanc sur la politique indienne du gouvernement du Canada¹²⁵. Dans ce livre blanc, le gouvernement fédéral propose d'abroger la *Loi sur les Indiens* et de prendre des mesures législatives pour que les Indiens prennent en main leurs terres et soient investis à cet égard du droit de propriété, de liquider le ministère des Affaires indiennes, d'engager des crédits pour favoriser le développement économique des Indiens, de s'acquitter de ses «obligations légales» à l'égard des revendications et des traités, et de céder aux provinces la gestion de programmes comme ceux de l'éducation, de la santé et de la sécurité sociale. Le Canada invite «les Indiens, les provinces et tous les Canadiens» à l'aider dans cette tentative de se démarquer de «(ces) traditions d'autorité des administrations coloniales de jadis» et de poursuivre plutôt une politique d'intégration et «du droit des Indiens de participer complètement et également à la vie culturelle, sociale, économique et politique du Canada». Toutefois, les Indiens réagissent immédiatement, d'un seul coeur, et de façon très négative¹²⁶, et, en mars 1971, le Livre blanc est relégué aux oubliettes.

Le Livre blanc entraîne, en décembre 1969, la nomination de Lloyd Barber à titre de commissaire aux revendications des Indiens. Dès le début, toutefois, Barber est gêné par un mandat le limitant à envisager des mécanismes devant permettre de régler les griefs et les revendications, et à faire rapport sur ces mécanismes. Il n'a, en effet, aucun pouvoir pour régler ces griefs et revendications. De même, il est souvent la cible des critiques et de l'opposition des Indiens croyant que la Commission a été créée pour tenter de leur imposer la politique énoncée dans le Livre blanc. La Commission est dissoute en mars 1977, «les moyens offerts pour régler les revendications demeurant essentiellement inchangés»¹²⁷. La Commission des droits des Indiens du Canada, qui est créée en 1976 pour faciliter le processus bilatéral de règlement des revendications présentées au gouvernement fédéral par les Indiens, est dissoute en janvier 1979 quand l'Association des premières nations se retire.

125 MAINC, *La politique indienne du gouvernement du Canada, 1969* [Le Livre blanc] (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1969) [ci-après appelé Livre blanc].

126 Chefs indiens d'Alberta, *Citizens Plus* [Le livre rouge] (1970; repr. Edmonton, 1995).

127 Richard C. Daniel, *A History of Native Claims Processes in Canada, 1867-1979*, rédigé pour le MAINC, Direction générale de la recherche (Ottawa : MAINC, février 1980), p. 228.

Dans l'intervalle, les démarches pour régler les revendications territoriales des Autochtones se poursuivent. Au début des années 70, le gouvernement fédéral commence à allouer des fonds aux organisations autochtones provinciales, territoriales et régionales ainsi qu'aux bandes indiennes pour leur permettre de faire des recherches et de documenter leurs revendications. Il continue, d'ailleurs, d'octroyer ces crédits. En juillet 1974, le Bureau des revendications autochtones est créé au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) pour régler le nombre croissant de revendications particulières et globales. Travaillant en étroite collaboration avec le ministère de la Justice, il a pour fonction première «d'effectuer des recherches de base, de représenter le gouvernement dans le cadre des négociations annoncées avec les groupes autochtones concernant le règlement de leurs revendications, et de formuler des politiques relatives à la présentation des revendications et à la conduite des négociations»¹²⁸.

Le Bureau des revendications autochtones ne connaît qu'un succès mitigé pour ce qui est du règlement des revendications particulières. En 1981, seulement 12 sur plus de 70 revendications particulières acceptées pour négociations ont été réglées. Quatre-vingts autres demandeurs attendent toujours de savoir si leur revendication sera acceptée ou non. À la suite d'un examen de la politique et de ses applications par le Ministère en 1981, plusieurs changements sont apportés. On crée, entre autres, une direction générale distincte chargée de s'occuper uniquement des revendications particulières. Néanmoins, à la fin de la décennie, seulement trois ou quatre règlements par année ont pu être négociés — soit un nombre inférieur à celui des revendications présentées, avec pour résultat que l'arriéré de revendications particulières non réglées continue de croître¹²⁹. En avril 1991, après avoir consulté les chefs indiens sur la façon d'améliorer le processus, le Premier ministre annonce une nouvelle initiative du gouvernement «afin de régler les revendications plus rapidement, efficacement et équitablement». Elle comporte, entre autres, des ressources accrues, des réajustements de la politique administrative (par exemple, un processus «accéléré» pour régler les revendications moins importantes), l'inclusion des revendications antérieures à la Confédération, la création d'une commission des revendications particulières des Indiens qui sera chargée d'examiner les revendications rejetées et, enfin, l'établissement d'un groupe de travail mixte des Premières Nations et du gou-

¹²⁸ *Ibid.*, p. 228.

¹²⁹ MAINC, *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones* (Ottawa : MAINC, mars 1993), 20.

vernement sur la politique des revendications particulières et ses applications, lequel groupe aura pour mandat «d'examiner tous les critères actuels d'acceptation et d'indemnisation sur lesquels se fonde la politique des revendications particulières, ainsi que de formuler des recommandations»¹³⁰.

Obligation légale

Dans le Livre blanc de 1969, le Canada déclare, d'entrée de jeu, qu'il faut «(. . .) que l'on reconnaisse les droits légitimes des Indiens», et que telle doit être la politique publique devant s'appliquer aux revendications et aux traités. Aucune définition n'est donnée, mais le gouvernement laisse entendre, entre autres choses, que «les termes et les effets des traités entre les Indiens et le gouvernement sont le plus souvent mal compris. Il suffit d'en prendre connaissance pour constater qu'ils ne comportent guère qu'un minimum de promesses, promesses généralement très restreintes (. . .)»¹³¹. Toutefois, on ne donne aucun autre éclaircissement sur cette politique.

En janvier 1972, le MAINC demande au ministère de la Justice de se prononcer sur «l'interprétation des traités et des ententes fédérales-provinciales pertinentes en ce qui a trait à la date de recensement sur laquelle fonder les droits fonciers (. . .) il n'existe aucun précédent judiciaire qui puisse nous aider à déterminer la position du gouvernement fédéral. Comme toute décision du Cabinet risque d'être contestée devant les tribunaux (. . .), elle doit reposer sur des principes légaux reconnus (. . .)»¹³². Le gouvernement ne devait jamais rendre publique la réponse du ministère de la Justice, en admettant que celui-ci ait seulement donné suite à cette demande, mais en mars de l'année suivante, le ministre des Affaires indiennes et d'autres représentants de son ministère laissent clairement savoir à la bande indienne d'Island Lake, au Manitoba, que l'«obligation légale» du Canada consiste à fournir des terres de réserve selon la population dénombrée à la date du premier arpentage (bien que dans ce cas précis, le Canada ait été prêt à déborder cette obligation et à demander des terres additionnelles à la province) :

- Le 15 mars 1973, J.G. McGilp (qui, à l'époque, semble avoir travaillé à titre de représentant spécial du MAINC) écrit ce qui suit aux chefs d'Island Lake :

¹³⁰ *Ibid.*, 22-23.

¹³¹ Livre blanc, p. 12.

¹³² H.T. Vergette à R.M. Connelly, 12 janvier 1972, dans Tyler and McCardle, Multiple Surveys Report (rapport sur les arpentages multiples), doc. 116.

[Traduction]

Vous trouverez ci-joint un énoncé de la position du gouvernement concernant votre demande de respecter les droits fonciers qui vous ont été conférés par traité (. . .)

Le gouvernement est prêt à s'acquitter de son obligation légale. Il lui serait très possible de soutenir que cette obligation légale consiste à fournir 2 939 acres [les terres non réclamées à la date du premier arpentage]. Il reconnaît, toutefois, que pendant de nombreuses années les bandes d'Island Lake n'ont pas joui des terres en question. Le gouvernement est donc prêt, si les bandes y consentent, à proposer une formule à la province¹³³.

- Plus tard le même mois, le Ministre écrit aux chefs sur la question suivante :

[Traduction]

En 1924, quand cette terre a été choisie, la bande d'Island Lake comptait 649 personnes selon la liste des bénéficiaires du traité. Par conséquent, selon l'obligation énoncée dans le traité n° 5, il convenait de créer des réserves ne dépassant pas 20 768 acres. Deux réserves ont été réclamées par la bande d'Island Lake en 1924, puis arpentées en 1925. Comme elles couvrent 17 829 acres, ce qui nous laisse une portion de 2 939 acres.

Pour se conformer aux dispositions du traité, le gouvernement doit encore mettre de côté 2 939 acres de terres de réserve. Je suis prêt à le faire ainsi qu'à effectuer les démarches nécessaires auprès du gouvernement du Manitoba (. . .).

Plus encore, je suis disposé à demander à la province que, comme la terre réclamée en 1925 représente 85,9 p. 100 de la superficie exigible, les 14,1 p. 100 qui restent soient calculés selon la population de vos bandes au 31 décembre 1972. Cela signifie que 14 000 acres seront ajoutés aux réserves.

Un règlement conclu aux conditions énoncées ci-dessus n'empêchera pas vos bandes de faire des propositions fondées plutôt sur des critères d'ordre social, économique ou autres. Je crois, toutefois, que les droits fonciers conférés par traité à vos bandes doivent être réglés en premier lieu maintenant (. . .)¹³⁴.

Six mois plus tard, le ministre des Affaires indiennes réitère publiquement que la politique du gouvernement s'articule autour de la reconnaissance des «obligations légales». Encore une fois, il n'y a rien dans cette déclaration qui définisse l'expression de façon précise, mais cette fois, le Ministre poursuit d'une façon semblant impliquer une interprétation plus large :

133 J.G. McGilp au chef Charlie Knott et autres, 15 mars 1973, MAINC, dossier 574/30-4-22 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2059).

134 Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef James Mason et autres, MAINC, dossier 574/30-4-22 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2061).

[Traduction]

La volonté du gouvernement fédéral à respecter les traités a été réitérée tout dernièrement par Sa Majesté la Reine lorsqu'elle a pris la parole devant les représentants des Indiens d'Alberta, à Calgary, le 5 juillet. Elle a indiqué : «Je puis vous assurer que le gouvernement du Canada reconnaît l'importance de se conformer à l'esprit et aux conditions de vos traités»¹³⁵.

Toutefois, les Premières Nations trouvent que les bureaucrates du Bureau des revendications autochtones ont adopté «une approche trop restrictive et excessivement légaliste» à l'égard des critères de validation, «laquelle est contraire à l'esprit et à l'objet des traités»¹³⁶. Le règlement des revendications ralentit considérablement et la frustration augmente. En 1982, le Canada publie *Dossier en souffrance — Une politique des revendications des autochtones. Revendications particulières*, dans une tentative de présenter une «politique claire et définie». On y lit que «[l]e gouvernement a clairement établi que son objectif premier en ce qui concerne les revendications particulières est de s'acquitter de son obligation légale, arrêtée au besoin par les tribunaux». Le gouvernement décrit ensuite ses paramètres :

1) L'obligation légale

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

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

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

2) Au-delà de l'obligation légale

En plus de ce qui précède, le gouvernement est disposé à reconnaître les revendications fondées sur l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

- i) Défaut de compensation à l'égard de terres indiennes prises ou endommagées par le gouvernement fédéral ou tout organisme relevant de son autorité.

135 MAINC, communiqué de presse, Jean Chrétien, «Déclaration sur les revendications des Indiens et des Inuits» (8 août 1973), p. 1.

136 Sol Sanderson, Federation of Saskatchewan Indians, à John Munro, ministre des Affaires indiennes, 24 septembre 1982 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 3503-3505). Voir également MAINC, *Dossier en souffrance — Une politique des revendications des autochtones. Revendications particulières* (Ottawa : MAINC, 1982) [ci-après appelé *Dossier en souffrance*], p. 15.

- ii) Fraude commise dans l'acquisition ou l'aliénation de terres indiennes par des employés ou mandataires du gouvernement fédéral, dans les cas où la preuve peut en être clairement établie¹³⁷.

La même année où l'on publie cet énoncé de politique, le ministre des Affaires indiennes fournit une définition plus concise :

[Traduction]

(. . .) Le Canada a interprété l'obligation légale dont il doit s'acquitter comme étant le résultat entre ce que la bande aurait dû recevoir au premier arpentage et les terres qu'elle a de fait reçues au fil des années¹³⁸.

Il convient de noter, toutefois, qu'il s'agit simplement d'une *interprétation* : la question n'a jamais été tranchée par les tribunaux.

Participation du gouvernement fédéral, des provinces et des Premières Nations à la validation et au règlement

Au fil des ans, des questions se sont posées concernant la répartition des responsabilités relatives au règlement des questions de droits fonciers issus de traités. En 1954, le conseiller juridique du ministère des Affaires indiennes indique qu'«il ne semble y avoir aucun moyen possible de donner un avis juridique ferme quant aux droits de la Couronne du chef du Canada à établir *arbitrairement* la date où des terres ont été choisies aux fins de déterminer l'emplacement d'une réserve destinée à une bande (. . .)»¹³⁹.

[traduction] Une vingtaine d'années plus tard, le commissaire Lloyd Barber est lui aussi d'avis que le Canada ne doit pas agir unilatéralement dans le dossier des droits fonciers issus de traités :

[Traduction]

Étant donné d'ambiguïté évidente que présente cette promesse faite dans les traités, l'iniquité inhérente de ladite promesse ainsi que les besoins actuels des bandes, je crois que la situation exige un processus de négociation qui permette d'examiner adéquatement la position des Indiens. C'est le genre de questions où le gouvernement fédéral ne doit pas rendre de décision unilatérale. Les traités sont des accords conclus entre deux parties et, en conséquence, tout point exigeant des éclaircissements

¹³⁷ *Dossier en souffrance*, p. 3 et 20.

¹³⁸ John Munro, ministre des Affaires indiennes, à Gary Lane, ministre des Affaires intergouvernementales, Saskatchewan, 7 juillet 1982 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 3479).

¹³⁹ Conseiller juridique, ministère de la Citoyenneté et de l'immigration, à L.L. Brown, Affaires indiennes, le 20 mai 1954, dossier du MAINC 578/30-5, vol. 1 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 934-937). C'est nous qui accentuons.

doit être soumis à un processus où les deux parties seront également représentées (...)¹⁴⁰.

Qui doit influencer la politique de validation et de règlement : le Canada, les provinces en cause, les Premières Nations? Comme la validation et le règlement sont deux fonctions distinctes dans le processus de revendication, les mêmes personnes participeront-elles nécessairement à la détermination du cadre des deux fonctions? Les réponses à ces questions dépendent dans une certaine mesure de la compétence en cause.

Ontario

Dans une série de jugements et de mesures législatives, du verdict rendu dans l'affaire *St. Catherine's Milling* dans les années 1880 jusqu'à l'adoption, en 1924, d'une loi ayant pour objet de régler certaines questions entre les gouvernements du Canada et d'Ontario concernant les terres de réserve indiennes (*An Act for the Settlement of certain questions between the Governments of Canada and Ontario respecting Indian Reserve Lands*), il appert que le gouvernement de l'Ontario, étant donné le contrôle qu'il exerce sur les terres de la Couronne en vertu des paragraphes 92(13) et 109 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, est habilité à exécuter les clauses relatives aux réserves indiennes que comportent les traités relevant de sa compétence. Par la suite, il est également devenu nécessaire que le Canada obtienne l'approbation de la province en cause concernant la superficie et l'emplacement des réserves indiennes réclamées en vertu d'un traité. En Ontario, donc, le respect des droits fonciers issus de traités suppose un processus trilatéral exigeant la coopération et l'approbation des Premières Nations, du gouvernement d'Ontario et du gouvernement fédéral¹⁴¹.

Le Manitoba, l'Alberta et la Saskatchewan

La situation dans les Prairies est moins claire, car aucun jugement n'a été rendu et aucune loi n'a été adoptée dans ces provinces pour régler ces questions. La Federation of Saskatchewan Indians (FSI) a toujours affirmé que la *validation* des revendications fondées sur les droits fonciers est un processus strictement bilatéral impliquant le Canada et les Premières Nations :

140 Lloyd Barber, commissaire aux revendications des Indiens, à Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, le 5 octobre 1972 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2000).

141 Donald McMahon, «Enforceability at Law of the Numbered Treaty Provisions Relating to Land,» document préparé pour la faculté de droit d'Osgoode, Toronto, [automne 1985], p. 13.

[Traduction]

La procédure de validation est manifestement liée à des questions administratives jamais réglées entre le Canada et les nations indiennes (. . .). Le gouvernement fédéral agit au nom de la Couronne à titre de partie aux traités. Les nations indiennes constituent l'autre partie à ces accords et, donc, se réservent le droit de déterminer la politique précise concernant les droits fonciers établis dans le cadre de négociations avec le représentant de la Couronne pour valider les droits de chaque bande (. . .).

La procédure de validation de chaque bande relève manifestement de la compétence du gouvernement fédéral et des Premières Nations (. . .)¹⁴².

Au moins deux instances gouvernementales ont appuyé cette interprétation¹⁴³.

Il n'existe pas suffisamment de documents pour commenter les positions d'Alberta et du Manitoba, mais dans la province de la Saskatchewan, il semble que la politique ait changé selon le gouvernement au pouvoir. En 1963, par exemple, le ministre des Ressources naturelles indique au cabinet que le procureur général adjoint est d'avis que «le droit de réclamation dans l'État fédéral ne peut être exercé que lorsque cette province reconnaît la nécessité de la réserve et en approuve la superficie et l'emplacement de la réserve (. . .)¹⁴⁴. En 1975, l'opinion a changé au point que le ministre responsable des affaires indiennes annonce publiquement que la validation relève strictement du gouvernement fédéral et des Premières Nations¹⁴⁵. Un changement de gouvernement introduit un autre courant en 1982, lorsque le ministre des Affaires intergouvernementales écrit que bien qu'il considère la validation des droits fonciers issus de traités comme une affaire administrative jamais réglée entre les bandes et le gouvernement fédéral, les dispositions de l'Accord de transfert des ressources naturelles permet aux provinces de participer au processus :

[Traduction]

Le ministre provincial doit «être d'accord» avec le ministre fédéral concernant les terres provinciales de la Couronne qui sont réclamées et jugées nécessaires pour permettre au Canada de s'acquitter de son obligation. Pour approuver la réclamation

142 Sol Sanderson, Federation of Saskatchewan Indians, à Gary Lane, 19 septembre 1982 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 3492). Voir aussi David Ahenakew à Warren Allmand, 22 juillet 1977 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2565).

143 Leon Mitchell, *Report of the Treaty Land Entitlement Commission* (Winnipeg : TARR Centre, 18 janvier 1983), 11 (v.1); Commission des revendications des Indiens, Centre de ressources de recherche, *Indian Claims in Canada: An Introductory Essay and Selected List of Library Holdings* (Ottawa : Information Canada, 1975), 17.

144 Eiling Kramer, ministre des Ressources naturelles, Saskatchewan, au Cabinet, 10 janvier 1963 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 1185-1187).

145 Document présenté par Ted Bowerman, ministre des Affaires du Nord de la Saskatchewan, à la Federation of Saskatchewan Indians, Regina, 4 décembre 1975 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2370).

de terres, le ministre provincial doit d'abord *approuver* le processus de validation qui établit le droit foncier. Je suis sûr que vous conviendrez non seulement que cette position de la province est raisonnable, mais aussi qu'elle fait partie intégrante du processus d'«approbation» entre les ministres fédéral et provincial¹⁴⁶.

Toutefois, ni le Canada ni la Federation of Saskatchewan Indians ne trouvent cette position raisonnable et, en avril 1984, la province l'abandonne¹⁴⁷.

Il est plus difficile de se faire une idée claire de la position du Canada, car, souvent, celui-ci ne fait pas totalement la distinction entre la reconnaissance du droit (qui l'amène simplement à déterminer si une bande a reçu ou non toutes les terres de réserve qui lui ont été promises par traité) et la question du règlement. Dans les discussions sur les droits fonciers de la bande d'Island Lake (Manitoba) en 1969, certains fonctionnaires fédéraux sont manifestement d'avis que la validation relève du Canada et des Premières Nations :

[Traduction]

De fait, les autorités fédérales doivent entreprendre deux rondes de négociations. Dans un premier temps, elles doivent négocier avec la bande d'Island Lake même, pour que soient déterminés d'un commun accord les droits fonciers résiduels de celle-ci. Dans un deuxième temps, elles doivent négocier avec la province afin que cette dernière cède au Canada, selon les dispositions de l'Accord de transfert des ressources naturelles, les terres dont il a besoin pour s'acquitter de son obligation envers la bande aux termes du traité¹⁴⁸.

Par contraste, durant les années 70, on parle de tentatives de faire participer la province à certains aspects du processus de validation. En avril 1974, par exemple, le superviseur de district du ministère fédéral, à Prince Albert, écrit ce qui suit au directeur de la Division des ressources du ministère provincial des Affaires du Nord de la Saskatchewan :

[Traduction]

Je vous demanderais d'examiner la présente affaire à partir des points suivants : 1) Êtes-vous disposé à reconnaître que la bande de Peter Ballantyne est en mesure de

146 J. Gary Lane, ministre des Affaires intergouvernementales, à John Munro, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 7 octobre 1982 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 3511-3512).

147 Munro à Lane, 25 novembre 1982 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 3530-3532); Sanderson à Lane, 19 septembre 1982 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 3492-3493); et rapport d'information au Cabinet de la Saskatchewan, partie III, 4 avril 1984 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 3614).

148 G.A. Poupore, directeur intérimaire, Biens indiens, à C.T.W. Hyslop, directeur intérimaire, Développement économique, Affaires indiennes, 17 novembre 1969, MAINC, dossier 574/30-4-22 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 1812-1814).

soumettre une revendication fondée sur des droits fonciers jamais réglés? 2) Estimez-vous que la formule utilisée pour établir la portion non réglée des droits fonciers semble juste et raisonnable¹⁴⁹?

En janvier 1977, le directeur de la Gestion foncière et de l'effectif des bandes (ministère des Affaires indiennes) écrit au directeur général de la région du Manitoba au sujet de la confusion causée par les deux calculs de validation différents faits pour la bande indienne de Brokenhead au Manitoba :

[Traduction]

À ce jour, aucun accord ferme n'a été conclu entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et les bandes et associations indiennes concernant les critères de calcul des droits fonciers. En décembre 1975, le Ministère propose l'utilisation d'une série de critères fixes pour déterminer les droits non réglés dans la province de la Saskatchewan. Ces critères n'ont pas été acceptés, officiellement, ni par le gouvernement de cette dernière ni par la Federation of Saskatchewan Indians, mais, au cours de la dernière année, le Ministère s'en est servi dans tous ses calculs de droits fonciers(. . .)¹⁵⁰.

En novembre 1982, cependant, le ministre des Affaires indiennes donne suite aux tentatives de la Saskatchewan d'examiner et d'approuver le processus de validation à l'aide d'un énoncé d'autorisation clair et précis : «Il incombe au gouvernement fédéral de valider une revendication et de déterminer ce qui constitue une obligation fédérale non respectée aux termes du traité»¹⁵¹.

En ce qui concerne le processus de *réclamation*, après qu'une revendication fondée sur des droits fonciers a été validée, on s'est interrogé au fil des ans sur les pouvoirs que l'Accord de transfert des ressources naturelles donne aux provinces. Peuvent-elles exercer une influence au chapitre de la «superficie», ou doivent-elles se contenter d'approuver l'emplacement de la réserve? En 1938, le conseiller juridique du ministère des Affaires indiennes se dit d'avis que, [traduction] «en raison du libellé de cette loi, la question de la superficie des terres auxquelles les Indiens ont droit doit être détermi-

149 S.C. Read, superviseur, district de Prince Albert, à J.W. Clouthier, directeur, Division des ressources, ministère des Affaires du Nord de la Saskatchewan, 24 avril 1974, MAINC, dossier 672/30-26-200 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2174).

150 G.A. Poupore, directeur, Direction générale de la gestion foncière et de l'effectif des bandes, MAINC, au directeur général de la région du Manitoba, 26 janvier 1977, dans Tyler and McCardle, Multiple Surveys Report (rapport sur les arpentages multiples), doc. 51.

151 Munro à Lane, 25 novembre 1982.

née par l'État fédéral, les provinces assujetties à ces lois ayant voix au chapitre de l'emplacement des terres»¹⁵².

En janvier 1983, la commission manitobaine des droits fonciers issus de traités adopte elle aussi cette position :

[Traduction]

Il serait injuste de juger que ces termes à l'article 11 de l'accord manitobain de transfert des ressources naturelles sont interprétés comme conférant à une province le pouvoir ou l'autorisation d'empêcher le Canada de s'acquitter de ses obligations envers les bandes indiennes. Au contraire, je crois qu'il faut interpréter ces termes comme obligeant les provinces à tout mettre en oeuvre pour permettre au Canada de s'acquitter de ses obligations relatives aux droits fonciers issus de traités envers les Indiens, *selon ce que le Canada et les bandes indiennes peuvent convenir*, jusqu'à ce que ces obligations aient été dûment remplies¹⁵³.

En 1990, le commissaire aux traités de la Saskatchewan abonde dans le même sens : [traduction] «Compte tenu des obligations existantes, la présente Commission est d'avis que les provinces n'ont aucune voix au chapitre de la détermination de la superficie des terres»¹⁵⁴.

Au fil des ans, toutefois, dans diverses déclarations faites par des fonctionnaires et dans plusieurs avis juridiques, on exprime l'opinion contraire. Ainsi, en 1970, le ministère des Affaires indiennes examine de près la question quand la province du Manitoba insiste pour avoir son mot à dire concernant la superficie des terres nécessaires pour régler les droits fonciers de la bande d'Island Lake. Il conclut que la province a, de fait, son mot à dire dans la détermination de la superficie à accorder pour que le Canada puisse estimer s'être acquitté de ses obligations :

• Chef intérimaire, Division des terres :

[Traduction] Il faut faire comprendre aux bandes que le Canada n'est pas en mesure de régler les droits fonciers qui leur ont été conférés par traité sans l'approbation de la formule de règlement par la province (. . .)¹⁵⁵.

152 W.M. Cory, conseiller juridique, Division des services juridiques, ministère des Mines et Ressources, à H. McGill, directeur aux Affaires indiennes, 25 février 1938 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 754).

153 Mitchell, *Rapport de la Commission sur les droits fonciers issus de traités*, 54. C'est nous qui accentuons.

154 Cliff Wright, *Bureau du commissaire aux traités, Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement* (Saskatchewan, mai 1990), 51.

155 H.T. Vergette au chef, Division du secrétariat, 14 septembre 1970, MAINC, dossier 574/30-4-22 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 1889).

• B.R. Biddicombe :

[Traduction]

(. . .) le Ministère est d'avis qu'il y a deux niveaux de négociations, entre le Canada et la bande, d'une part, et, d'autre part, entre le Canada et la province du Manitoba¹⁵⁶.

• Directeur du Développement économique :

[Traduction]

Selon le conseiller juridique, le libellé de l'accord de transfert des ressources naturelles ne prévoit aucun moyen par lequel le gouvernement fédéral peut forcer une province à accepter sa décision concernant la superficie de terres nécessaire pour satisfaire aux crédits de terres selon le traité. On m'informe que la formule visant à éteindre les droits fonciers partiels devra être l'objet de négociations avec la province (. . .)¹⁵⁷.

Selon le conseiller juridique de la Saskatchewan, en octobre 1983, la province a son mot à dire dans les décisions concernant la superficie des terres :

[Traduction]

3 (a) Connaître la superficie nécessaire pour respecter les obligations liées aux traités constitue une question justiciable, c'est-à-dire réglable, au besoin, par les tribunaux. Autrement dit, il s'agit d'une question non pas subjective, mais objective, qui est liée à la politique du gouvernement fédéral concernant ses obligations légales ou aux convictions des Indiens relativement à leurs droits issus des traités;

(b) Même si connaître la superficie nécessaire pour respecter les obligations liées aux traités est une question de droit, rien n'empêche le gouvernement fédéral et les provinces de s'entendre sur une formule précise pour déterminer la superficie qu'il faut pour respecter les droits fonciers qui découlent des traités et qui n'ont jamais été réglés (. . .)¹⁵⁸.

156 B.R. Biddicombe à J.B. Bergevin, sous-ministre des Affaires indiennes, 6 octobre 1970, MAINC, dossier 574/30-4-22 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 1902).

157 F.J. Doucet à J.B. Bergevin, 13 octobre 1970, MAINC, dossier 574/20-4-22 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 1904).

158 M. Cheryl Crane, avocat de la Couronne, Direction générale de la Constitution, à R. Gosse, sous-ministre de la Justice, Saskatchewan, 31 octobre 1983 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 3601-3602).

PROCESSUS DE VALIDATION**Dates à retenir pour déterminer la population des bandes indiennes**

La politique du Canada concernant les droits fonciers issus de traités depuis au moins 1975, jusqu'à ce jour, correspond à celle énoncée par le ministre des Affaires indiennes en 1982 : [traduction] «Le Canada interprète son obligation légale comme étant la différence entre ce que la bande aurait dû recevoir au premier arpentage et les terres qu'elle a, de fait, obtenues au fil des ans»¹⁵⁹. Bien que la «date du premier arpentage» ait constitué la pierre angulaire de la majeure partie de la recherche sur les droits fonciers issus de traités faite à ce jour au nom des bandes des Prairies, elle n'a pas toujours été, et ne l'est toujours pas, acceptée par toutes les parties. D'autres dates, qui ont été proposées ou qui pourraient être prises en compte par les tribunaux en cas de litige sur cette question, comprennent la date d'adhésion au traité, la date de réclamation de la réserve, la date de chaque arpentage ultérieur quand il y en a eu plusieurs, et ainsi de suite. Suit une brève discussion de chaque possibilité.

Adhésion au traité

Au moins deux provinces des Prairies et le gouvernement fédéral ont à divers moments pris la population dénombrée à la signature du traité pour calculer les terres de réserve — la Saskatchewan, en 1963 ([traduction] «La population connue ou estimée à la date où a été signé le traité servira à calculer les droits fonciers»¹⁶⁰); le Canada, en 1972 ([traduction] «Le ministère de la Justice est d'avis que nous ne sommes obligés de fournir qu'une superficie fondée sur la population à la signature du traité»¹⁶¹); et l'Alberta, en 1977 ([traduction] «Ces droits fonciers seront calculés d'après la population de la bande recensée à la signature du traité»¹⁶²). Tous ont renoncé à cette position, principalement parce que les statistiques inexactes et variables fournies à la signature des traités ne permettaient pas de mener une recherche approfondie durant ces années :

159 Munro à Lane, 7 juillet 1982, note 136 ci-dessus.

160 E. Kramer, ministre des Ressources naturelles, Saskatchewan, à R.A. Bell, ministre des Affaires indiennes, 4 avril 1963 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 1190-1191).

161 Au Secrétariat du Ministère, 19 avril 1972 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 1969).

162 Lou Hyndman, ministre des Affaires fédérales et intergouvernementales, Alberta, à Warren Allmand, ministre des Affaires indiennes, 27 avril 1977 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2536).

[Traduction]

Il est impossible de trouver des données exactes concernant la population de plusieurs bandes indiennes telles qu'elles existaient à la signature du traité. Ainsi, dans une grande partie de la région nord, deux ou trois Indiens se sont présentés comme chefs et ont signé le traité au nom d'un groupe important d'Indiens qui, plus tard, a été séparé en bandes qui devaient être reconnues par le ministère des Affaires indiennes de l'époque. Il est très difficile de remonter dans chaque famille pour vérifier la population des bandes à la signature du traité, à moins de ne vouloir que les grands totaux¹⁶³.

Entre autres arguments contre l'utilisation de la population à la signature du traité, il y a la perte de revenu causée par la non-jouissance de terres pendant des années, et la reconnaissance du fait que, dans le Nord surtout, les commissaires aux traités s'étaient clairement engagés à ne pas arpenter les réserves tant qu'on en n'aurait pas besoin¹⁶⁴.

En 1975, on propose entre autres d'utiliser la population à la date de signature du traité [traduction] «lorsque les traités délimitent précisément les terres d'une bande»¹⁶⁵. (On donne alors comme exemple Cross Lake, dans le traité 5, mais les traités 1, 2 et 7 contiennent également des descriptions correspondant à cette proposition.) Les registres disponibles n'offrent aucun élément qui permette de réfuter cet argument, mais il ne sera jamais clairement adopté, car, en 1977, le ministre des Affaires indiennes adresse à l'Alberta l'avertissement qui suit :

[Traduction]

Je trouve inacceptable l'intention avouée du gouvernement de fonder les droits fonciers issus de traités sur la population à la signature du traité. Je dirais qu'une telle position est par trop restrictive et ne tient pas compte des avantages tirés si le gouvernement d'Alberta fournit à ses citoyens indiens des terres proportionnelles à leurs besoins¹⁶⁶.

Convention sur le transfert des ressources naturelles

Durant les négociations conduisant au transfert de terres de la Couronne et des ressources naturelles aux provinces, le Manitoba essaie d'imposer

163 G.F. Davidson, sous-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, à J.W. Churchman, sous-ministre des Ressources naturelles, Saskatchewan, 12 avril 1961 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 1132).

164 W.P. McIntyre, administrateur intérimaire des terres, au superviseur régional d'Alberta, ministère des Affaires indiennes, 17 mai 1965, et H.T. Vergette à R.M. Connelly, 27 décembre 1966, MAINC, dossier 574/30-4-22.

165 H.R. Phillips, chef intérimaire, Division de l'administration des terres, MAINC, à G.A. Poupore, gestionnaire, Terres indiennes, MAINC, 23 janvier 1975 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2278).

166 Warren Allmand, ministre des Affaires indiennes, à Lou Hyndmen, ministre des Affaires fédérales et intergouvernementales, Alberta, 23 juin 1977 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2551-2553).

comme condition que les terres nécessaires pour les futures réserves se limitent à l'estimation, par le surintendant général, de la superficie encore due aux Premières Nations de cette province — un total d'environ 100 000 acres fondé sur la population, en 1928, de deux bandes n'ayant pas de terres de réserve et de six bandes jouissant de droits fonciers partiels¹⁶⁷. Or, le Canada désapprouve cette condition :

[Traduction]

Les différents traités prévoient telle superficie par habitant, et le Ministère a comme pratique de recenser la bande au moment où il faut arpenter la superficie. La superficie mentionnée ci-après variera donc à l'arpentage afin de tenir compte de l'augmentation ou de la diminution du nombre de membres à ce moment. Je ne crois donc pas qu'il serait juste de fixer une superficie dans l'Accord. Lorsque ces arpentages seront effectués, le Ministère pourra assurer à la province du Manitoba qu'il s'est dûment conformé aux conditions du traité (. . .)¹⁶⁸.

Apparemment, cette date en particulier est également proposée en 1954, bien qu'on ne sache pas par qui ni dans quel contexte. À l'époque, le ministère des Affaires indiennes [traduction] «n'est pas prêt pas à commenter cette proposition ne provenant pas de ce bureau», et l'on n'y fait aucune allusion dans d'autres pièces de correspondance¹⁶⁹.

Confirmation des réserves par décret

La date de confirmation des réserves semble n'avoir été prise en compte qu'en 1975. Il est alors impossible d'établir une date plus fiable, mais on est conscient de sa valeur restreinte, car [traduction] «une telle confirmation n'est souvent donnée que bien des années après que la terre a été réclamée et arpentée pour une bande précise, ce qui entraîne de nombreux problèmes administratifs»¹⁷⁰.

«Réclamation» des réserves / Premier arpentage

En février 1970, des représentants de la Saskatchewan déclarent qu'ils ont décidé de se fonder sur la population à partir de l'année où la demande de terres de réserve a été faite :

167 Treaty & Aboriginal Rights Research Program (TARR) Manitoba, *Treaty Land Entitlement in Manitoba, 1970-1981* ([Winnipeg], février 1982), 150, 151, 152.

168 *Ibid.*, p. 157.

169 Davies, «Treaty Land Entitlement», voir la note 66, onglet 8.

170 H.R. Phillips, chef intérimaire, Division de l'administration des terres, à G.A. Poupore, gestionnaire, Terres indiennes, 23 janvier 1975 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2279).

[Traduction]

Les bandes ont droit à tant d'acres par personne, mais le traité ne mentionne pas la date à retenir pour fonder sur la population le calcul des droits fonciers. Est-ce la date de la signature du traité? La date à laquelle une demande de terres a été déposée, ou celle du règlement final, lequel peut intervenir beaucoup plus tard, quand la population se sera accrue considérablement? Nous avons décidé que la superficie des terres repose sur la population de la bande à la date de la demande initiale de terres. Quand la superficie ainsi établie aura été allouée, la province ne sera assujettie à aucune autre obligation en vertu de l'article 11 de l'Accord de transfert des ressources naturelles (. .)¹⁷¹.

Au début des années 70, quand le ministère des Affaires indiennes commence à faire des recherches sur les droits fonciers, bande par bande, les populations sont calculées en fonction d'une même date, soit la date de «réclamation». On ne peut trouver de définition précise de cette expression, mais il est [traduction] «largement compris qu'il s'agit de la date à laquelle, pour une première fois, la réserve a effectivement demandée, utilisée ou mise de côté pour une bande»¹⁷². Dans certains cas, cette date précède de plusieurs années la date de l'arpentage. Par exemple, la bande de Wabisca (Traité n° 8, en Alberta) réclame, en 1909, quatre réserves qui ne sont arpentées qu'en 1913; quand le Ministère examine les droits fonciers de la bande en 1974, c'est la population recensée en 1909 qui sert aux calculs¹⁷³.

Les détails requis pour établir une «date de réclamation» ne peuvent être trouvés que dans la correspondance échangée au début entre l'agent des Indiens et le ministère des Affaires indiennes et versée aux archives ou intégrée aux rapports annuels¹⁷⁴. Cela exige de longues recherches et, dans de trop nombreux cas, la correspondance ne contient pas assez de renseignements pour déterminer une date précise. Cette formule est remplacée en juin 1975 par une autre qui repose, celle-là, sur le nombre de membres à la «date du premier arpentage»¹⁷⁵.

171 F.B. Chalmers, ministère des Mines et des Ressources naturelles, Manitoba, à G.G. Rathwell, ministère des Ressources naturelles, Saskatchewan, 5 février 1970 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 1831).

172 Tyler and McCardle, Multiple Surveys Report (rapport sur les arpentages multiples), p. B-4.

173 Pièce jointe à la note de G.A. Poupore, gestionnaire, Terres indiennes, à W. Fox, Direction générale des opérations, le 6 février 1975 (voir annexe A).

174 H.R. Phillips, chef intérimaire, Division de l'administration des terres, à G.A. Poupore, gestionnaire, Terres indiennes, 23 janvier 1975 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2278).

175 G.A. Poupore à J.R. Worster, province de la Saskatchewan, 23 juin 1975 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2101).

Chaque arpentage dans les cas d'arpentages multiples

Depuis que les recherches sur les droits fonciers issus de traités ont commencé pour de bon dans les années 70, les Premières Nations tentent de faire valoir que ces droits «[traduction] croissent ou diminuent selon la population des bandes intéressées, et qu'il en sera ainsi jusqu'à ce que toutes les terres exigibles leur aient été allouées». En 1975, le président de la Federation of Saskatchewan Indians écrit ce qui suit au ministre des Affaires indiennes :

[Traduction]

Si, à l'arpentage initial, une bande n'a pas reçu suffisamment de terres selon la formule énoncée dans le traité, ses droits fonciers devront être déterminés selon sa population, laquelle sera déterminée à partir des listes de bénéficiaires et des listes de bandes au moment où l'on confirmera l'existence de terres de réserve additionnelles. Cette formule devra être appliquée jusqu'au moment où la bande aura obtenu la totalité des droits fonciers qui lui ont été conférés par traité, selon la population alors calculée à partir de la dernière liste de bénéficiaires et la dernière liste de la bande¹⁷⁶.

En janvier 1978, l'Indian Association of Alberta inclut un énoncé semblable dans son exposé de position sur les droits fonciers :

[Traduction]

La position de l'Indian Association of Alberta est fondée sur la pratique antérieure et les précédents des gouvernements canadien et albertain, à savoir que tant que toutes les terres promises par traité n'ont pas été allouées, les droits fonciers de la bande doivent continuer de croître en fonction de sa population (. . .).

(. . .) Cette formule prévoit que tant qu'une revendication fondée sur des droits fonciers non réglés n'a pas été satisfaite, la portée de ces droits continue de croître ou de décroître en fonction de la population de la bande, soit à raison de un mille carré par famille de cinq¹⁷⁷.

De nos jours, la revendication de la bande indienne du Lac La Ronge repose sur le même principe, comme en témoignent à la fois son action en justice et sa requête auprès de la Commission des revendications des Indiens.

176 David Ahenakew, Federation of Saskatchewan Indians (FSI), à Judd Buchanan, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 3 juillet 1975 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2332; Tyler and McCordle, Multiple Surveys Report (rapport sur les arpentages multiples), p. B1).

177 Indian Association of Alberta, «Indian Land Entitlement: Position Paper», janvier 1978, p. 12 et 14. La Manitoba Indian Brotherhood mentionne aussi ce calcul dans son document de juin 1979 intitulé «Treaty Land Entitlement - Validation Criteria».

Les arguments en faveur de cette position se fondent sur l'interprétation du traité et la pratique antérieure du Ministère :

[Traduction]

- 1) Les terres promises par traité «visaient (. . .) à répondre aux besoins de résidence et de soutien économique des Indiens pendant de longues périodes», et les commissaires aux traités ont confirmé «le droit des bandes de reporter leur réclamation de la totalité ou d'une partie des terres auxquelles elles ont droit jusqu'à ce qu'elles soient prêtes à les utiliser»¹⁷⁸.
- 2) Par le passé, le Ministère a calculé la superficie des réserves sur la population dénombrée à chaque arpentage. Même la «formule de compromis» appliquée à La Ronge est une variation de la formule dite de la base de la «population actuelle».
- 3) En approuvant et en défendant la «formule de la Saskatchewan», le gouvernement fédéral a amené les associations à croire qu'il acceptait leur calcul, fondé sur la population à chaque arpentage (en dépit d'une date limite fixée au 31 décembre 1976) :

[Traduction]

Les conditions de cet accord portent les associations indiennes à croire que leur méthode de calcul a été acceptée et justifiée. Il est illogique de croire que certaines bandes, qui avaient eu l'avantage de ne bénéficier que d'un seul arpentage par le passé, puissent maintenant obtenir des terres en fonction de la population recensée au 31 décembre 1976, tandis que d'autres (qui, par chance ou par choix, ont reçu des terres par suite d'arpentages subséquents, que l'arpentage initial ait été effectué en 1876 ou aussi tard qu'en 1976) doivent se contenter de la superficie calculée en fonction d'un arpentage effectué jusqu'à *un siècle plus tôt*¹⁷⁹.

Dans les négociations sur les critères de validation qui ont lieu au fil des ans, le Canada n'a jamais appuyé cette position. Il n'y a eu aucun débat sur les arguments précis fournis dans la correspondance échangée plus tôt — les archives ne contiennent que des indications d'une réponse verbale des employés du Bureau des revendications autochtones lors d'une rencontre tenue en 1978 pour faire le point sur les droits fonciers de la bande de

¹⁷⁸ Tyler and McCardle, Multiple Surveys Report (rapport sur les arpentages multiples), p. B1-B2.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. B7-B8.

Meadow Lake. Comme Ken Tyler, recherchiste de la Federation of Saskatchewan Indians, le souligne dans le procès-verbal de la rencontre :

[Traduction]

Graham Swan signale alors que ce n'est pas ainsi qu'ils procèdent et poursuit en expliquant que si le moins-reçu à la date de l'arpentage initial de la première parcelle de terres de réserve pour la bande vient à être réglé, le Bureau des revendications autochtones estimera alors que la bande a reçu tout ce à quoi elle a droit, quelle qu'ait été la population de cette bande quand la terre additionnelle a été arpentée (. . .). J'ai aussi demandé à M. Goudie s'il pouvait citer un seul cas où le ministère des Affaires indiennes avait jamais tenté sciemment de respecter les droits fonciers d'une bande en se fondant seulement sur la superficie qui était exigible à la date du premier arpentage. J'ai reconnu que, par le passé, la méthode du Ministère a pu susciter quelque confusion, mais que je ne connaissais aucun cas dans lequel cela s'était fait, bien que j'en aie connu plusieurs, en particulier dans le nord de l'Alberta, où les droits fonciers non réglés avaient été calculés en fonction de la population courante de bandes qui n'avaient reçu qu'une partie de leurs terres de réserve.

Goudie répond que «l'on ne parle pas de précédents», et que la pratique antérieure du Ministère n'a que peu ou pas de pertinence (. . .). J'ai aussi fait valoir que le principe actuel du Bureau des revendications autochtones contredit «la philosophie de la formule de la Saskatchewan», puisque cela n'a pas grand bon sens d'accepter que les droits fonciers non réglés soient calculés d'après la population d'aujourd'hui (le 31 décembre 1976), mais que ceux-ci n'auraient pas dû être fondés sur la population courante dans le passé.

Goudie répond que «cela se peut fort bien, mais que c'est ainsi que l'on a toujours procédé (. . .)»¹⁸⁰.

Dans son mémoire à la Commission des revendications des Indiens, le Canada n'aborde que la situation factuelle de la bande de La Ronge et ne fournit pas d'explications sur les précédents mentionnés par les organisations indiennes provinciales :

[Traduction]

Selon l'interprétation la plus raisonnable de ce traité [n° 6], pour établir la superficie des terres auxquelles une bande a droit, il faut calculer la population de la bande à la date du premier arpentage (. . .).

(. . .) rien, dans le traité, l'accord d'adhésion ou les rapports concernant l'établissement du traité ou la signature de l'accord d'adhésion, n'appuie l'interprétation de la bande. Au contraire, chacune de ces sources laisse supposer que le Canada et les bandes signataires entendent faire mettre de côté des terres de

180 Ken Tyler, FSI, à Walter Gordon, FSI, 6 novembre 1978 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 3035).

réserve dans un avenir relativement proche, selon la population des bandes à cette époque.

De même, la bande ne peut trouver dans l'histoire des négociations entre elle et le Canada que très peu de preuves confortant sa position sur la question des droits fonciers issus de traités. Bien que le Canada ait changé d'opinion plusieurs fois quant à la superficie des terres qu'il reste à céder à la bande, seul le courrier échangé de 1936 à 1938 laisse supposer l'adoption de l'interprétation donnée par la bande, et ces lettres découlent sans doute de ce que l'on a confondu les bandes ayant reçu des terres avec celles qui n'en n'ont pas obtenues (c.-à-d. qu'on s'est mépris sur la bonne méthode à utiliser). La très grande majorité des archives concernant les droits fonciers non réglés, et en particulier les documents les plus anciens, donnent à entendre qu'on doit appliquer en vue du règlement des droits fonciers restants une méthode fixe basée sur le moins-reçu¹⁸¹.

Évolution des critères de validation

L'entente concernant l'utilisation de la date du premier arpentage n'a été que la première étape dans le processus de validation des revendications de droits fonciers issus des traités. D'autres décisions devaient être prises concernant les différents aspects techniques de la recherche et de l'interprétation des données. Le Canada et les Premières Nations sont conscients de la nécessité de mettre au point une sorte de cadre de recherche et, au milieu des années 70, divers «principes», «positions» et «propositions» sont avancés. Malheureusement, ceux-ci ne sont que peu étudiés ou ne suscitent guère de réactions. Il n'y a pas non plus de tentative concertée pour arriver à s'entendre sur une série de critères visant à assurer exactitude et cohérence dès le début. Des projets de recherche simultanés, mais indépendants, sur les effectifs des bandes et l'arpentage des réserves sont lancés, d'où les conclusions très différentes qui ont été tirées dans certains cas.

Dès le début, le Canada prend l'initiative en établissant des critères de validation «acceptables». Au fur et à mesure qu'avancent la recherche et l'analyse de diverses situations, les critères établis par le ministère des Affaires indiennes sont modifiés et élargis — souvent à l'initiative des Premières Nations, mais uniquement avec l'approbation du ministère de la Justice. (En fait, bien que les documents rédigés au cours des années 70 laissent entendre que les paramètres «ont évolué» dans le cadre de consultations réunissant le ministère des Affaires indiennes et les Premières Nations, au début des années 80, les représentants des Affaires indiennes

181 Mémoires du gouvernement du Canada, 1994, CRI, enquête sur les DFIT de la bande indienne de Lac La Ronge, p. 1 et 19.

félicitent le ministère de la Justice pour le travail accompli¹⁸².) Les «obligations légales» définies par le conseiller juridique du Canada constituent toujours le point de repère.

Au début, pour une revendication fondée sur des droits fonciers non réglés, le Canada applique le critère général suivant : la superficie totale des terres de réserve mises de côté pour une bande en particulier doit être inférieure à la superficie exigible, et basée sur le nombre de bénéficiaires payés dans l'année du premier arpentage. Au fil des ans, les critères pour déterminer la population sont élargis aux membres de bandes qui étaient absents cette année-là, mais qui sont revenus par la suite, ainsi qu'aux nouveaux membres qui n'avaient bénéficié d'aucun droit foncier ailleurs (les nouveaux adhérents ou les nouveaux membres venant de bandes privées de terres). Essayons maintenant d'examiner le processus suivi et de démontrer comment ces critères ont constitué la base de validation et de règlement des droits fonciers dans les Prairies de 1976 à environ 1990, quand les critères de validation semblent être devenus plus restreints.

Les critères de 1975

Le Canada et les Indiens de la Saskatchewan commencent à examiner les droits fonciers, bande par bande, au début des années 70. Un document de travail du ministère des Affaires indiennes sur les droits fonciers partiels en Saskatchewan est communiqué à un groupe restreint¹⁸³, mais en août 1975, les travaux ont progressé au point que le ministre des Affaires indiennes peut fournir au premier ministre de la Saskatchewan une liste de toutes les bandes dans la province, la date des premiers arpentages, la population de ces bandes au premier arpentage, la superficie à laquelle les différentes bandes ont droit, et la superficie attribuée. (Selon cette liste, douze bandes n'ont pas reçu toutes les terres auxquelles elles avaient droit à la date du premier arpentage. Le Ministre inclut toutefois une mise en garde :

[Traduction]

Je sais que la Fédération a fait beaucoup de recherche sur la question au nom de nombreuses bandes, et je dois souligner que leurs conclusions peuvent différer des nôtres. Cela est en partie lié à la vie nomade et à l'organisation peu structurée des

182 De 1980 environ à 1983, le comité technique réunissant la FSI et le MAINC — qui s'occupe de la recherche et de l'évaluation — créé pour régler les neuf revendications de droits fonciers issus de traités qui restent en Saskatchewan «est supervisé par le Bureau des revendications autochtones et utilise les critères de validation établis pour nous par le ministère de la Justice». Murray Inch à Marla Bryant, 18 janvier 1982 (dossier 2000-18 de la CRI, note de Stewart Raby à Wilma Jacknife, 12 juin 1994, doc. 8).

183 John Tobias, FSI, à Walter Gordon, FSI, 19 avril 1973 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2073-2074).

bandes indiennes au siècle dernier, et aux troubles qui ont accompagné la rébellion de Riel. Ces faits, combinés à des archives douteuses ou fragmentaires, n'offrent aucune certitude et, je le répète, les chiffres ci-joints sont partiels¹⁸⁴.

En octobre 1975, la Federation of Saskatchewan Indians informe la province qu'elle désignera 23 bandes ayant des droits fonciers partiels¹⁸⁵.

Étant donné la différence entre les chiffres, les recherchistes n'ont manifestement pas utilisé le même cadre pour tirer leurs conclusions, et l'on propose d'élaborer «une base raisonnable pour déterminer la fiabilité des données devant être utilisées dans les discussions de fond sur les droits fonciers des bandes». Le chef de la Federation of Saskatchewan Indians a d'ailleurs déjà écrit au ministre des Affaires indiennes pour que, insiste-t-il, soient inclus cinq «principes de base» dans toute politique élaborée pour négocier les droits fonciers, à savoir :

[Traduction]

1. Toute bande reconnue d'Indiens visés par un traité a droit à une réserve fondée sur la formule de un mille carré de terre par famille de cinq.
2. Pour déterminer si une bande a obtenu les terres promises par le traité, il faut se fonder sur la population établie à partir de la dernière liste de bénéficiaires et de la dernière liste de la bande avant le premier arpentage de la réserve. Si une bande n'a pas obtenu les terres auxquelles elle avait droit selon la formule du traité au premier arpentage, ses droits doivent être déterminés en fonction de sa population calculée à partir des listes de bénéficiaires et des listes de la bande existant au moment où est confirmée la terre de réserve additionnelle. Cette formule doit être appliquée jusqu'à ce que la bande ait obtenu tous ses droits fonciers issus du traité établis en fonction de sa population, laquelle aura été calculée à partir de la dernière liste de bénéficiaires et de la dernière liste de la bande au moment où l'on confirme les droits fonciers supplémentaires de la bande.
3. Une bande qui demande en toute légitimité une réserve prévue dans un traité, et à qui l'on a illégalement et déraisonnablement refusé une réserve, peut utiliser le compte de la population établi l'année où elle a fait sa demande ou celui de la population actuelle.
4. Aucune bande ne peut renoncer à ses droits fonciers, sauf en conformité avec les dispositions sur la cession de la Loi sur les Indiens.

184 Judd Buchanan, ministre des Affaires indiennes, à Allan Blakeney, premier ministre de la Saskatchewan, 18 août 1975 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2340). En janvier 1976, le Canada informe la FSI que d'autres recherches démontrent qu'une des bandes ne se qualifie pas et sera retranchée de la liste (A. Kroeger, sous-ministre des Affaires indiennes, à D. Ahenakew, FSI, 28 janvier 1976, Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2383-2384).

185 Cy Standing, secrétaire, FSI, à Ted Bowerman, ministre des Affaires du Nord de la Saskatchewan, 1^{er} octobre 1975 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2363).

5. Une bande ayant des droits fonciers non réglés a le droit de réclamer n'importe quelle terre non peuplée de la Couronne¹⁸⁶.

On ne connaît pas la réponse du Ministre à ces principes, mais le procès-verbal d'une réunion tenue en mai 1976 fait état de la réaction de William Fox, agent de projets spéciaux du ministère des Affaires indiennes, qui informe la Fédération que, bien qu'il faille négocier pour le deuxième point, il ne peut accepter les cinq principes, et que la lettre de la Fédération est inacceptable. Fox veut «établir un processus comportant des solutions, pas les dix commandements»¹⁸⁷.

Dans une lettre envoyée en décembre 1975 au chef de la Federation of Saskatchewan Indians, M. Fox énonce les critères qu'il propose :

[Traduction]

- 1) Le compte de la population devant être utilisé pour les dates antérieures à 1951 sera établi à partir des listes des bénéficiaires de l'année correspondante. Toutefois, il peut être fondé sur d'autres sources s'il existe suffisamment de preuves indiquant une autre source plus précise. Après 1951, la population sera établie à partir des listes de membres.
- 2) La date de réclamation est réputée être la date du premier arpentage dans le cas des bandes mentionnées dans le traité au moment où les terres ont été mises de côté. Dans celui des bandes ayant adhéré au traité après que les terres ont été mises de côté, il faut prendre le compte de la population à l'adhésion. Quelques réserves mises de côté n'ont pas été arpentées, mais elles ont été établies à partir d'arpentages de *townships* réalisés par le ministère de l'Intérieur lors de l'arpentage initial de toutes les terres fait à des fins de propriété. En pareils cas, la date de la réclamation doit correspondre à l'année où la réserve a d'abord été établie, puis utilisée comme réserve indienne.
- 3) La superficie des terres mises de côté correspondra à celle mentionnée dans le décret visant ces terres, sauf si les coordonnées ont changé à la suite d'un autre arpentage. Dans les cas où un décret ne mentionne pas la superficie d'une réserve, la superficie correspondra à celle figurant sur le plan d'arpentage. Enfin, lorsqu'une réserve est décrite par des repères et des bornes indiquant une région plus étendue ou plus petite que les terres qui ont été mises de côté, ces repères et ces bornes serviront à déterminer la superficie.
- 4) Si une bande a échangé des terres contre une superficie plus grande ou plus petite, les calculs de ses droits fonciers doivent être fondés sur la superficie mise de côté à l'origine et non sur les additions.

186 D. Ahenakew à J. Buchanan, 3 juillet 1975 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2331 et 2332).

187 Procès-verbal d'une rencontre tenue à Regina le 11 mai 1976 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2396).

Ces «critères» ne règlent pas certaines difficultés qu'éprouvent les Premières Nations, par exemple, les arpentages multiples, et sont, à de nombreux égards, trop généraux pour résoudre le problème de la population devant servir de base au calcul. Bien que les Premières Nations aient continué à discuter d'un large éventail de critères¹⁸⁸, il n'existe aucun registre écrit des négociations ou discussions avec les représentants du ministère des Affaires indiennes. Même si les critères de Fox sont refusés — officiellement ou autrement — par les Premières Nations, le Canada les utilise constamment dans sa recherche et les considère comme les «critères reconnus».

Les critères de 1977

À la suite des négociations avec le personnel de la Fédération, en février 1977, le Canada accepte de reconnaître les droits fonciers de quatre autres bandes de la Saskatchewan (Lucky Man, Little Pine, Thunderchild et Nika-neet). Comme le Bureau des revendications autochtones l'explique dans son document intitulé «Criteria Used in Determining Bands with Outstanding Entitlement in Saskatchewan» (Critères utilisés pour déterminer les droits fonciers non réglés des bandes en Saskatchewan), afin de reconnaître les droits fonciers de ces quatre bandes, «[traduction] il a fallu adapter les critères à la situation de chaque bande. Toutefois, de telles modifications n'ont été apportées qu'en absolue nécessité, les critères établis devant être appliqués uniformément dans tous les autres cas»¹⁸⁹. Ce document, rédigé en août 1977, est distribué aux trois organisations indiennes provinciales des Prairies en juillet 1978¹⁹⁰.

Selon ce document, les droits fonciers d'une bande sont calculés

- a) d'après la population à la date du premier arpentage (comme il est indiqué dans le plan d'arpentage);

188 En août 1976, le groupe technique des droits des Indiens des Prairies produit un organigramme de la position adoptée par les parties intéressées — le Canada, les trois provinces et les trois organisations provinciales qui sont parties au traité — sur diverses questions liées à la validation et au règlement. Voir les documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2412.

189 MAINC, Bureau des revendications autochtones, «Criteria Used in Determining Bands with Outstanding Entitlement in Saskatchewan», août 1977 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2565-2573 et 2591-2606). Il convient de noter qu'il existe deux versions de ce document. Les «critères» énoncés dans les deux sont fondamentalement les mêmes, mais l'une contient plus d'exemples et d'explications que l'autre. On ne sait trop laquelle a été communiquée aux diverses organisations indiennes en 1978, bien que la version abrégée intitulée «Without Prejudice» (Sans préjudice) soit souvent comprise dans les documents présentés. Les lecteurs trouveront ci-joint les deux versions (annexes D et E).

190 H. Flynn, Direction générale des terres et des membres, Affaires indiennes, 30 août 1977 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2565-2573 et 2591-2606), et J. Hugh Faulkner à Lawrence Whitehead, 3 juillet 1978 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2917).

- b) si le premier arpentage a été fait avant 1951, la population utilisée est celle figurant sur la liste des bénéficiaires («Total Paid») établie l'année où a été réalisé l'arpentage;
- c) les droits sont calculés en multipliant la population par le nombre d'acres prévu par personne dans le traité;
- d) le chiffre obtenu est comparé avec le total des terres de réserve mises de côté pour l'utilisation et le profit de la bande, aux fins de respecter leurs droits fonciers.

Plusieurs facteurs liés à la population ne sont pas précisément pris en compte dans ces critères, notamment :

- i) les membres qui étaient absents lors du versement de l'annuité due aux termes du traité;
- ii) les nouveaux membres venus s'ajouter par la suite à la bande et qui venaient d'autres bandes ayant ou n'ayant pas reçu toutes les terres qui leur étaient attribuables en vertu d'un traité;
- iii) les signataires après le fait;
- iv) les membres qui quittaient ultérieurement la bande pour se joindre à d'autres bandes.

Bien que nous n'ayons pas tenu compte de ces facteurs dans nos critères de base et dans nos calculs, il a été convenu qu'ils pourraient servir de base à des négociations futures avec la FSI. Nous avons par conséquent noté dans nos rapports tous les cas dans lesquels ces facteurs pouvaient avoir une importance certaine¹⁹¹.

De fait, l'une des quatre revendications acceptées dernièrement — Thunderchild — est entièrement fondée sur les absents et les nouveaux membres privés de terres.

Les changements apportés aux critères de 1978 à 1982

Les listes de bénéficiaires

En 1978, les chercheurs des bandes remettent en cause l'utilisation, par le Canada, de l'information provenant de la colonne du «total versé» («Total paid») sur les listes des bénéficiaires des traités. Ces listes ne constituaient pas un «recensement» de la bande, mais plutôt un état financier devant servir à rendre compte de la répartition des fonds. Les membres de la bande

¹⁹¹ BRA, «Critères utilisés pour déterminer quelles bandes ont encore des droits fonciers à faire valoir en Saskatchewan», août 1977, p. 4-5.

payés régulièrement sont identifiés à côté de la colonne «total versé» de l'année correspondante, mais, à cause des limites imposées par le ministère des Affaires indiennes quant à la somme totale qu'une famille peut recevoir dans une année donnée, les personnes absentes pendant un certain nombre d'années peuvent recevoir toutes les sommes exigibles sous forme d'«arriérés» (le paiement pour l'année courante s'ajoutant aux arriérés l'année suivante). Ces personnes en particulier, «[traduction] bien qu'elles soient indubitablement et incontestablement présentes au moment du paiement¹⁹², ne sont pas identifiées à côté de la colonne «total versé». Additionner le total des arriérés et celui des sommes versées n'est pas nécessairement une solution rapide, car d'autres familles absentes pendant une année seulement seront comprises dans les deux totaux. Il faut plutôt examiner attentivement la situation de chaque famille, afin de déterminer le plus exactement possible le nombre de personnes présentes lors du versement des sommes prévues en vertu de traités dans une année donnée.

Vu la position avouée du Canada de déterminer les populations le plus exactement possible, on peut affirmer avec certitude qu'il a modifié ses méthodes de recherche à la suite de cette discussion. En 1983, il est, en effet, devenu essentiel d'analyser très minutieusement beaucoup plus que les seuls totaux versés :

[Traduction]

Cette analyse permet de retracer toutes les personnes devant être prises en compte dans le calcul des terres attribuables. On passe notamment en revue, si nécessaire, toutes les listes des bénéficiaires dans la région visée par le traité pour les années où une personne est absente. On examine aussi les notes des agents concernant les déplacements, les transferts, les paiements d'arriérés ou tout autre événement touchant le statut d'un membre de la bande. On couvre généralement une période de 10 à 15 ans, en général depuis le moment de la signature du traité jusqu'à quelques années après le premier arpentage. Lorsqu'une revendication est uniquement fondée sur de nouveaux adhérents ou sur les transferts en provenance de bandes privées de terres, on pourra retracer la composition de la bande des origines jusqu'à aujourd'hui.¹⁹³

192 Ken Tyler, procès-verbal d'une rencontre avec le BRA, 27 juin 1978 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2898).

193 MAINC, «Directives du Bureau des revendications autochtones pour la recherche historique concernant les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités» (Ottawa, mai 1983) [ci-après appelées les «lignes directrices du BRA»], p. 4.

Les absents

Les lignes directrices (1977) du Bureau des revendications autochtones excluent précisément les membres de bandes qui étaient absents l'année de l'arpentage, bien qu'«on reconnaisse qu'ils puissent constituer une base de négociation». C'est ainsi que le Canada accepte de reconnaître une revendication de droits fonciers pour la bande de Thunderchild, laquelle revendication est fondée en partie sur les absents. Au milieu de 1979, il est manifeste que les recherchistes comptabilisent régulièrement cette catégorie de personnes dans la base démographique.

On détermine avec minutie que les personnes incluses dans cette catégorie sont véritablement des membres de la bande, et qu'elles ont entretenu des liens avec celle-ci avant et après l'année de l'arpentage. Réunis en juin 1979, les critères de validation des droits fonciers issus de traités de la Manitoba Indian Brotherhood portent «[traduction] que les membres de la bande qui étaient absents l'année de l'arpentage doivent être retrouvés et comptabilisés dans le compte total de la population, sous réserve d'éléments nouveaux qui s'y opposeraient (. . .). La population totale (c'est-à-dire les personnes payées et les absents) avant l'arpentage (ou la délimitation de la réserve) sert de base aux calculs des droits fonciers (. . .)¹⁹⁴.

Les personnes comptées deux fois

Les recherchistes travaillant pour les Premières Nations n'ont jamais fondé leurs statistiques démographiques uniquement sur les «totaux» indiqués dans les listes de bénéficiaires. Depuis le début, ils analysent ces documents très attentivement et retranchent les membres de la bande qui ont reçu des terres avec une autre bande. Ainsi, en février 1977, quand les recherchistes du Bureau des revendications autochtones et de la Federation of Saskatchewan Indians comparent les statistiques démographiques pour la bande de Thunderchild, le compte du Canada est plus élevé que celui de la Federation, car cette dernière «[traduction] a retranché du total les Indiens qui avaient reçu des terres avant d'adhérer à la bande de Thunderchild»¹⁹⁵.

Dans les critères de validation des droits fonciers issus de traités du Manitoba, établis en juin 1979, on indique ce qui suit :

194 «Treaty Land Entitlement - Validation Criteria», juin 1979, p. 3-4 dans TARR, *Treaty Land Entitlement in Manitoba, 1970-1981* (Winnipeg : TARR, Manitoba, février 1982, annexe VII).

195 Procès-verbal de la rencontre des 9 et 10 février 1977 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2512).

[Traduction]

Le programme de recherche sur les traités de la Manitoba Indian Brotherhood analyse les listes de bénéficiaires de toutes les bandes, retrouvant le nom de toutes les personnes, qu'elles aient été payées ou absentes l'année de l'arpentage, et ce, avant et après cette date. Si la preuve démontre que l'année de l'arpentage, une personne a commis une fraude (en réclamant des annuités pour une famille plus nombreuse qu'elle ne l'est en réalité), a utilisé un nom fictif (recevant de cette façon des annuités à son nom ainsi que sous de faux noms), ou appartenait à une autre bande, cette personne est retranchée de la population totale.

On ne sait trop exactement quand les recherchistes du Canada ont eux aussi appliqué cette méthode à leurs calculs. Le rapport sur les listes de bénéficiaires réalisé en 1992 pour le ministère des Affaires indiennes, afin de confirmer les statistiques se rattachant à la revendication des droits fonciers issus de traités de la bande de Kawacatoose, dit entre autres :

[Traduction]

On obtient le compte recommandé en retranchant les personnes comptées deux fois du nombre total de membres de la bande qui étaient présents et ont été payés au premier arpentage (à la date du premier arpentage).

En tout, 146 personnes ont été payées en 1876 (21 hommes, 29 femmes, 96 enfants et aucun «autre parent»). Comme personne n'a été compté deux fois, le total de 146 personnes représente également le compte recommandé¹⁹⁶.

Nouveaux membres

Dès 1976, l'Indian Association of Alberta (IAA) fait valoir que, selon les conditions des traités, une bande dont la population a augmenté à la suite de l'adhésion de nouveaux membres au traité (officiellement ou officieusement) pour la première fois, a droit à des terres supplémentaires. La Federation of Saskatchewan Indians ne s'est pas prononcée officiellement sur cette question à l'époque, mais la Manitoba Indian Brotherhood est d'accord avec l'Alberta First Nations «[traduction] dans la mesure où cette condition s'applique à une bande qui n'a pas reçu tous ses droits fonciers avant les additions»¹⁹⁷.

Comme on l'indique plus haut, avant 1977, le ministère des Affaires indiennes exclut précisément «[traduction] les nouveaux membres adhérant

196 Theresa A. Ferguson, «Report on the Kawacatoose Band Date of First Survey Population», préparé pour le MAINC, Revendications particulières (Ouest), 31 juillet 1992, p. 4 (Documents de la CRI, Kawacatoose, DFIT, p. 252).

197 Groupe technique des droits des Indiens des Prairies, «Comparison of Prairie Association Positions on Land Entitlement Issues», version provisoire, 18 août 1976 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2414).

par la suite au traité», mais reconnaît en même temps «[traduction] qu'ils pourraient constituer la base de négociations futures». La même année, la Federation of Saskatchewan Indians soutient que, même si la bande de Pelican Lake (ou de Chitek) a reçu toutes les terres auxquelles elle avait droit d'après les annuités versées à la date du premier arpentage en 1917, on peut faire état d'un moins-reçu découlant de l'intégration à la bande, par le gouvernement, d'un nombre important de signataires après le fait en 1949. D'après la Fédération, ce moins-reçu est fondé sur la population de la bande l'année de l'arpentage — en effet, ces signataires appartenaient à la bande en 1917, mais ils avaient choisi à l'époque de ne pas adhérer au traité. Les fonctionnaires des Affaires indiennes «[traduction] tendent à abonder dans le même sens», mais réservent leur décision jusqu'à ce que les faits historiques puissent être vérifiés¹⁹⁸.

Peu après, la Fédération présente la revendication de la bande des Saulteaux, laquelle est entièrement fondée sur une série d'admissions à la bande, après 1956, de nouveau adhérents au traité. Des terres ont été arpentées pour ces personnes en 1909, dans l'éventualité que la bande adhère un jour au traité. L'arpenteur avait alors reçu comme instruction de dénombrer la population. Bien qu'ayant estimé que la bande comptait 140 personnes, il ne devait arpenter suffisamment de terres que pour 70 personnes. En 1954, 69 personnes adhèrent au traité à titre de membres de la bande des Saulteaux. Se fondant sur ses critères établis en 1975, («[Traduction] Dans les cas où les bandes ont adhéré au traité après que les terres ont été mises de côté, la population doit correspondre à celle recensée au moment de l'adhésion.»), le gouvernement s'acquitte de son obligation de créer des réserves. Toutefois, la Fédération présente la preuve qu'au moins 92 personnes qui n'ont jamais adhéré à un traité ont été ajoutées aux listes de bandes entre 1954 et 1967, et que ces personnes ont elles aussi le droit de recevoir des terres en vertu du traité¹⁹⁹.

Convaincu par ces arguments, le Bureau des revendications autochtones accepte de reconnaître les revendications de la bande de Pelican Lake et de la bande des Saulteaux, entièrement fondées sur l'addition de nouveaux membres après le premier arpentage. Le 23 avril 1979, Georgina Wyman, directrice du groupe des revendications particulières du Bureau des revendications autochtones, communique clairement par écrit aux représentants de

198 Mémoire provisoire de David Ahenakew, FSI, concernant le rapport sur les droits fonciers partiels (Report on Partial Land Entitlement), février 1977 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2529).

199 Procès-verbal de la réunion concernant la validation de droits fonciers, 27 juin 1978 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2876-2883).

la Fédération la position du Canada voulant que les nouveaux membres soient inclus dans le calcul en vue de la validation d'une revendication de droits fonciers :

[Traduction]

Au cours de discussions entre le Bureau des revendications autochtones et les chercheurs de la Federation of Saskatchewan Indians sur la validation des revendications fondées sur des droits fonciers non réglés, on s'est demandé quels sont, si tel est le cas, les droits additionnels des bandes qui ont accueilli dans leurs effectifs des personnes ayant adhéré au traité à une date ultérieure. Nous avons accepté d'examiner la chose en vue de formuler une position qui serait soumise à l'approbation du Ministère. Cela a été fait, et je vous écris pour vous informer de la base sur laquelle le Ministère est prêt à inclure l'arrivée des signataires après le fait parmi ses critères de validation des droits fonciers.

Le Ministère convient en principe que les bandes ont droit à des terres de réserve additionnelles si elles comptent de nouveaux membres qui ont adhéré à une date ultérieure au traité, que ce soit officiellement (c.-à-d. ceux qui sont partie à une adhésion officielle au traité, ou officieusement (autrement dit, ceux dont le nom a tout simplement été ajouté à la liste de bénéficiaires de la bande par l'agent des Indiens sans qu'il y ait eu adhésion officielle). L'expression «signataires après le fait» est définie ici comme un Autochtone qui adhère à un traité pour la première fois, aucun de ses ancêtres n'ayant jamais adhéré à un traité ou à un certificat de concession. Une femme blanche qui épouse un membre de la bande et, aussi, les personnes qui passent d'une bande à une autre n'entrent pas dans cette définition. Pour établir qu'une personne est un signataire après le fait selon ces critères, il faudra analyser les listes de bénéficiaires et les registres des effectifs.

En calculant les droits fonciers d'une bande qui a accueilli des signataires après le fait, le Ministère est prêt à appliquer la méthode suivante. Pour commencer, les droits fonciers originaux de la bande, selon sa population à la date du premier arpentage, seront déterminés. À ces droits seront ensuite ajoutés la superficie prévue par personne (habituellement 128 acres) multipliée par le nombre de signataires après le fait (excluant les descendants), afin d'obtenir le «total des droits fonciers» de la bande. Si ce «total» a été respecté, la bande ne sera pas alors réputée avoir des droits fonciers non réglés aujourd'hui. Par contre, si elle n'a pas reçu assez de terres pour atteindre ce «total», des droits fonciers non réglés seront reconnus.

J'espère que ces précisions vous éclairent sur la position du Ministère. Si vous avez quelque question sur la méthode de calcul proposée ou sur la définition de signataire après le fait, je serai très heureuse d'y répondre²⁰⁰.

200 G.A. Wyman à Anita Gordon, 23 avril 1979 (Dossier 2000-18 de la CRI, note de Stewart Raby à Wilma Jacknife, 12 juin 1994, doc. 2).

Les nouveaux membres privés de terres

En 1976, seule l'Indian Association of Alberta fait valoir que « [traduction] les personnes passant d'une bande qui n'a pas reçu toutes les terres auxquelles elle avait droit à une autre bande qui, elle, les a toutes obtenues, ont des droits fonciers ». Le Canada n'a pas établi de position définitive sur d'autres aspects des additions ultérieures à la population de la bande, et « [traduction] la position de l'Indian Association of Alberta concernant les personnes qui passent de bandes n'ayant pas reçu toutes les terres auxquelles elles avaient droit à des bandes les ayant toutes obtenues a été rejetée »²⁰¹.

Bien qu'excluant précisément de ses critères de calcul « établis » « les nouveaux membres venant d'une bande qui peut ou non avoir reçu toutes les terres auxquelles elle avait droit, le Canada fait une exception et accepte de reconnaître une revendication soumise par la bande de Thunderchild, fondée en partie sur des membres additionnels venant de bandes privées de terres de réserve. Pour une raison ou pour une autre, seulement six membres de la bande de Thunderchild avaient été payés en 1881, quand la réserve a été arpentée. Le Canada ayant réalisé l'absurdité de fonder les droits fonciers sur un aussi petit nombre de personnes, « les droits fonciers ont été calculés selon les populations de 1880 et de 1882, mais il s'avère qu'ils ont été respectés dans les deux cas »²⁰². En 1889, la bande de Nipahase et les quelques membres qui étaient restés de la bande des Young Chipeewayan avaient été transférés à la bande de Thunderchild : la première n'avait jamais reçu de terres de réserve, et la deuxième avait été dessaisie de sa réserve quand elle est dispersée en 1897.

[Traduction]

En effet, comme aucune de ces bandes n'a reçu de terres avant de se joindre à celle de Thunderchild, nous avons signalé par des notes ajoutées à notre rapport qu'on pourrait réclamer des droits fonciers pour ces nouveaux membres.

Durant les discussions avec la FSI, à Regina, il a finalement été convenu que les droits fonciers de la bande de Thunderchild seront calculés selon les populations combinées des trois bandes (. . .). À la suite, donc, de négociations, une indemnité a été consentie pour les absents et les nouveaux membres de la bande, et le Ministère a

201 « Comparison of Prairie Association Positions, » note 192 ci-dessus (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2414-2415).

202 BRA, « Critères utilisés pour déterminer les bandes ayant des droits fonciers non réglés en Saskatchewan », août 1977, p. 8 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2598).

accepté de reconnaître que la bande de Thunderchild avait des droits fonciers non réglés²⁰³.

Pour le Canada, la bande de Thunderchild constitue une anomalie, et sa position de base demeure inchangée. Toutefois, vers 1981-1982, le comité mixte des droits fonciers de la Federation of Saskatchewan Indians et du ministère des Affaires indiennes présente les faits liés aux droits fonciers de la bande de Poundmaker et propose un changement à la politique qui permettra d'inclure des personnes venant de bandes qui n'ont pas reçu de terres :

[Traduction]

Les Indiens qui passent d'une bande à une autre ne sont pas pris en compte dans le calcul de la population d'une bande aux fins de l'établissement des droits fonciers. En tenir compte exigerait beaucoup de recherches et susciterait des difficultés pratiques considérables. Si l'on prétend qu'une bande a le droit de recevoir des terres pour un Indien qu'elle a accueilli, alors, la bande que ce dernier a quittée doit renoncer aux droits fonciers rattachés à sa personne. Cette dernière mesure est, évidemment, impensable. Par conséquent, ni les personnes accueillies par une bande, ni celles quittant une bande, ne sont prises en compte dans le calcul des droits terres exigibles.

Il existe, toutefois, des cas où un Indien est passé d'une bande n'ayant pas reçu de terres à une autre dont la réserve a déjà été arpentée. Aux termes de la politique actuelle, cet Indien ne sera pas pris en compte dans l'une ou l'autre bande et ne recevra donc jamais les droits fonciers prévus pour chaque individu. *Nous croyons que l'on prendrait en considération les droits fonciers de personnes provenant de bandes privées de terres, dans la mesure où ces personnes n'ont pas été prises en compte dans l'établissement des droits fonciers d'une autre bande*²⁰⁴.

Le Bureau des revendications autochtones et le ministère de la Justice sont d'accord, et indiquent très clairement que l'addition de ces personnes habilitera les bandes qui ont reçu toutes les terres auxquelles elles avaient droit selon leurs effectifs à la date du premier arpentage à revendiquer de nouveaux droits fonciers :

[Traduction]

Les bandes de Poundmaker et de Sweetgrass ont reçu les terres auxquelles elles avaient droit selon leur population à la date du premier arpentage. Toutefois, des

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ Comité mixte des droits fonciers de la FSI et du MAINC, rapport n° 7, bande de Poundmaker - n° 114- (Dossier 2000-18 de la CRI, Raby à Jacknife, 12 juin 1994, doc. 9). Italiques ajoutés

personnes devaient passer de bandes privées de terres à ces deux bandes (Poundmaker et Sweetgrass). D'après nos recherches, aucune des personnes transférées n'a jamais été prise en compte dans le calcul des droits fonciers issus de traités d'autres bandes. Notre conseiller juridique nous informe que chaque Indien a droit, selon le Traité n° 6, d'être comptabilisé dans la base démographique utilisée pour calculer la responsabilité globale de la Couronne, pourvu que cette personne n'ait pas été prise en compte dans le calcul des terres exigibles par une autre bande. *Le ministère de la Justice a adopté comme position que, comme les Indiens transférés aux bandes de Poundmaker et de Sweetgrass ne sont jamais entrés dans un tel calcul, les deux bandes sont en mesure de revendiquer certains droits fonciers non réglés*²⁰⁵.

Calculs effectués pour le règlement des droits fonciers fondés sur les ajouts ultérieurs

Quand le Canada commence à accepter les revendications fondées sur les membres venus se joindre à la bande après l'arpentage, il calcule la superficie pouvant être offerte en guise de règlement de la même façon que pour les bandes qui n'ont pas reçu toutes les terres auxquelles elles avaient droit, compte tenu de leur population, à la date du premier arpentage, en appliquant la formule de la Saskatchewan selon les effectifs au 31 décembre 1976. La Federation of Saskatchewan Indians interprète de façon plus restrictive les dispositions de l'Accord de la Saskatchewan :

[Traduction]

Je dirais que, en vertu du Traité n° 6 et de la formule de la Saskatchewan, le gouvernement fédéral est tenu de mettre de côté pour la bande de Chitek Lake les 128 acres prévus pour les signataires de 1949 et 1950 qui étaient toujours vivants au 31 décembre 1976, ainsi que pour leurs descendants. Dans son rapport [qu'il a rédigé pour le Bureau des revendications autochtones], M. Hawley conclut que la formule de la Saskatchewan doit être appliquée à toute la population de la bande, et que la superficie à attribuer doit être calculée d'après l'effectif total le 31 décembre 1976. Selon moi, cette mesure déborde considérablement l'obligation du gouvernement en vertu de la formule. Cela deviendrait très évident si l'on devait considérer la possibilité (qui n'est pas aussi improbable que l'on croit) qu'une bande puisse avoir obtenu toutes les terres qui lui ont été consenties par traité il y a cinquante ou cent ans, en plus de quelques acres supplémentaires. Si un membre de cette bande avait choisi d'adhérer au traité au début des années 70, selon la logique de la conclusion figurant dans le rapport de M. Hawley, le gouvernement du Canada serait obligé de fournir à la bande des terres d'une superficie tenant compte des nouveaux membres et de l'augmentation totale de la population de la bande entre la date de l'arpentage et le

205 W. Zaharoff à G. Powell, 13 décembre 1982 (Dossier 2000-18 de la CRI, Raby à Jacknife, 12 juin 1994, doc. 16). Italiques ajoutés. Voir aussi les observations de J.D. Leask sur le projet de document de travail de R.M. Connelly, 15 novembre 1982 (Dossier 2000-18 de la CRI, Raby à Jacknife, 12 juin 1994, doc. 5).

31 décembre 1976. Pareille interprétation de la formule de la Saskatchewan aurait fait d'un Indien non soumis au régime d'un traité un atout des plus précieux pour un très grand nombre de bandes (. . .)²⁰⁶.

Bien que les représentants de la Fédération proposent des études approfondies sur les effectifs et la généalogie pour déterminer le nombre de personnes visées par le règlement de ce genre de revendications, le Canada suggère que les droits fonciers

[Traduction]

soient calculés en fonction du pourcentage par lequel les droits fonciers originaux de la bande (à la date du premier arpentage – ou, dans le cas qui nous occupe, à la date de réclamation) se sont accrus à la suite de l'arrivée des nouveaux membres. Ce pourcentage sera ensuite appliqué à la population de la bande le 31 décembre 1976, selon la formule de la Saskatchewan (. . .). Nous croyons que cette méthode est équitable (. . .)²⁰⁷.

Cette méthode est donc adoptée. Dans le cas des bandes de la Saskatchewan dont les revendications ont été validées en fonction des signataires après le fait et des nouveaux membres privés de terres, la superficie dans le règlement est calculée comme suit :

Bande de Pelican Lake

(i)	Population à la date de la réclamation/de l'arpentage (1921)	42
(ii)	Nouveaux adhérents au traité	57
(iii)	Total	99
(iv)	Nouveaux adhérents en % du total (iii)	57,5 %
(v)	Population en décembre 1976	347
(vi)	57,5 % des droits fonciers en 1976	25 539 acres
(vii)	Moins excédent fourni en 1921	<u>3 254 acres</u>
(viii)	Droits fonciers non réglés	22 285 acres ²⁰⁸

Critères de mai 1983

En mai 1983, le ministère des Affaires indiennes lance les «Directives du Bureau des revendications autochtones pour la recherche historique concer-

206 Tyler, Wright et Daniel à Graham Swan, 24 mars 1980 (Dossier 2000-18 de la CRI, Raby à Jacknife, 12 juin 1994, doc. 3).

207 J.R. Goudie à Ken Tyler, 25 juin 1980 (Dossier 2000-18 de la CRI, Raby à Jacknife, 12 juin 1994, doc. 4).

208 Bernard Loiseau au chef Leo Thomas, bande de Pelican Lake, 27 août 1980 (Documents de la CRI, Kahkewistahaw, DFIT, pièce 4, onglet 17).

nant les revendications fondées sur les droits fonciers issus de traités» (annexe F). Dans l'introduction, les critères sont présentés comme étant

[Traduction]

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. Ils découlent de travaux de recherche effectués par le Bureau des revendications autochtones (BRA), de concert avec le ministère fédéral de la Justice ainsi qu'avec les préposés à la recherche des bandes requérantes. Chaque revendication est jugée sur le fond en gardant ces lignes directrices à l'esprit. Toutefois, comme l'expérience nous l'a prouvé, chacune est un cas d'espèce. Le processus d'examen ne doit donc pas être limité par ces lignes directrices.

En ce qui concerne la détermination de la population, les Directives sont très précises :

Il peut arriver qu'une bande reçoive moins de terres en règlement de ses droits fonciers que la superficie à laquelle elle avait droit aux termes du traité qu'elle a signé ou auquel elle a adhéré. On parle alors de moins-reçu. Cela peut se produire pour deux raisons : d'abord, les relevés d'arpentage n'ont pas prévu suffisamment de terres pour permettre de répondre aux droits fonciers; ensuite, des personnes qui n'avaient pas été incluses dans le relevés se joignent à une bande dont les droits fonciers ont déjà été comblés. Il s'agit de déterminer avec le plus d'exactitude possible la population de la bande au moment où la réserve a été arpentée pour la première fois. (. . .)

Lorsqu'une revendication est uniquement fondée sur de nouveaux adhérents ou sur les transferts en provenance de bandes privées de terres, on pourra retracer la composition de la bande des origines jusqu'à aujourd'hui.

L'analyse d'une liste des bénéficiaire s'effectue généralement selon les principes suivants :

Personnes incluses aux fins du calcul des droits fonciers

- 1) Noms figurant sur la liste des bénéficiaires l'année de l'arpentage.
- 2) Personnes absentes à qui l'on paie des arriérés. Il s'agit de membres de la bande qui étaient absents l'année de l'arpentage, mais qui sont revenus et à qui l'on paie des arriérés pour cette année.

Personnes absentes qui reviennent et à qui on ne paie pas d'arriérés. On doit être en mesure de déterminer quand ils sont devenus des membres de la bande et combien de temps ils le sont demeurés au cours d'une période de 10 à 15 ans coïncidant avec la date de l'arpentage. De façon générale, il faut que l'adhésion à la bande soit continue. Il faut aussi démontrer que, pendant qu'ils étaient absents de la bande, ils n'ont pas été inclus dans le calcul de la base démographique d'une autre bande pour les besoins des droits fonciers issus d'un traité.

- 3) Nouveaux adhérents au traité. Il s'agit d'Indiens qui n'avaient jamais signé de traité ou adhéré à un traité, et qui n'ont donc jamais été inclus dans le calcul de droits fonciers.
- 4) Personnes transférées de bandes privées de terres. Il s'agit d'Indiens qui ont souscrit à un traité comme membre d'une bande en particulier et qui sont passés dans une autre bande sans avoir été inclus dans le calcul des droits fonciers de ladite bande ou de la nouvelle bande à laquelle ils ont adhéré. Leur bande initiale peut ne pas avoir reçu de terres, tandis que les droits fonciers de leur nouvelle bande peuvent avoir été comblés avant leur arrivée. On peut accepter ces Indiens tant qu'ils n'ont pas été inclus dans le calcul des droits fonciers d'une autre bande.
- 5) Indiens non soumis au régime d'un traité qui, par mariage, adhèrent à une nouvelle bande visée par un traité. Ledit mariage en fait de nouveaux adhérents au traité.

Personnes non incluses

- 1) Personnes absentes, nouveaux adhérents et personnes transférées d'autres bandes qui n'appartiennent pas de façon raisonnablement continue à la bande, c'est-à-dire qui ne sont pas là la plupart du temps. Ces cas sont, toutefois, traités individuellement et il pourrait se justifier d'inclure une personne comme membre de la bande même si elle est absente pour une période prolongée.
- 2) Lorsque les notes de l'agent sur la liste de bénéficiaires indiquent simplement «conjoint d'une personne non visée par un traité», ou n'inclut pas cette personne. Elle pourrait être non autochtone ou métisse et, par conséquent, inadmissible.
- 3) Lorsque l'agent note simplement «admis» (ce qui signifie souvent admis dans une bande et non admis à un traité) et qu'aucune lettre d'admission au traité n'est disponible, ces personnes sont exclues.
- 4) Personnes qu'il n'est pas facile de retracer, c'est-à-dire qui semblent sortir du néant et y retrouver sans vraiment laisser de trace.
- 5) Personnes qui ont été incluses dans la base démographique d'une autre bande aux fins du calcul des droits fonciers issus de traité.
- 6) Personnes dont les noms s'avèrent frauduleux.

On explique également dans le document comment est calculé un moins-reçu :

Il s'agit d'un calcul simple où le compte le plus exact possible de la population obtenu après analyse des listes de bénéficiaires, est multiplié par la superficie prévue par personne dans le traité correspondant. Si la superficie obtenue est inférieure aux droits fonciers calculés, il y a un moins-reçu et, donc, la bande intéressée a des droits fonciers non réglés. Si la superficie reçue est égale ou est supérieure au calcul, les droits fonciers ont été respectés.

Ces lignes directrices sont communiquées aux chercheurs, aux organisations indiennes et aux Premières Nations, parfois avec la suggestion de revoir des recherches faites antérieurement. En 1983 et en 1984 au moins, le Bureau des revendications autochtones décide de réexaminer des revendications qui ont été rejetées et de calculer de nouveau les droits fonciers des requérants en se fondant sur les nouveaux critères. Par exemple, par suite des recherches effectuées en 1981, la revendication soumise par la bande d'Ochapowace (Saskatchewan) avait été jugée irrecevable, mais en octobre 1983, R.M. Connelly écrit au chef :

[Traduction]

que le dernier mot, concernant la revendication, n'a pas été dit. Le Bureau des revendications autochtones et le ministère de la Justice conviennent que d'autres recherches s'imposent, car il semble que plusieurs personnes soient venues se joindre à la bande (. . .).

À la fin de l'été dernier, dans le cadre de recherches préliminaires sur les transferts ultérieurs à la bande d'Ochapowace, le Bureau a retracé des personnes tombant justement dans cette catégorie, et ce seul fait justifie la poursuite des recherches. Ces éléments n'avaient pu être relevés plus tôt parce que le comité mixte du MAINC et de la FSI estimait alors que les terres exigibles devaient être calculées à partir du moins-reçu à la date du premier arpentage. Les vérifications concernant les personnes identifiées grâce à ces nouvelles recherches ont commencé à la fin de septembre. Si à la suite de ces vérifications, il y a au moins huit personnes pouvant être considérées comme ayant été transférées ultérieurement à la bande d'Ochapowace et qu'elles sont jugées admissibles par le ministère de la Justice en tant que membres, votre bande sera alors en mesure de revendiquer des droits fonciers issus de traités (. . .)²⁰⁹.

La «liste de bénéficiaires devant servir à établir la base démographique.

Dès le début, les chercheurs travaillant pour le compte des bandes s'opposent à ce que le Canada utilise les listes de bénéficiaires de l'année de l'arpentage, arguant que les arpenteurs ont sans doute eu accès à la toute dernière liste de bénéficiaires à avoir été dressée *avant* l'arpentage²¹⁰. Si, par exemple, une réserve a été arpentée en juillet 1881, le Canada calcule les droits fonciers des intéressés d'après les listes de bénéficiaires de 1881, sans

209 R.M. Connelly au chef de la bande d'Ochapowace, 28 octobre 1983 (Dossier 2000-18 de la CRI, Raby à Jackknife, 12 juin 1994, doc. 18).

210 D. Ahenakew, FSI, à Judd Buchanan, 3 juillet 1975 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2331-2332). Voir aussi FSI, «Population Base for Entitlement Calculation,» n.d. (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p.3116-3122).

tenir compte du moment où les annuités ont été versées. Les chercheurs des bandes soutiennent que dans les cas où le paiement a été effectué après juillet, l'arpenteur pouvait difficilement se faire une idée de ce que la population serait à *cette date*, mais comme il a eu accès aux registres de 1880, ces chiffres devaient permettre de déterminer les droits fonciers. Malgré les nombreuses discussions sur les aspects techniques des revendications, et en dépit de l'étroite collaboration qui a pu exister entre les participants au projet conjoint de recherche de la FSI et du MAINC, aucun consensus sur ce point n'est encore dégagé au milieu des années 80. Toutefois, un peu avant 1994, le Canada semble avoir donné raison aux bandes. Une «[traduction] liste partielle des bandes de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Alberta pour qui une 'liste de bénéficiaires de base' a été établie» se trouve annexée à un document produit par le Bureau du commissaire aux traités de la Saskatchewan et intitulé «Research Methodology for Treaty Land Entitlement» :

[Traduction]

Voici la liste de bénéficiaires que l'arpenteur a fort probablement utilisée pour déterminer la superficie des réserves; dans de nombreux cas, cette liste *ne correspond pas* à l'année où l'arpentage proprement dit a été fait²¹¹.

Liste des revendications validées jusqu'en 1990

Manitoba

- 25 bandes dont les revendications ont été validées, toutes, apparemment, d'après le moins-reçu à la date du premier arpentage.

Saskatchewan

- Moins-reçu à la date du premier arpentage
Canoe Lake*, Cowessess, English River*, Flying Dust, Fond-du-Lac*, Joseph Bighead, Keeseekoose*, Muskowekwan*, Nikaneet, Okanese, One Arrow*, Peter Ballantyne*, Piapot*, Red Pheasant*, Stony Rapids*²¹².
- Moins-reçu à la date d'adhésion au traité
Witchekan Lake (la bande a reçu des terres en 1918, bien qu'elle n'ait

211 Bureau du commissaire aux traités de la Saskatchewan, «Research Methodology for Treaty Land Entitlement,» version provisoire, Regina, 1994, p. ii.

212 Les Premières Nations marquées d'un astérisque figurent sur la liste de novembre 1975 du ministère des Affaires indiennes, c.-à-d. la liste des bandes n'ayant pas reçu toutes les terres auxquelles elles avaient droit. À l'époque, les chercheurs du MAINC fondaient leurs calculs uniquement sur le total des annuités versées figurant dans les listes de bénéficiaires établies l'année de l'arpentage.

adhéré au traité qu'en 1950; ses droits fonciers ont été calculés à partir de la population en 1950).

- Fusions de bandes
Beardy's, Ochapowace, Mosquito/Grizzly Bear's Head.
- «Signataires après le fait» dont font état les lettres de validation
Moosomin (Indiens venant de bandes privées de terres), Onion Lake (Indiens venant de bandes privées de terres), Pelican Lake/Chitek Lake (signataires après le fait), Poundmaker (Indiens venant de bandes privées de terres), Sweetgrass (Indiens venant de bandes privées de terres).
- Autres validations fondées sur les «signataires après le fait»
Saulteaux (nouveaux adhérents au traité), Thunderchild (absents et membres transférés d'autres bandes), Muskeg Lake.
- Démembrement de bandes
Little Pine, Lucky Man, Nut Lake/Yellow Quill.

Alberta

- Alexander (moins-reçu à la date du premier arpentage, signataires après le fait et Indiens transférés de bandes privées de terres), Alexis (démembrement de la bande), Cree Chipeewayan (droits fonciers initiaux), Fort McMurray (moins-reçu à la date du premier arpentage / démembrement de la bande), Gordon Benoit (possession individuelle), Janvier (signataires après le fait et Indiens transférés de bandes privées de terres), Grouard (possession individuelle), Laboucan (possession individuelle), Loon River (droits fonciers initiaux), Sturgeon Lake (moins-reçu à la date du premier arpentage, signataires après le fait et Indiens transférés de bandes privées de terres), Tallcree (moins-reçu à la date du premier arpentage), Whitefish Lake (moins-reçu à la date du premier arpentage, signataires après le fait et Indiens transférés de bandes privées de terres), Woodland Cree (droits fonciers initiaux)

Les critères de validation après 1990

En mars 1988, le sous-ministre adjoint des Affaires indiennes résume comme suit l'examen fait par le Ministère en 1987 et au début de 1988 sur les droits fonciers issus de traités :

[Traduction]

les politiques et les autorisations en vigueur actuellement permettent de *régler* les droits fonciers issus de traités si ceux-ci sont calculés d'après la population recensée à la date du premier arpentage. Selon le ministère de la Justice, l'obligation légale du Canada, jusque-là, est claire»²¹³.

Il poursuit en affirmant que «[traduction] la *validation* des revendications de droits fonciers issus de traités a toujours reposé sur la preuve fournie par la bande de l'existence d'un moins-reçu à la date du premier arpentage»²¹⁴. À en juger par cette déclaration, on semble oublier que les revendications fondées uniquement sur les adhésions tardives au traité et à l'arrivée d'Indiens venant de bandes privées de terres ont été validées par le passé et que, de fait, en 1988, elles sont encore prises en considération dans des négociations. (En mai de la même année, Rem Westland répond à une question concernant la politique du Canada sur les Indiens privés de terres en relation avec la recherche faite plus tard pour la revendication de droits fonciers issus de traités de Fort McKay – une revendication présentée en mai 1987 et fondée entièrement sur des transferts, et qui a été rejetée : «[traduction] Il n'existe pas de politique en soi qui s'applique aux Indiens privés de terres. Les lignes directrices établies par la Direction générale des revendications particulières concernant la recherche sur les droits fonciers couvrent tous les cas où une revendication de cette nature est jugée recevable»²¹⁵.)

En janvier 1992, les employés de la Federation of Saskatchewan Indian Nations demandent des éclaircissements sur la politique de validation du ministère des Affaires indiennes. Al Gross, directeur des Droits fonciers issus de traités, réitère que la méthode utilisée n'a pas changé; les lignes directrices de 1983 – qu'il qualifie de document de base du gouvernement fédéral» – s'appliquent toujours :

[Traduction]

Les Directives du Bureau des revendications autochtones pour la recherche historique concernant les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités, ce document de base du gouvernement fédéral daté de mai 1983, demeurent une source fondamentale en vue de l'élaboration d'éventuelles revendications de droits fonciers non réglés (. . .)

213 D.K. Goodwin, sous-ministre adjoint des Affaires indiennes, aux directeurs généraux régionaux, Manitoba, Saskatchewan, et Alberta, 15 mars 1988 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 4242-4244).

214 *Ibid.*

215 R.C. Westland, directeur des Revendications particulières, à Jerome Slavik, conseiller juridique de la bande de Fort McKay, 26 mai 1988 (Documents de la CRI, Fort McKay, DFIT).

En Saskatchewan, le Bureau du commissaire aux traités propose une méthode différente pour déterminer la population admissible des bandes négociant un règlement avec le gouvernement. Il entend intégrer cette proposition à la formule globale servant à déterminer la compensation devant découler de cette négociation. Après son approbation lors des négociations, cette formule ne s'appliquera qu'aux bandes admissibles aux droits fonciers en vertu de la politique de 1983 (. . .)

Il faut comprendre que le soi-disant «[traduction] rajustement proposé du compte de population à la date du premier arpentage» en Saskatchewan fait partie intégrante de la méthode de règlement. Les critères de validation en première instance ne s'en trouvent nullement modifiés.

Cette clarification vient confirmer que la politique du gouvernement concernant l'approbation des revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités n'a pas changé²¹⁶.

En dépit de l'assurance donnée, la bande d'Ocean Man, en Saskatchewan, reçoit en novembre 1993 un avis l'informant que sa revendication a été rejetée, les recherchistes du Canada n'ayant trouvé aucune preuve d'un moins-reçu à la date du premier arpentage, compte tenu de la population établie à partir de la liste de bénéficiaires, plus les absents. La lettre dit, entre autres choses :

[Traduction]

En vertu de la politique, sont irrecevables les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités soumises par les bandes qui, d'après leur population à la date du premier arpentage, ont reçu toutes les terres auxquelles elles avaient droit. Les signataires après le fait ne sont pris en considération lors des négociations que dans les cas de moins-reçu à la date du premier arpentage (. . .)²¹⁷.

M. Gross poursuit ainsi :

(. . .) En ce qui a trait aux revendications de droits fonciers issus de traités, le Canada estime qu'il s'est acquitté de son obligation légale envers une bande quand celle-ci a obtenu pour chacun de ses membres les terres auxquelles elle avait droit à la date du premier arpentage. Cette position est fondée sur un avis juridique. Toutes les personnes qui peuvent être identifiées comme appartenant à une bande donnée à la date du premier arpentage entrent dans le calcul des terres consenties. Dans nos recherches sur ces revendications, nous utilisons tous les moyens pouvant nous aider à reconstituer l'effectif de la bande cette année-là. Nous ne nous fondons pas seule-

216 A. Gross, directeur, Droits fonciers issus de traités, MAINC, à S. Raby, FSIN, 20 janvier 1992 (Documents de la CRI, Kawacatoose, DFIT, p. 230-231).

217 Juliet Balfour, Droits fonciers issus de traités, MAINC, au chef et au conseil de la bande d'Ocean Man, 5 novembre 1993, MAINC, dossier B8265/08.

ment sur ce que l'arpenteur savait sur la population de la bande, mais aussi sur les meilleures sources dont nous disposons aujourd'hui.

Pour déterminer la population à la date du premier arpentage, nous utilisons généralement les catégories suivantes : 1) les personnes inscrites sur la liste de bénéficiaires pour l'année du premier arpentage, ou sur la liste de bénéficiaires à laquelle l'arpenteur a eu accès quand il a fait l'arpentage; 2) les personnes qui étaient absentes lors du premier arpentage et qui ont touché des annuités après cette date; et 3) les personnes qui ont touché la même année des arriérés d'annuités après la date du premier arpentage.

(. . .) Nos recherches sur la bande nous ont amenés à découvrir des personnes qui se sont jointes à la bande entre la date du premier arpentage et aujourd'hui. Ces catégories de personnes à inscrire dans le rapport de recherche sont décrites dans les Directives du Bureau des revendications autochtones pour la recherche historique concernant les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités. Nous continuerons d'utiliser cette méthode de recherche. Dans le cas de revendications fondées sur un moins-reçu à la date du premier arpentage, et selon les circonstances propres à chaque bande, nous pourrions ensuite prendre en considération les autres catégories lors des négociations subséquentes.

Toutefois, nous devons indiquer clairement aux bandes requérantes que notre obligation légale s'étend uniquement à la population à la date du premier arpentage. C'est là le seuil à respecter pour qu'une revendication soit acceptée. Donc, si une bande se montre incapable de faire la preuve d'un moins-reçu par rapport à la population lors du premier arpentage, sa revendication devient irrecevable. Si, toutefois, la preuve est faite d'un moins-reçu, nous pourrions alors tenir compte des personnes qui sont venues s'ajouter à la bande après la date du premier arpentage. C'est ce que nous appelons le compte rajusté de la population à la date du premier arpentage, dont on ne se sert que pour déterminer la compensation, et non la validité des revendications (. . .)²¹⁸.

Selon Ian Gray, du ministère de la Justice, les Directives de 1983 «[traduction] n'établissent pas une distinction claire entre la base de validation et la base de négociation». Mais, déclare-t-il, ce point est clarifié dans la lettre du 20 janvier 1992 de M. Gross : «[traduction] Il faut comprendre que le soi-disant 'rajustement proposé du compte de population à la date du premier arpentage' en Saskatchewan fait partie intégrante de la méthode de règlement. Les critères de validation en première instance ne s'en trouvent nullement modifiés»²¹⁹.

En février 1993, le ministre des Affaires indiennes, Ron Irwin, explique la position du Canada à la Commission des revendications des Indiens :

218 A. Gross, directeur, DFIT, MAINC, à S. Raby, FSIN, 30 novembre 1993, MAINC, dossier B8265/08.

219 Ian D. Gray à Lorne Koback, directeur, DFIT, région de la Saskatchewan, note, 11 février 1994, MAINC, dossier SCW-2-393-1 (Dossier 2107-15-01 de la CRI, vol. 1).

[Traduction]

Le Canada estime qu'il n'a une obligation légale au chapitre des droits fonciers issus de traités qui sont demeurés non réglés que si une Première Nation requérante n'a pas reçu suffisamment de terres par rapport à sa population à la date du premier arpentage, y compris les personnes inscrites sur la liste de bénéficiaires de base, les absents et les membres qui ont touché des arriérés. C'est là, en effet, le critère préliminaire d'une obligation légale non respectée à ce chapitre. D'autres catégories, comme les Indiens privés de terres, les signataires après le fait, et ainsi de suite, ne peuvent être prises en compte que lorsqu'a fait la preuve d'un moins-reçu à la date du premier arpentage, et uniquement si ces catégories ont été intégrées aux négociations entourant le règlement des revendications en cause, comme c'est le cas dans l'entente-cadre de la Saskatchewan de 1992²²⁰.

Les droits individuels par rapport aux droits collectifs

Quand le directeur général des Revendications particulières, Rem Westland, comparaît devant la Commission des revendications des Indiens le 16 décembre 1994, il se dit d'avis que les droits fonciers issus de traités constituent un droit collectif :

[Traduction]

j'en suis venu à comprendre, au fur et à mesure que je me familiarisais avec le dossier, que les droits fonciers issus de traités constituent un droit collectif et non un droit individuel. À partir de là, tout en approfondissant la question et en m'arrêtant à l'occasion sur certaines revendications, j'ai pu constater la remarquable dissection de chiffres à laquelle les recherches ont donné lieu, et j'ai été frappé de voir, chose illogique, que des personnes qui n'ont aucun droit de cette nature pouvaient rouvrir le dossier d'une revendication ou constituer un droit collectif²²¹.

D'autres soutiennent que les droits fonciers issus de traités appartiennent à chaque Indien ayant adhéré à un traité.

Le lieutenant-gouverneur Adams Archibald – l'un des principaux acteurs lors des négociations relatives au Traité n° 1, en 1871 – devait déclarer ce qui suit en 1872 :

[Traduction]

Quand le traité a été conclu, le 3 août dernier, on a promis aux Indiens qu'un recensement de leurs différentes tribus serait effectué dans les plus brefs délais et que, immédiatement après, les réserves seraient arpentées et que *trente-deux acres seraient attribués à chaque personne*. Une année, ou presque, s'est écoulée et

220 Dossier 2107-3-1 de la CRI.

221 CRI, transcriptions de Fort McKay, p. 84, 16 décembre 1994 (Rem Westland).

aucune mesure n'a été prise pour vérifier le nombre d'Indiens ou pour attribuer les réserves (. . .)²²².

De 1905 au moins à 1913, le ministère des Affaires indiennes demande aux arpenteurs d'inclure dans leur rapport ou sur le plan d'arpentage même «le nom des Indiens qui ont droit à des terres et pour qui les terres indiquées ont été mises de côté²²³.

En 1976, le sous-ministre des Affaires indiennes soulève l'argument des «droits collectifs» en expliquant la position du Canada concernant la revendication de la bande de Nikaneet. (La bande de Nikaneet (ou de Maple Creek) n'a jamais adhéré officiellement au traité. Certains de ses membres sont des descendants de personnes qui, sous différents chefs, ont reçu des annuités en vertu des Traités n^{os} 4 et 6 jusqu'en 1882. Selon la revendication déposée par la bande, on a refusé par la suite de verser des annuités à ces personnes, car on voulait leur faire quitter la région de Cypress Hill.) En rejetant leur revendication, A. Kroeger écrit ce qui suit :

[Traduction]

La décision repose sur le fait que la promesse contenue dans le traité de mettre des terres de côté est un engagement pris envers une *bande*. Les droits fonciers appartiennent aux bandes et ne sont transférables que lorsqu'une bande est officiellement divisée en plusieurs autres plus petites, ou si plusieurs bandes viennent à fusionner officiellement. La bande de Maple Creek n'a pas été créée à la suite de la division d'autres bandes : il s'agit d'un groupe d'Indiens qui appartenaient à une bande quand le traité a été signé et qui, individuellement, ont choisi de ne pas tenir compte de ces liens. Ce groupe est devenu une bande en 1912, en vertu de la Loi de l'époque, quand, pour des raisons pratiques, des terres ont été mises de côté en leur nom²²⁴.

Toutefois, après les négociations avec la Federation of Saskatchewan Indians et la bande, le Canada change de position. Il est impossible d'obtenir tous les documents détaillant l'évolution de cette revendication, mais d'après les renseignements en main, il semble que, en 1982, le Canada ait convenu d'accepter la revendication, en partie du moins, à la suite d'un changement de position sur la question des «droits collectifs» : «[traduction] La revendi-

222 Adams Archibald au secrétaire d'État des provinces, 6 juillet 1872, AN, RG 10, vol. 3555, dossier 11, bobine C-10098. Italiques ajoutés.

223 J.D. McLean à I.J. Steele, arpenteur-géomètre fédéral, 11 juin 1913, AN, RG 10, vol. 4019, dossier 279,393-9, bobine C-10173. Voir aussi secrétaire, MAINC, à J. Lestock Reid, DLS, 5 février 1905, AN, RG 10, vol. 4005, dossier 240050-2, bobine C-10170.

224 A. Kroeger, sous-ministre des Affaires indiennes, à David Ahenakew, FSI, 28 janvier 1976 (Documents de la CRI, La Ronge, DFTT, p. 2383).

cation de la bande de Nikaneet établit le principe que tous les Indiens signataires d'un traité ont le droit d'être comptés dans une bande ou une autre aux fins du calcul droits fonciers découlant de ce traité»²²⁵.

Ce concept est renforcé plus tard dans l'année. En décembre 1982, W.J. Zaharoff, un analyste principal du Bureau des revendications autochtones, écrit ce qui suit à Graham Powell, directeur administratif des Relations intergouvernementales de la Saskatchewan, au sujet des revendications des bandes de Poundmaker et de Sweetgrass : «[traduction] Notre conseiller juridique nous informe que *chaque Indien* a droit, aux termes du Traité n° 6, d'être compté dans la base démographique utilisée pour établir la responsabilité globale de la Couronne, pourvu que cette personne n'ait pas été incluse dans le calcul des droits fonciers d'une autre bande»²²⁶.

En 1983, quand le ministère des Affaires indiennes distribue les lignes directrices concernant la recherche sur les droits fonciers issus de traités, il précise ce qui suit :

[Traduction]

Le principe général qui s'applique à toutes les catégories de revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités 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. Inversement, chaque Indien visé est autorisé à être inclus comme membre d'une bande indienne dans le calcul des terres attribuables²²⁷.

En 1994, on demande à M. Westland si cette disposition en particulier des lignes directrices est toujours valide. Voici sa réponse :

[Traduction]

Je ne crois pas qu'elle l'ait jamais été. Ce qui ne veut pas dire qu'elle n'a pas été appliquée et que nous n'avons pas accepté certaines revendications correspondant à ce que l'on peut lire dans la deuxième partie de la phrase (. . .). À mon avis, en tant que directeur général responsable de la politique, il est illogique d'appliquer des lignes directrices à des droits fonciers collectifs, de tenir compte à l'égard de ces droits de certains aspects du droit individuel à des terres, lequel n'a rien à voir avec ce dont il est question ici et ne saurait entraîner une reconsidération de droits collectifs déjà réglés (. . .)²²⁸.

225 J.D. Leask, directeur général, Réserves et Fiducies, à R.M. Connelly, directeur, Revendications particulières, 15 novembre 1982 (Dossier 2000-18 de la CRI, S. Raby à W. Jacknife, 12 juin 1994, doc. 5).

226 W.J. Zaharoff à G. Powell, 13 décembre 1982 (Dossier 2000-18 de la CRI, S. Raby à W. Jacknife, 12 juin 1994, doc. 16). Italiques ajoutés.

227 «Directives du BRA», mai 1983, note 193 ci-dessus, p. 1. Italiques ajoutés.

228 Transcription (Fort McKay), p. 84 et 86, 16 décembre 1994 (Rem Westland).

PARTIE IV

RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS

SASKATCHEWAN

En août 1976, la Federation of Saskatchewan Indians et la Saskatchewan concluent un accord sur le règlement des revendications des droits fonciers issus de traités dans cette province. Parmi les principaux points de cet accord, il y a la superficie des réserves qui, aux fins de règlement, doit être fondée sur «la 'population actuelle' x 128 (acres par personne), moins les terres déjà reçues». Il est convenu qu'une date «limite» sera établie et que, donc, la population actuelle signifie la population recensée le 31 décembre 1976. On exprime peu de craintes quant à la capacité de transférer toutes les terres nécessaires dans le nord, car la Couronne y possède encore de vastes terres non peuplées. Toutefois, comme elle s'attend que ce sera plus difficile de remplir les obligations qu'entraîne une formule aussi large dans les zones agricoles du sud, la province énonce quelques principes concernant les revendications dans cette région :

- 1) il faut tenter de réunir des terres de la Couronne fédérales et provinciales non peuplées et, dans la mesure du possible, des terres de la Couronne fédérales et provinciales dans le cas desquelles la province peut donner satisfaction aux occupants;
- 2) les bandes qui rejettent ce principe devront se tourner vers le Canada pour obtenir satisfaction, puisque ce dernier a aliéné presque toutes les terres du sud avant la conclusion de la Convention sur le transfert des ressources naturelles, en 1930²²⁹.

229 Ted Bowerman, ministre des Affaires du Nord de la Saskatchewan, à David Ahenakew, chef, FSI, août 1976 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2442).

Le Canada est également informé que l'on s'attend à ce que le gouvernement fédéral achète des terres cédées par lettres patentes si les terres de la Couronne viennent à manquer.

Avant qu'il puisse approuver cette entente, le ministre des Affaires indiennes doit la présenter au Cabinet. Les ministres fédéraux sont informés des répercussions liées à l'approbation de l'entente :

[Traduction]

Avant de présenter la proposition de la Saskatchewan à l'examen du Cabinet, le ministre de la Justice a informé les membres que toute contribution du gouvernement fédéral, en terres ou en argent, fondée sur la formule de la Saskatchewan constituera un engagement envers la formule et sera vue comme étant l'interprétation que donne le gouvernement fédéral de son obligation envers les traités²³⁰.

Dans un communiqué daté du 24 août 1977, le ministre des Affaires indiennes et la Fédération of Saskatchewan Indians annonce que l'entente de la Saskatchewan a été approuvée par le Canada, mais il n'est fait nulle mention de terres ou d'argent fédéral dans les prochains règlements :

[Traduction]

Selon l'entente, la province fournira des terres de la Couronne qu'elle administre. Si les terres provinciales de la Couronne sont déjà habitées, elles ne pourront être transférées au gouvernement fédéral pour fins de règlement de droits fonciers issus de traités qu'après que les occupants auront été dédommagés. La Saskatchewan est également prête à respecter les droits des bandes intéressées en fournissant à celles-ci non pas des terres, mais plutôt des possibilités de partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources ou de la participation à des coentreprises²³¹.

Toutefois, on s'aperçoit très vite que l'entente est difficile à appliquer. Il n'y a pas, en effet, assez de terres autour des réserves existantes pour donner suite aux revendications. Le Canada et la province ne peuvent s'entendre sur des propositions de partage de coûts, les deux parties rejetant la responsabilité d'acheter les terres nécessaires²³². Diverses tentatives pour s'entendre sur les conditions à inclure dans une entente écrite officielle avortent. Deux bandes seulement – Fond-du-Lac et Stony Rapids – obtiennent les terres auxquelles

230 «Federal Role in Fulfillment of Outstanding Treaty Land Entitlements in Saskatchewan», 27 octobre 1977, p. 3 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2658).

231 Communiqué du MAINC et de la FSI, «Agreement Fulfills Land Entitlements under Treaty for Saskatchewan Indians», 24 août 1977 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 2584).

232 Pour plus de détails, voir Cliff Wright, *Office of the Treaty Commissioner: Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement* (Saskatchewan, mai 1990), p. 11.

elles ont droit d'après «la formule de la Saskatchewan». Quelques autres ont une partie de leurs terres mises de côté avant que les gouvernements fédéral et provincial commencent à se distancier de cette formule au milieu des années 80. Dans un examen réalisé par le gouvernement fédéral en 1987, les auteurs concluent que «[traduction] les politiques et les autorisations appliquées actuellement permettent de régler les droits fonciers issus de traités si ceux-ci sont calculés en fonction des populations recensées au premier arpentage». Selon le ministère de la Justice, «[traduction] c'est à cela que se limitent les obligations légales du Canada»²³³.

En 1989, quatre Premières Nations de la Saskatchewan (Muskowekwan, Ochapowace, Piapot et Starblanket) intentent une action en justice, alléguant que l'entente de la Saskatchewan de 1976 sur les droits fonciers issus de traités est valide et exécutoire. En 1990, en partie en réaction à cette action en justice, le Canada et la Federation of Saskatchewan Indian Nations conviennent d'établir le Bureau du commissaire aux traités de la Saskatchewan qui s'occupera des dossiers en souffrance concernant les traités. Et les droits fonciers issus de traités figurent parmi les premières questions abordées.

La tâche du commissaire aux traités n'est pas simple : élaborer des propositions pour régler les revendications de droits fonciers de façon à répondre aux préoccupations des Premières Nations (qui affirment qu'il faut utiliser la population actuelle pour calculer la superficie des terres) et du Canada (qui maintient que son «obligation légale» consiste à fournir des terres correspondant au moins-reçu à la date du premier arpentage). En mai 1990, le commissaire aux traités présente son rapport et ses recommandations au Canada et aux Premières Nations. Il décrit, entre autres choses, une méthode de calcul qu'il appelle «formule d'équité», qui doit servir à calculer la superficie des terres. Fondamentalement, cette formule d'équité applique le pourcentage des terres non reçues au premier arpentage à la population actuelle — autrement dit, la population actuelle x la superficie prévue par personne x le moins-reçu en pourcentage = la formule d'équité. Il est également prévu que toute Première Nation qui reçoit moins de terres avec la formule d'équité qu'avec la «formule de la Saskatchewan» sera indemnisée pour la différence (la superficie du moins-reçu x la valeur l'acre). C'est ce qu'on appelle le «paiement d'honneur».

À la suite d'une série de rencontres tenues au printemps et à l'été de 1990, la Federation of Saskatchewan Indian Nations, le Canada et le Bureau

233 D.K. Goodwin, sous-ministre adjoint, MAINC, aux directeurs régionaux, 15 mars 1988 (Documents de la CRI, La Ronge, DFIT, p. 4242-4244).

du commissaire aux traités conviennent : a) que «la population actuelle» sera celle établie en mars 1991, et b) que la base démographique devant servir à calculer «le moins-reçu en pourcentage» ne sera pas limitée au nombre réel de personnes payées l'année du premier arpentage, mais inclura les absents, les signataires après le fait, les Indiens privés de terres, et les conjoints dont la femme n'est pas soumise au régime d'un traité. La population ainsi «rajustée à la date du premier arpentage» représentera «la population historique». Estimant qu'il est raisonnable de faire une distinction entre population «historique» et population «actuelle», les parties décident de façon arbitraire que la date limite à respecter sera 1955. (En fait, le choix de cette année n'est pas entièrement arbitraire, mais fondé sur certains éléments pratiques et logiques : les listes de bénéficiaires ne sont fournies que jusqu'en 1955, les taux de natalité commencent à augmenter considérablement à cette époque, et il est de plus en plus probable que la plupart des additions à l'effectif d'une bande après cette année limite auront été comprises dans le calcul des droits fonciers de certaines autres bandes.) Le Bureau du commissaire aux traités doit faire une recherche pour obtenir les statistiques nécessaires.

Le 16 janvier 1991, la conclusion d'un protocole général constitue la première étape du processus de négociations, les trois autres étant l'entente-cadre, l'entente particulière, signée avec les différentes bandes, et la mise en oeuvre de toutes ces ententes.

Le 22 septembre 1992, les représentants de la majorité des Premières Nations de Saskatchewan, de même que le Canada et la province de la Saskatchewan signent une entente-cadre sur les conditions de règlement des revendications fondées sur les droits fonciers issus de traités des dites Premières Nations²³⁴. L'entente-cadre porte que la superficie des terres est fondée sur la formule d'équité et que toute Première Nation qui recevra moins de terres avec cette formule qu'avec celle de la Saskatchewan touchera 141,81 \$ par acre manquant, à titre de «paiement d'honneur».

Revendications réglées

- Selon la formule de la Saskatchewan

Fond-du-Lac, Stony Rapids

²³⁴ Il convient de noter que plusieurs bandes mentionnées dans l'entente-cadre ont refusé de la signer ou ne l'ont pas encore ratifiée.

- Selon l'entente-cadre (formule d'équité)

Beardy's, Canoe Lake, English River, Flying Dust, Joseph Bighead, Keeseekoose, Little Pine, Moosomin, Mosquito/Grizzly Bear's Head, Muskeg Lake, Muskowekwan, Nut Lake/Yellow Quill, Ochapowace, Okanese, One Arrow, Onion Lake, Pelican Lake, Peter Ballantyne, Piapot, Poundmaker, Red Pheasant, Sauteaux, Starblanket, Sweetgrass, Thunderchild, Witchekan Lake

ALBERTA

Le Canada tente initialement de convaincre l'Alberta d'accepter de fournir des terres selon une formule semblable à celle utilisée en Saskatchewan, mais le gouvernement provincial refuse fermement d'examiner une telle proposition. Vers le milieu des années 80, le Canada s'intéresse déjà moins à la conclusion d'ententes globales sur les droits fonciers, applicables dans toute une province, qu'à l'ouverture de négociations avec les différentes premières nations. Les règlements conclus prévoient essentiellement la création de terres de réserve pour les Premières Nations touchées, ainsi qu'une compensation financière. Bien qu'on indique que «[traduction] dans tous les cas, le Canada maintient que son 'obligation légale' consiste à fournir des terres de réserve d'après la population à la date du premier arpentage»²³⁵, il est impossible de tirer cette conclusion des documents existants.

L'entente de règlement conclue avec la bande de Janvier, par exemple, comporte un énoncé très général concernant la validation d'une revendication : «[traduction] à la suite d'une recherche présentée par la Première Nation de Janvier, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien accepte la revendication soumise par les requérants comme étant négociable aux termes de la Politique des revendications particulières»²³⁶. La revendication, telle que présentée et acceptée, était entièrement fondée sur des signataires après le fait et des Indiens transférés après l'arpentage et provenant de bandes privées de terres selon la population à la date du premier arpentage, on constatait également que la bande avait reçu plus de terres que ce à quoi elle avait droit. Malheureusement, le nombre exact d'ajouts ultérieurs sur lequel les parties se sont entendues n'est pas connu. On sait que les recherches faites au nom de la bande en 1985 permettent de déterminer que onze personnes sont venues s'ajouter (sept sont des signataires après le fait

²³⁵ TARR Manitoba, *A Debt to Be Paid: Treaty Land Entitlement in Manitoba* (éd. rév., Winnipeg: TARR Manitoba, octobre 1994), 23.

²³⁶ Entente de règlement conclue avec la bande de Janvier, 25 mars 1993, p. 2.

et quatre autres ont été transférées de la bande de Portage La Loche avant que la réserve soit arpentée en 1965). Ces nouveaux membres donnaient à la bande le droit d'obtenir 1 408 acres (11 x 128). Selon l'entente de règlement, la bande de Janvier a reçu 3 400 acres de terre ainsi que 3,2 millions de dollars du Canada et 1,8 million de l'Alberta.

Revendications réglées

Alexis, Cris de Fort Chipewyan, Sturgeon Lake, Whitefish Lake, Cris de Woodland, Grouard, Janvier, Tallcree.

MANITOBA²³⁷

En 1982, le gouvernement du Manitoba nomme Leon Mitchell à titre de commissaire chargé de rendre compte sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba. Conformément à son mandat, qui consistait à examiner l'évolution du dossier des droits fonciers issus de traités au Manitoba et dans d'autres provinces, à demander aux parties intéressées, et à faire des recommandations sur les conditions de règlement, Leon Mitchell présente son rapport en janvier 1983. Il y recommande, entre autres, que la superficie des terres soit fondée sur la population des bandes requérantes au 31 décembre 1976.

Un processus de négociation tripartite fondé sur le rapport du commissaire Mitchell s'enclenche au début de 1983. À l'été de 1984, les parties élaborent une entente de principe sur les droits fonciers issus de traités. Cette entente, qui comprend les conditions proposées de règlement ainsi que la clause prévoyant que la superficie des terres doit être fondée sur l'effectif des bandes au 31 décembre 1976, doit être ratifiée par les Premières Nations, le Canada et le Manitoba. Pour plusieurs motifs, dont le sentiment éprouvé par les Indiens du Manitoba que les conditions de règlement de l'entente de l'Alberta sont supérieures à celles offertes dans l'entente de principe, elle ne franchit jamais l'étape de la ratification ne sera jamais franchie et le projet sera finalement abandonné.

Par suite du conflit d'Oka, à l'été 1990, le Canada annonce son intention de multiplier ses efforts pour régler, entre autres choses, les droits fonciers issus de traités dans les Prairies. Après quelques discussions préliminaires avec les représentants du Canada et du Manitoba le 14 octobre 1993, un protocole sur les négociations des droits fonciers issus de traités au Mani-

²³⁷ Les renseignements concernant le Manitoba nous ont été fournis principalement par le TARR Manitoba, *A Debt to Be Paid*, note 228 ci-dessus.

toba est signé par les représentants dûment mandatés du Comité des droits fonciers issus de traités, du Canada et du Manitoba. Le protocole établit le cadre de négociations bilatérales se déroulant en parallèle – c'est-à-dire entre le Comité et le Canada concernant les obligations découlant des traités, et entre le Canada et le Manitoba sur les obligations résultant de la Convention sur le transfert des ressources naturelles du Manitoba – et souligne les questions qui seront abordées dans les discussions. Une date cible est fixée pour élaborer une entente-cadre.

En octobre 1995, les négociations achoquent sur la question du partage des coûts entre Ottawa et le Manitoba. La majeure partie des terres nécessaires pour régler les revendications en cause sont des terres de la Couronne non occupées et situées dans le nord, lesquelles terres, conformément à la Convention sur le transfert des ressources naturelles de 1930, devant être fournies par la province. Toutefois, environ 10 p. 100 des terres visées par un règlement sont destinées à des bandes vivant dans le sud du Manitoba, région où il faudra acheter des terres, car les terres de la Couronne y sont rares. Le gouvernement provincial refuse d'accorder des crédits pour acheter ces terres. Bien que le Canada et le Manitoba poursuivent les négociations sur ces questions, le ministre manitobain responsable des Affaires autochtones devait déclarer ce qui suit :

[Traduction]

«pour les bandes du nord, le Manitoba a offert de créer des zones de protection provisoires des terres choisies par ces bandes. Ces zones seraient mises de côté pendant deux ans en attendant la conclusion d'un règlement²³⁸.

Revendications réglées

- Revendications réglées sans l'aide du Comité des droits fonciers issus de traités du Manitoba.

Garden Hill (répartie entre les bandes d'Island Lake : St Theresa Point, Wasagamack, Garden Hill, Red Sucker Lake)

Long Plain

- Revendications réglées grâce à l'intervention du Comité des droits fonciers issus de traités

²³⁸ «Manitoba Indians Push Hard for Land-Teaty Settlement», *Globe and Mail* (Toronto), 31 octobre 1995, A9.

Ojibways de Broken Head, Buffalo Point, Rolling River, Sapotawayak, Wuskwi Sipihk, Fox Lake, Gods Lake, Nelson House, Norway House, Opaskasgayak, Oxford House, Dénés de Sayisi, Shamattawa, War Lake, York Factory, Mathias Colomb, Barren Lands, Northlands.

GLOSSAIRE

Au fil des ans, la recherche sur les droits fonciers issus de traités a développé son propre langage spécialisé. On trouvera ci-dessous une explication générale du sens de certaines des expressions employées, accompagnée d'une citation chaque fois que cela est possible. Il ne s'agit toutefois pas de définitions précises, car on n'a pas tenté de faire des recherches exhaustives sur la façon dont différents groupes ont pu appliquer ces termes à différentes époques.

absents «(Les) personnes absentes à qui l'on paie des arriérés... (sont des) membres de la bande qui étaient absents l'année de l'arpentage, mais qui sont revenus et à qui l'on paie des arriérés pour cette année. (Pour les) personnes absentes qui reviennent et à qui on ne paie pas d'arriérés... (il faut) être en mesure de déterminer quand ils sont devenus des membres de la bande et combien de temps ils le sont demeurés au cours d'une période de 10 à 15 ans coïncidant avec la date de l'arpentage. De façon générale, il faut que l'adhésion à la bande soit continue. Il faut aussi démontrer que, pendant qu'ils étaient absents de la bande, ils n'ont pas été inclus dans le calcul de la base démographique d'une autre bande pour les besoins des droits fonciers issus d'un traité.» (MAINC, «Directives du Bureau des revendications autochtones pour la recherche historique concernant les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités» (mai 1983), p. 4.

Convention sur le transfert des ressources naturelles (CTRN) Accords conclus en 1930 avec le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta leur transférant l'administration des ressources naturelles et le contrôle des terres de la Couronne. Chaque accord comprenait des dispositions visant le transfert de terres de la Couronne inoccupées pour permettre au Canada de s'acquitter de ses obligations envers les Indiens aux termes des traités.

date du premier arpentage (DPA) La date du premier arpentage est la date à laquelle les limites externes de la réserve ont été déterminées avec une précision telle qu'on aurait pu les trouver sur le sol. (Cette définition couvre les cas où l'on n'a pas procédé à un arpentage pour délimiter les terres de la réserve, choisies plutôt à partir des levés détaillés effectués à l'époque pour les cantons.)

droits fonciers issus de traités On utilise l'expression «droits fonciers issus de traités» pour décrire les droits détenus par des Indiens sur des terres de réserve dans les provinces des Prairies, dans le nord de l'Ontario et dans le nord de la Colombie-Britannique, en vertu des traités 1 à 11 qui ont été négociés et confirmés par les diverses tribus indiennes et la Couronne du chef du Canada. Il s'agit d'un sous-ensemble de revendications particulières, selon la *Politique fédérale pour le règlement des revendications autochtones* (Ottawa: MAINC, mars 1993), p. 20.

entente-cadre La culmination en 1992 de la deuxième étape d'une stratégie en quatre volets négociée par le Canada, la province et les bandes de la Saskatchewan qui revendiquent des droits fonciers issus d'un traité, en vue du règlement de ces revendications. Le premier volet (protocole d'entente général) a été signé le 16 janvier 1991. Les volets trois (ententes particulières avec les différentes bandes) et quatre (mise en oeuvre) sont en cours.

formule de Bethune Une variante de la **formule de compromis**. Selon cette formule, la superficie due est déterminée en additionnant les calculs des pourcentages accordés par rapport à la population au moment d'arpentages successifs. Elle a été employée en 1961 par W.C. Bethune, chef des Réserves et fiducies au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, pour calculer la superficie encore due en vertu du traité à la bande du lac La Ronge (Saskatchewan):

La bande du lac la Ronge a reçu une réserve en 1897, laquelle représentait 51,56% de la superficie totale due d'après sa population à l'époque. En 1909, des terres supplémentaires étaient mises de côté pour leur usage; elles représentaient 7,95% de la surface à laquelle la bande aurait eu droit d'après sa population à ce moment-là. En 1948, d'autres terres lui étaient réservées, qui représentaient 5,16% de la superficie qui lui aurait été due en fonction de la population de 1948. On pourrait donc prétendre que la bande du lac La Ronge a reçu 64,76% de la surface à laquelle elle

avait droit. Le solde, soit 35.24%, s'élèverait à 63 330 acres en se basant sur une population de 1 404 personnes en 1961.

W.C. Bethune au Superviseur régional, Saskatchewan, 17 mai 1961
(CRI, La Ronge, documents sur les DFIT, p. 1136.)

formule de compromis Cette formule permet de calculer le pourcentage du moins-reçu en fonction de la population au moment de l'arpentage, pour ensuite déterminer à quelle superficie supplémentaire la bande aurait droit en fonction de sa population actuelle.

- 1) $100 - [\text{Acres reçus} \div (\text{population à la date de l'arpentage} \times \text{attribution prévue par le traité}) \times 100] = \text{moins-reçu en pourcentage}$
- 2) $\text{Moins-reçu en pourcentage} \times (\text{population actuelle} \times \text{attribution prévue par le traité}) = \text{acres dus}$

Cette formule a été proposée par le Canada en 1972 pour la bande Island Lake (Manitoba) et en 1974 pour la bande Peter Ballantyne (Saskatchewan), mais le Manitoba et la bande Peter Ballantyne ont refusé de l'accepter. *Voir aussi* formule de Bethune et **formule de l'équité**

formule de la population actuelle En vertu de cette formule, lorsqu'on constate qu'on n'a pas mis de côté suffisamment de terres au moment de l'arpentage initial, la superficie due est fondée sur le nombre de membres de la bande à chaque arpentage subséquent, jusqu'à ce que la superficie requise ait été accordée.

$$\text{Population actuelle} \times \text{attribution prévue par le traité} - \text{terres reçues} = \text{terres dues}$$

formule de la Saskatchewan Une variante de la **formule de la population actuelle** en vertu de laquelle la «population actuelle» est considérée comme étant celle du 31 décembre 1976.

Population au 31 décembre 1976 x attribution en vertu du traité
– terres reçues = terres dues

Cette formule a formé la base du calcul des terres dues dans le cadre de règlement de revendications, en vertu d'une entente intervenue entre la province de Saskatchewan et les Premières Nations de cette province (Accord de la Saskatchewan de 1976), entente qu'a également entérinée le Canada.

La formule de la Saskatchewan a par la suite été répudiée tant par le gouvernement provincial que par le gouvernement fédéral; en Saskatchewan, le règlement des revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités s'effectue sur la base de l'**entente-cadre** et de la **formule de l'équité**.

formule de l'équité Proposée en mai 1990 par le Commissaire aux traités pour la Saskatchewan et adoptée comme formule à employer pour le règlement des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan, la formule de l'équité applique le pourcentage du moins-reçu au moment de l'arpentage initial au chiffre de la population actuelle.

- 1) Acres reçus à la DPA ÷ (population à la DPA x attribution prévue par le traité) x 100 = moins-reçu en pourcentage
- 2) Moins-reçu en pourcentage x population actuelle – terres reçus = superficie due

C'était là la formule proposée par le Commissaire aux traités, mais les calculs se compliquèrent énormément pour diverses raisons. Il s'avéra impossible d'employer strictement les chiffres de la population à la date du premier arpentage et on eut plutôt recours à population à la **date rajustée du premier arpentage**.

liste des bénéficiaires Les listes des bénéficiaires servaient à enregistrer le paiement aux Indiens d'annuités aux termes de traités. Les Indiens y sont regroupés par bande; on y inscrit le nom des chefs de famille ainsi que la composition des familles, hommes, femmes, garçons, filles et autres

parents; on y trouvait aussi des observations concernant les naissances, les décès et parfois les départs de la bande ou les nouveaux arrivants.

Ces listes constituent la première source de données pour le calcul des terres attribuables aux termes des traités. Elles ne sont toutefois pas infail-
libles. Elles avaient pour but premier de rendre compte de l'argent distri-
bué et non de tenir des données de recensement. Il faut notamment tenir
compte lorsqu'on s'en sert des fautes de graphie pour les noms, des tra-
ductions inexactes et de l'inclusion de certaines personnes sur la liste
d'une bande uniquement à des fins administratives.

nouveaux adhérents aux traités «Il s'agit d'Indiens qui n'avaient jamais
signé de traité ou adhéré à un traité et qui n'ont donc jamais été inclus
dans le calcul des droits fonciers.» (Directives du BRA, p. 4.)

obligation légale Dans le Livre blanc de juin 1969, le Canada a indiqué
pour la première fois qu'il fallait «*que l'on reconnaisse les droits légi-
times des Indiens.*» On ne donnait pas de définition de ces droits légi-
times, mais on présumait qu'ils avaient une portée assez limitée : «*Les
termes et les effets des traités entre les Indiens et le Gouvernement
sont le plus souvent mal compris. Il suffit d'en prendre connaissance
pour constater qu'ils ne comportent guère qu'un minimum de pro-
messes, promesses généralement très restreintes.*» Depuis la publication
du Livre blanc en 1969, l'expression n'a jamais reçue d'interprétation offi-
cielle, pas plus par le gouvernement fédéral que par les tribunaux.

Selon Michael Bossin, auteur de «Beyond Lawful Obligations,» dans
Indian Land Claims in Canada, ed. B. Morse (Wallaceburg: Association
of Iroquois and Allied Indians, Grand Council Treaty # 3 and Union of
Ontario Indians, Walpole Island Research Centre, 1981), il convient de
donner à l'expression, dont il fait une analyse exhaustive, une portée plus
large que la stricte définition du mot «légal» ne le laisse supposer.
L'expression doit être considérée comme ayant aussi le sens de «légi-
time», c'est-à-dire qu'elle ne se limite pas à la lettre de la loi, mais qu'elle
englobe une dimension morale, l'esprit de la loi.

personnes comptées deux fois Il s'agit des personnes auxquelles on a
déjà accordé des terres en tant que membres d'une autre bande ou qui
ont déjà reçu des terres ou des certificats d'argent. (Theresa Ferguson,
«Report on the Kawacatoose Band Date of First Survey Population,»

MAINC, 31 juillet 1992 [CRI, Kawacatoose, documents sur les DFIT, p. 252.]

personnes transférées de bandes privées de terres «Il s'agit d'Indiens qui ont souscrit à un traité comme membre d'une bande en particulier et qui sont passés dans une autre bande sans avoir été inclus dans le calcul des droits fonciers de ladite bande ou de la nouvelle bande à laquelle ils ont adhéré. Leur bande initiale peut ne pas avoir reçu de terres, tandis que les droits fonciers de leur nouvelle bande peuvent avoir été comblés avant leur arrivée.» (Directives du BRA, p. 4-5.)

réserve «Toute étendue ou toutes étendues de terres mises à part, par traité ou autrement, pour l'usage ou le bénéfice d'une bande particulière de Sauvages, ou qui lui est concédée, dont le titre légal reste à la Couronne, mais qui ne lui sont pas transportées, et comprend tous les arbres, les bois, le sol, la pierre, les minéraux, les métaux ou autres choses de valeur qui s'y trouvent, soit à la surface, soit à l'intérieur.» (*Acte des Sauvages*, 1876).

«Une parcelle de terrain dont le titre juridique est attribué à Sa Majesté et qu'Elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande» (*Loi concernant les Indiens*, 1951).

revendication (par opposition à «différend» ou «grief»)

«Dans le langage courant, un grief laisse supposer qu'il y a un motif de plainte quelconque, et un différend qu'il y a opposition entre deux parties; l'emploi du terme «revendication» dénote que le motif de la plainte repose sur un droit ou un droit présumé. Ainsi, si une bande indienne peut entretenir un grief concernant les restrictions qui frappent les pratiques de pêche de ses membres, lequel pourrait entraîner un différend entre la bande et le gouvernement, nous ne le qualifierions de revendication que si on déclarait que c'est un *droit* de pêche des Indiens qui était violé.»

Richard C. Daniel, *A History of Native Claims Processes in Canada, 1867-1979* (Ottawa: DIAND, 1980), 194-95.

La Fédération of Saskatchewan Indians maintenait que les questions liées aux droits fonciers issus de traités n'étaient pas des revendications, mais bien des questions administratives qui faisaient intervenir les traités. (D. Ahenakew, procès-verbal d'une réunion avec Warren Allmand, ministre des Affaires indiennes, janvier 1977 [CRI, LaRonge, documents sur les DFIT, p. 2496], et lettre au Ministre datée du 22 juillet 1977 [CRI, LaRonge, documents sur les DFIT, p. 2562.]

revendications globales Droits autochtones fondés sur l'usage et l'occupation traditionnels qui n'ont pas été éteints par un traité ou abrogés par une loi. (MAINC, Bureau des revendications autochtones, *Native Claims: Policy, Processes and Perspectives* [Ottawa: DIAND, February 20, 1978], 4.)

revendications particulières «Griefs que les Indiens pourraient entretenir à l'endroit de l'administration par le gouvernement des terres et autres biens des Indiens en vertu des lois relatives aux Indiens et de leurs règlements d'application, ainsi que les revendications qu'ils pourraient avoir à l'égard de l'exécution ou de l'interprétation des traités ou ententes conclus avec les Indiens ou des proclamations touchant les Indiens ou les terres de réserve.» (MAINC, *Revendications autochtones*, p. 3).

«[L]es mesures prises ou omises par le gouvernement quant aux obligations issues des traités, aux exigences exprimées dans les lois et aux responsabilités touchant la gestion des biens des Indiens.» (MAINC, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones - Revendications particulières* (Ottawa: MAINC, 1982), p. 3).

«Les «revendications particulières», fondées sur des obligations légales.» (*Dossier en souffrance*, p. 13).

«Essentiellement, une revendication particulière consiste en une allégation de la part des Indiens que la Couronne, par l'entremise de ses serviteurs ou agents, a causé un préjudice en raison d'une mauvaise administration de questions concernant les Indiens ou du bris d'un traité, préjudice qu'elle doit réparer en versant une indemnité». (G.V. La Forest, «Report on Administrative Processes for the Resolution of Specific Indian Claims», document rédigé à l'intention du MAINC, Ottawa, 1979, cité dans W. Moss et P. Niemczal, *Aboriginal Land Claims Issues* [Ottawa: Direction de la recherche de la bibliothèque du Parlement, 1992], p. 6).

statistiques à la date rajustée du premier arpentage Cette formule a été employée pour l'entente-cadre négociée en 1990 pour régler les revendications relatives à des droits fonciers issus de traités en Saskatchewan. *Voir aussi formule de l'équité*

Nombre de personnes payées l'année de l'arpentage + absents/arriérés + nouveaux signataires + personnes provenant de bandes sans terres + mariages avec des personnes non visées par un traité - personnes comptées deux fois (jusqu'en 1955)

Cela représente la «population historique» que l'on emploiera comme population à la date de l'arpentage initial pour le calcul, dans la formule de l'équité, du moins-reçu en pourcentage, c'est-à-dire que toutes les personnes venues s'ajouter à la bande après l'année de l'arpentage sont jugées, pour les besoins de ce calcul, avoir été présentes cette année-là.

traité On peut considérer les traités comme un mécanisme permettant de régler des revendications globales, dans la mesure où ils avaient pour objet de reconnaître des intérêts des Indiens dans les terres, de les indemniser pour compenser les effets de la colonisation d'un territoire particulier, ou de créer une entente de nature générale entre la Couronne et diverses bandes indiennes concernant leurs futurs rapports. (Daniel, *History of Native Claims Processes*, p. 1.)

validation «Le fait pour le Canada de déterminer qu'une bande n'a pas reçu la totalité des terres auxquelles elle avait droit aux termes d'un traité.» («Agreement in Principle – Manitoba Treaty Land Entitlement,» projet, 3 avril 1986 [CRI, La Ronge, documents sur les DFTI, p. 3960]). Le mot a été employé tout au long des années 70 et 80. Auparavant, le Canada préférait l'expression «acceptation aux fins des négociations».

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie réunit, sous les rubriques «Information générale», «Politique des revendications», «Alberta», «Colombie-Britannique», «Manitoba» et «Saskatchewan», un certain nombre des publications et documents les plus importants qui ont été rédigés au cours des quinze dernières années sur la question des droits fonciers issus de traités. Certains, qui se trouvent d'ailleurs identifiés aussi par leur cote, ont pu être consultés au Centre de la recherche historique du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

INFORMATION GÉNÉRALE

- Bartlett, Richard H. «Re: The Establishment of Indian Reserves on the Prairies.» (1980) 3 *Canadian Native Law Reporter*
- Coates, Kenneth S., et William R. Morrison. *Rapport de recherche sur les traités : Traité n° 5*. Ottawa : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), 1986
- *Rapport de recherche sur les traités : Traité n° 10*. Ottawa : MAINC, 1986
- *Rapport de recherche sur les traités : Traité n° 11 (1921)*. Ottawa : MAINC, 1986
- Commission d'étude des revendications des Indiens, Centre de documentation et d'aide à la recherche. *Revendications des Indiens au Canada : Un essai et bibliographie*. Ottawa, 1975.
- Cumming, Peter A., and Neil H. Mickenberg. *Native Rights in Canada*. 2nd ed. Toronto: General Publishing Co., 1972
- Daugherty, Wayne E. *Rapport de recherche sur les traités : Traité n° 3*. Ottawa : MAINC, 1986
- Dempsey, Hugh A. *Rapport de recherche sur les traités : Traité n° 7*. Ottawa : MAINC, 1987

- Henderson, William B. «Canada's Indian Reserves: Pre-Confederation.» Paper prepared for DIAND, February 1980
- Jacobs, D. «The Indian Claims Resolution Process.» Association of Iroquois and Allied Indians, Walpole Island. March 1980
- Madill, Dennis. *Rapport de recherche sur les traités : Traité n° 8*. Ottawa : MAINC, 1986
- McMahon, Donald. «Enforceability at Law of the Numbered Treaty Provisions relating to Land.» Paper prepared for Osgoode Law School, Toronto [fall 1985]
- McNab, David T. «The Administration of Treaty No. 3: The Location of the Boundaries of Treaty 3 Indian Reserves in Ontario, 1873-1915.» In Ian A. Getty and A.S. Lussier, eds., *As Long of the Sun Shines and Water Flows: A Reader in Canadian Native Studies*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1983
- McNeil, Kent. «Native Claims in Rupert's Land and the North-Western Territory: Canada's Constitutional Obligations.» In *Studies in Aboriginal Rights*, No. 5. Saskatoon: University of Saskatchewan Native Law Centre, 1982
- McQuillan, D. Aidan. «Creation of Indian Reserves on the Canadian Prairies, 1870-1885.» (1980) 70 (4) *Geographic Review*
- Morris, Alexander. *The Treaties of Canada with the Indians*. Toronto, 1880; repr. Toronto: Coles, 1979
- Morrison, James. *Rapport de recherche sur les traités : Traité n° 5*. Ottawa : MAINC, 1986
- Morse, Bradford W., ed. *Indian Land Claims in Canada*. Wallaceburg: Association of Iroquois and Allied Indians, Grand Council Treaty No. 3, and Union of Ontario Indians, Walpole Island Research Centre, April 1981
- Morton, W.L. *Manitoba: A History*. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 1967
- Smith, Derek G. *Canadian Indians and the Law: Selected Documents, 1663- 1972*. Carleton Library No. 87. Toronto: McClelland & Stewart, 1975
- Surtees, R.J. «Indian Land Cessions in Ontario, 1763-1862: The Evolution of a System.» Unpublished PhD thesis, Carleton University, Ottawa, 1982
- *Les cessions de terres des Indiens en Ontario, 1763-1867*. Ottawa : MAINC, février 1984
- *The Original People*. Toronto: Holt, Rinehart and Winston, 1971

- *Rapport de recherche sur les traités : Traités Robinson*. Ottawa : MAINC, 1986
- Taylor, John L. *Rapport de recherche sur les traités : Traité n° 4*. Ottawa : MAINC, 1985
- *Rapport de recherche sur les traités : Traité n° 6*. Ottawa : MAINC, 1986
- Tyler, Kenneth, and Bennett McCardle. Report on Multiple Survey Practices. Attached as Appendices B, C, and D to letter from Joe Dion, President of Indian Association of Alberta, to Hugh Faulkner, Minister of Indian Affairs, November 30, 1978

POLITIQUE DES REVENDICATIONS

- Assembly of First Nations. *Doublespeak of the 90's: A Comparison of Federal Government and First Nations Perceptions of the Land Claims Process*. Ottawa: AFN, August 1990
- Barber, Lloyd I. «The Implications of Indian Claims for Canada.» Paper delivered at Banff School of Advanced Management, Banff, March 9, 1973
- Daniel, Richard C. *Le règlement des revendications des autochtones au Canada, 1867-1979*. Rédigé à l'intention du MAINC, Direction de la recherche. Ottawa : MAINC, février 1980
- Daniel, Richard, and J. Tobias. «Report on Specific Claims: Research & Development Evaluation Study.» Ottawa: Tyler & Wright Research Consultants, 11 January 1978.
- Davies, Elaine M. «Treaty Land Entitlement – Development of Policy: 1886 to 1975.» Prepared for DIAND's Presentation to the Indian Specific Claims Commission. Ottawa, November 15, 1994. (Documents de la CRI, Fort McKay, DFIT, pièce 11)
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien – Communiqué de presse. «Déclaration par l'honorable Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au sujet des revendications des Indiens et des Inuit», 8 août 1973
- *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – revendications particulières*. Ottawa: MAINC, 1982
- *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*. Ottawa: MAINC, mars 1993
- *La politique indienne du gouvernement du Canada, 1969* [le Livre blanc]. Ottawa : L'Imprimeur de la Reine, 1969
- «Program Directives 20-1, vol. 1: Indian and Inuit Affairs. Chapter 3, Lands, Revenues and Trusts, PD 3.1 – New Bands/New Reserves/New Com-

- munities.» January 25, 1988 – «Revendications des Indiens au Canada». Ottawa, 1975
- «Review of Specific Claims Policy. Draft Working Paper.» Ottawa, 1980.
 - Office of Native Claims. «Specific Claims.» 12 May 1978
 - «Directives du Bureau des revendications autochtones pour la recherche historique concernant les revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités», mai 1983. Photocopie
- Moss, Wendy, and Peter Niemczak. *Aboriginal Land Claims Issues*. Ottawa: Library of Parliament Research Branch, 1992
- Sanders, Douglas. «Native Claims in Canada: A Review of Law and Policy.» Paper prepared for panel on Native Land Claims held at mid-winter meeting of Alberta branch, Canadian Bar Association, February 1975. (Copy at DIAND, Claims and Historical Research Centre, D22)
- Taylor, John L. *Canadian Indian Policy during the Inter-War Years, 1918-1939*. Ottawa: DIAND, 1984
- Tyler, Kenneth J. «A Modest Proposal for Legislative Reform to Facilitate the Settlement of Specific Indian Claims.» (1981) 3 *Canadian Native Law Reporter*
- Ugarenko, L.G. «The Federal Government and Indian Land Claims in Canada: An Overview of Policies, Claims and Settlements from 1969 to 1979.» Paper submitted to Department of Anthropology, McMaster University, Hamilton, 1980
- Weaver, Sally M. «A Case Study on the Role of Social Sciences in Policy Formation: The White Paper on Indian Policy (1969).» Paper prepared for the National Social Science Conference on Social Science and Public Policy in Canada, Ottawa, November 1975
- «Indian Policy in the New Conservation Government: The Nielsen Task Force (1985) in the Context of Recent Policy Initiatives.» Paper prepared for The Native Studies Review, University of Saskatchewan, April 3, 1986
 - «Recent Directions in Canadian Indian Policy.» Paper prepared for the Annual Meeting of the Canadian Sociology and Anthropology Association, London, Ontario, May 31, 1978
 - «The Role of Social Science in Formulating Canada's Indian Policy: A Preliminary History of the Hawthorn-Tremblay Report.» University of Waterloo, 1976. (Copy at DIAND, Claims and Historical Research Centre, M53)

ALBERTA

- Cree Band of Fort Chipewyan. Treaty Land Entitlement Settlement Agreement. 1986
- Grouard Indian Band. Treaty Land Entitlement Settlement Agreement. November 29, 1991
- Indian Association of Alberta. «Indian Land Entitlement: Position Paper.» C. 1976
- «The Indian Right to Land: Position Paper.» September 1987
 - Treaty & Aboriginal Rights Research. «Draft Discussion Paper: Specific Claims Policy.» March 1987
 - Treaty & Aboriginal Rights Research. «Entitlement Surveys and Claims Catalogue.» 1978
- Janvier Indian Band. Treaty Land Entitlement Settlement Agreement. March 25, 1993
- Price, Richard T. «Indian Land Claims in Alberta: Politics and Policy Making (1968-1971).» MA thesis, Department of Political Science, University of Alberta, Edmonton, 1977
- «Indian Treaty Land Entitlement Claims in Alberta: Tripartite Negotiations and Settlements (1971-1988).» Paper presented at the Canadian Historical Association Annual Meeting, June 1989
- Sturgeon Lake Band of Indians. Treaty Land Entitlement Settlement Agreement. 1989
- Tallicree Indian Band #446. Treaty Land Entitlement Settlement Agreement. December 14, 1993
- Whitefish Lake Indian Band #459. Treaty Land Entitlement Settlement Agreement. January 11, 1990
- Woodland Cree Indian Band #474. Treaty Land Entitlement Settlement Agreement. August 20, 1991

COLOMBIE-BRITANNIQUE

- Blake, T.M. «Indian Reserve Allocation in British Columbia.» (March 1973)
3 B.C. Perspectives
- Exell, R.E. «Indians and the Law: The Shaping of Government Policy in British Columbia Respecting Aboriginal Rights and Indian Land Claims: A Brief History.» Prepared for Continuing Legal Education. Vancouver, October 1982. (Copy at DIAND, Claims and Historical Research Centre, M55)

MANITOBA

- Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba. *The Justice System and Aboriginal People* Vol. 1
- Gallo, James. «Definition of a Band for Validation of Treaty Land Entitlements – First Draft.» Prepared for Manitoba Indian Brotherhood. August 31, 1978
- «The Manitoba Natural Resources Transfer Act and the Canada-Ontario Dispute of 1883-1915.» Prepared for DIAND, Manitoba Region. Winnipeg, June 21, 1983
- Garden Hill First Nation. Treaty Land Entitlement Settlement Agreement. November 29, 1991
- Hall, D.J. «A Serene Atmosphere? Treaty One Revisited.» (1984) 4 (2) *The Canadian Journal of Native Studies*
- Indian Tribes of Manitoba. «Wahbung: Our Tomorrows.» October 1971. Typescript. (Copy at DIAND, Claims and Historical Research Centre, M63)
- Long Plain First Nation. Treaty Land Entitlement Settlement Agreement. 1994
- Maguire, Ronald C. *An Historical Reference Guide to the Stone Fort Treaty (Treaty One, 1871)*. Ottawa: DIAND, 1980
- Manitoba Indian Brotherhood, Treaties & Aboriginal Rights Research Program. «Treaty Land Entitlement in Manitoba – The Historical Basis for the Saskatchewan Formula.» March 7, 1979. Typescript
- Treaty & Aboriginal Rights Research Program. *Treaty Land Entitlement in Manitoba, 1970-1981*. [Winnipeg], February 1982
- Mitchell, Leon. *Report of the Treaty Land Entitlement Commission*. Winnipeg: TARR Centre, January 18, 1983
- Taylor, John L. «Manitoba Treaty Land Disparity Research Report.» Prepared for the Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc. and the Minister of Indian Affairs. Ottawa, August 1994
- Treaty & Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba. *A Debt to be Paid: Treaty Land Entitlement in Manitoba*. Rev. ed. Winnipeg: TARR Centre of Manitoba, October 1994

SASKATCHEWAN

- Bartlett, Richard H. «Re: The Establishment of Reserves in Saskatchewan.» Prepared for Federation of Saskatchewan Indians. N.d. (Copy at DIAND, Claims and Research Centre, K25)

- Federation of Saskatchewan Indians, Indian Rights & Treaties Research. «Program Report. April 1, 1980 – March 31, 1981.» Submitted by Indian Rights & Treaties Research, Regina, March 31, 1981. (Copy at DIAND, Claims and Historical Research Centre, X93)
- Federation of Saskatchewan Indian Nations, Indian Rights & Treaties Research. «Draft FSIN Position Papers: i) Claims Policy; ii) Land Entitlement.» Prepared by Indian Rights and Treaties Research, Regina, [October 1987]
- Saskatchewan. Treaty Land Entitlement. *Framework Agreement*. n.p.: Federation of Saskatchewan Indian Nations, 1992
- Knoll, David. «Unfinished Business: Treaty Land Entitlement and Surrender Claims in Saskatchewan.» Unpublished paper, Saskatoon, [c. 1987]
- Lockhart, Lewis M. «Report to the Indian Claims Commission Regarding Various Aspects of the Treaty Land Entitlement of the Lac la Ronge Band (Including Thumbnail Sketches).» Saskatchewan, March 11, 1994
- Office of the Treaty Commissioner. «Draft - Research Methodology for Treaty Land Entitlement (TLE).» Saskatchewan, 1994
- Pitsula, James M. «The Blakeney Government and the Settlement of Treaty Indian Land Entitlements in Saskatchewan. 1975-1982.» Regina, n.d. (Copy at DIAND, Claims and Historical Research Centre, D75)
- Tyler, Kenneth. «Report Concerning the Calculation of the Outstanding Treaty Land Entitlement in Saskatchewan, 1978.» Submitted to the Indian Claims Commission. Winnipeg, 1995. (Documents de la CRI, Kawacatoose, DFIT, pièce 16)
- Wright, Cliff. *Office of the Treaty Commissioner: Report and Recommendations on Treaty Land Entitlement*. Saskatchewan, May 1990

ANNEXE A

DROITS FONCIERS RÉSIDUELS ISSUS DE TRAITÉS

**DOCUMENT RÉDIGÉ
PAR HEATHER FLYNN POUR LE
MINISTÈRE DES AFFAIRES
INDIENNES ET DU NORD CANADA
DIRECTION DE LA GESTION FONCIÈRE**

OCTOBRE 1974

DROITS FONCIERS RÉSIDUELS ISSUS DE TRAITÉS

Les renseignements suivants sont tirés d'une étude entreprise pour déterminer la base sur laquelle les terres ont été accordées plus tôt aux bandes indiennes des provinces des Prairies, afin de respecter leurs droits fonciers résiduels issus de traités. L'étude porte sur la période précédant la conclusion, en 1930, de la Convention sur le transfert de ressources naturelles, quand les terres ont été achetées du Département de l'intérieur, et la période qui a suivi, quand les terres ont été achetées des provinces.

L'expression «droits fonciers résiduels» est interprétée comme ne s'appliquant que lorsqu'une bande qui a déjà reçu une partie de ses droits fonciers obtient le reste des terres auxquelles elle a droit. Selon notre méthode actuelle de calcul, les droits fonciers de la bande sont donc respectés.

Compte tenu de l'interprétation donnée à l'expression, il a été difficile de trouver de vrais exemples de bandes ayant reçu des terres correspondant à des droits fonciers résiduels. Toutefois, on a découvert plusieurs exemples intéressants semblant indiquer que le Département des affaires indiennes n'a pas toujours appliqué la politique de façon uniforme au fil des années. Les exemples trouvés entrent essentiellement dans six catégories :

1. Droits fonciers respectés selon nos calculs, mais terres additionnelles acquises à une date ultérieure à la suite d'une augmentation de la population et du recalcul des droits fonciers :

Bande	Traité	Province	Terres acquises avant ou après 1930
Lake St. Martin	2	Manitoba	avant 1930
Little Saskatchewan	2	Manitoba	avant 1930
Chemahawin	5	Manitoba	avant 1930
Stony	7	Alberta	avant 1930
Beaver de Horse Lake et de Clear Hills	8	Alberta	avant 1930
Little Red River	8	Alberta	après 1930
Sucker Creek	8	Alberta	avant 1930

Dans certains des cas ci-dessus, des besoins sociaux et économiques semblent expliquer la demande de terres additionnelles. De même, dans le cas de la bande de Sucker Creek, il y a eu un démembrement de bande, mais, dans tous les autres, l'augmentation de la population de la bande et le recalcul des droits fonciers issus de traités semblent avoir été les principaux motifs de l'acquisition de terres supplémentaires.

2. Droits fonciers respectés selon nos calculs, mais acquisition, à une date ultérieure, de terres additionnelles, car les 160 acres par famille de cinq prévus dans certains traités sont jugés insuffisants :

Bande	Traité	Province	Terres acquises avant ou après 1930
Lake St. Martin	2	Manitoba	avant 1930
Little Saskatchewan	2	Manitoba	avant 1930
Fisher River	5	Manitoba	avant 1930

Dans les cas ci-dessus, des besoins sociaux et économiques semblent expliquer la demande de terres additionnelles. Toutefois, les départements des Affaires indiennes et de l'Intérieur reconnaissent l'iniquité de ces traités, qui ne prévoyaient que 160 acres par famille de cinq, contre 640 acres par famille de cinq dans d'autres traités.

Les bandes de Lake St. Martin et de Little Saskatchewan entrent dans cette catégorie et dans la catégorie 1, car chaque bande a obtenu des terres additionnelles à un moment donné et pour des motifs différents.

3. Droits fonciers respectés selon nos calculs, mais terres additionnelles acquises à une date ultérieure en raison des droits fonciers d'Indiens n'ayant adhéré à aucun traité qui se sont joints à la bande :

Bande	Traité	Province	Terres acquises avant ou après 1930
Bigstone ou Wabasca	8	Alberta	après 1930

4. Non-respect de tous les droits fonciers, mais demande d'autres terres ne correspondant pas à des droits fonciers issus de traités :

Bande	Traité	Province	Terres acquises avant ou après 1930
Grand Rapids	5	Manitoba	avant 1930

Des terres additionnelles ayant été mises de côté pour cette bande en 1896, les droits fonciers résiduels issus de traités de la bande ont été respectés. Toutefois, quand il a demandé des terres, le Département des affaires indiennes semble ne pas avoir été au courant que la bande de Grand Rapids avait droit à d'autres terres en vertu du traité, et c'est par pure coïncidence que les terres demandées ont permis de respecter les droits fonciers résiduels de la bande.

5. Non-respect de tous les droits fonciers ne sont pas respectés, les droits résiduels ayant été calculés selon la population actuelle :

Bande	Traité	Province	Terres acquises avant ou après 1930
Esclaves de Upper Hay River	8	Alberta	après 1930

6. Non-respect de tous les droits fonciers ne sont pas respectés, les droits résiduels ayant été calculés selon un pourcentage (c.-à-d. selon une formule de «compromis») :

Bande	Traité	Province	Terres acquises avant ou après 1930
Lac La Ronge	6	Saskatchewan	après 1930

On trouvera ci-joint des rapports sur toutes les bandes mentionnées dans le présent document. Ceux-ci exposent plus en détail les motifs pour lesquels des terres ont été acquises.

Territoires indiens
Février 1975

BANDE DE LAKE ST. MARTIN – TRAITÉ N° 2 – MANITOBA

Cette bande a adhéré au Traité n° 2, lequel prévoit 32 acres par Indien.

La réserve n° 49 de Narrows est arpentée pour la bande en 1877 et, en 1913, le décret C.P. 2876 prévoit une superficie de 4 083 acres. En 1877, la bande compte 121 membres, ce qui lui donne droit à 3 872 acres. Selon le Traité n° 2, il semble donc que les droits fonciers aient été respectés à cette époque.

Toutefois, les terres additionnelles suivantes sont ensuite mises de côté pour la bande :

1. Réserve 49A de Narrows

Cette réserve, qui s'étend sur 1 902,9 acres, est retranchée de la Loi sur les terres fédérales et, aux termes du décret C.P. 1606 du 1^{er} juillet 1913, elle est mise de côté pour la bande de Lake St. Martin.

En 1906, le secrétaire adjoint fait une demande pour ces terres au secrétaire du Département de l'intérieur. Il fonde sa demande sur les motifs suivants :

[Traduction]

La réserve actuelle s'étend sur 4 083 acres. D'après la dernière liste de bénéficiaires, la bande compte 154 membres, et chacun bénéficie d'un peu plus de 26½ acres. Comme le

Traité prévoit 32 acres par personne, il semble, à l'heure actuelle, qu'il faille attribuer 840 acres de plus à la bande.

En règle générale, les réserves s'étendent sur une plus grande superficie que ne peuvent utiliser les bandes, mais dans le cas qui nous occupe, je considère que la bande a raison de demander un élargissement. La population est passée de 102 personnes en 1896 à 154 en 1906, soit une augmentation de cinquante pour cent en dix ans. La bande est très prospère, son cheptel ayant augmenté de 39 têtes (il est passé de 163 têtes en 1905 à 202 en 1906). Comme l'élevage constituera sa principale entreprise, elle demande des terres à fourrage et à pâturage. Les terres qu'elle aimerait avoir sont contiguës à la limite ouest actuelle de la réserve et s'étendent sur un demi-mille à partir du lac. Le fourrage et les pâturages y sont abondants. Je dois mentionner que la partie est de leur réserve est marécageuse et presque inutilisable. J'espère que le Département pourra consentir à l'élargissement proposé, car la bande doit maintenant sortir de la réserve pour nourrir son bétail et craint que des colons s'y établissent et les empêchent de se servir de ces terres.

Cette demande est refaite en 1912 et approuvée par le Département de l'intérieur.

2. Addition de 624,1 acres à la réserve 49A

En 1922, on demande au Département de l'intérieur de fournir d'autres terres à fourrage à la bande de Lake St. Martin. Encore une fois, les droits fonciers de la bande sont recalculés à partir de la population, et la demande est fondée sur ces calculs comme en témoigne l'extrait suivant de la lettre qu'écrit l'administrateur adjoint et secrétaire des Affaires indiennes au contrôleur du Département de l'intérieur le 4 août 1922 :

[Traduction]

Les Indiens de la bande de Lake St. Martin (réserves de Narrows nos 49 et 49-A) ont besoin d'autres terres à fourrage pour faire hiverner adéquatement leur bétail. *Cette bande, qui compte 212 membres, a droit en tout à 6 184 acres (160 acres par famille de cinq). Comme la superficie des réserves nos 49 et 49-A totalise 5 294 acres, l'agent des Indiens recommande que les terres suivantes soient ajoutées à la réserve n° 49-A (...).*

Le Département de l'intérieur approuve la demande et les terres sont mises de côté afin d'être ajoutées à la réserve n° 49A, en conformité avec le décret C.P. 2071 du 12 octobre 1923. Le décret dit entre autres ce qui suit :

[Traduction]

Attendu qu'une demande a été faite au Département des affaires indiennes afin que, en vertu du Traité n° 2, soient mises de côté au nom des Indiens 624,1 acres devant s'ajouter à la réserve n° 49-A (townships 31 et 32, rang 7, à l'ouest du méridien principal) au Manitoba. *Le Département des affaires indiennes déclare que la réserve mise de côté actuellement ne comprend pas les terres auxquelles les Indiens ont droit en vertu du Traité, et que, en outre, on demande des terres à fourrage pour que la bande puisse faire hiverner adéquatement son bétail.*

3. Addition de 690,5 acres à la réserve 49

En 1928, la bande de Lake St. Martin demande encore au Département de l'intérieur d'autres terres à fourrage. Elle fonde sa demande sur le fait que, en vertu du Traité n° 5, les

Indiens ont droit à 160 acres par famille de cinq, ce qui ne lui permet pas de tirer sa subsistance de l'élevage comme en fait foi l'extrait suivant de la demande faite par l'administrateur adjoint et secrétaire des Affaires indiennes au secrétaire du Département de l'intérieur :

[Traduction]

Les bandes ont adopté l'élevage comme moyen de subsistance, mais aux termes du Traité n° 2, ces Indiens n'ont droit qu'à 160 acres par famille de cinq, ce qui ne leur permet pas de tirer leur subsistance de l'élevage. Il faut donc fournir d'autres terres afin que les Indiens puissent faire hiverner adéquatement leur bétail.

Le Département de l'intérieur approuve la demande, et des terres sont de nouveau mises de côté pour être ajoutées à la réserve n° 49 en vertu du décret C.P. 350 du 27 février 1929.

Dans le cas de la bande de Lake St. Martin, les diverses demandes de terres additionnelles étaient fondées sur divers motifs, notamment :

- i) le recalcul des droits fonciers selon la population actuelle;
- ii) les besoins sociaux et économiques;
- iii) l'insuffisance de terres accordées en vertu du Traité n° 5.

Territoires indiens
Octobre 1974

Dossier : 27127-13
vol. 7775
R.G. 10.

BANDE DE LITTLE SASKATCHEWAN – TRAITÉ N° 2 – MANITOBA

Cette bande a adhéré au Traité n° 2, lequel prévoit 32 acres par Indien.

La réserve n° 48 de Little Saskatchewan, qui s'étend sur 3 200 acres, est arpentée pour la bande en 1881. La bande compte 100 membres, ce qui lui donne droit à 3 200 acres. Il semble donc que les droits fonciers selon le Traité n° 2 aient été respectés à cette époque.

Toutefois, les terres additionnelles suivantes sont ensuite mises de côté pour la bande de Little Saskatchewan :

1. Addition de 76,9 acres à la réserve n° 48

Selon le décret C.P. 1607 du 1^{er} juillet 1913, 76,9 acres sont retranchées de la Loi sur les terres fédérales et sont mises de côté pour être ajoutées à la réserve n° 48 de Little Saskatchewan.

Le décret porte ce qui suit :

[Traduction]

Attendu que le Département des affaires indiennes demande que soient mis de côté 76,9 acres (township 31, rang 8, à l'ouest du méridien principal) devant s'ajouter à la réserve n° 48 de Lake St. Martin, au Manitoba;

Et attendu que le Département des affaires indiennes affirme que la réserve mise de côté actuellement ne comprend pas les terres auxquelles les Indiens ont droit en vertu du Traité, et que, en outre, on demande des terres à fourrage, et que si elle ne sont pas accordées, les Indiens devront renoncer à l'élevage; (...)

Puisque le décret porte que la réserve mise de côté actuellement pour la bande ne comprend pas les terres auxquelles elle a droit en vertu du Traité, il faut présumer que la superficie est calculée à partir de la population en 1913, car les droits fonciers fondés sur la population de 1881 ont été respectés.

2. Réserve n° 48A de la rivière Dauphin

En 1911, on demande au Département de l'intérieur de créer une réserve distincte pour un petit groupe de la bande Little Saskatchewan vivant à l'embouchure de la rivière Dauphin. Dans sa lettre au secrétaire du Département de l'intérieur, le secrétaire adjoint des Affaires indiennes déclare ce qui suit :

[Traduction]

Ladite bande est l'une de celles assujetties au Traité n° 2 qui ne donne droit qu'à 160 acres par famille de cinq contre 640 acres dans certains autres traités. La bande (qui compte en tout 138 membres) a reçu les terres auxquelles elle a droit, mais elle affirme qu'elles sont impropres à l'agriculture et qu'il serait en outre très difficile de forcer les Indiens vivant à l'embouchure de la rivière Dauphin à rejoindre le reste de la bande. Il est donc souhaitable de fournir les deux parcelles de terre montrées dans le plan pour les Indiens vivant au lieu dit. De même, comme la superficie de terres prévue dans le Traité est très restreinte, on estime que lesdites terres doivent être accordées sans que soit retranchée en contrepartie une parcelle de la principale réserve.

Les terres, qui s'étendent sur 821 acres, sont ensuite mises de côté pour la bande selon le décret C.P. 3866 du 22 octobre 1921.

3. Réserve n° 48B de Little Saskatchewan

En 1928, on demande de nouveau des terres au Département de l'intérieur pour la bande de Little Saskatchewan. Dans une lettre du 4 octobre 1928 au commissaire des Terres fédérales, l'administrateur adjoint et secrétaire des Affaires indiennes déclare ce qui suit :

En guise d'explications supplémentaires, je puis dire que cette bande compte actuellement 176 membres qui, aux termes du Traité, ont droit à 5 632 acres. Leurs réserves nos 48 et 48A s'étendent sur 4 101,3 acres et, même avec l'addition des 431,5 acres demandées, la bande n'a pas reçu toutes les terres auxquelles elle a droit en vertu du Traité.

Les terres (240,6 acres) sont mises de côté pour la bande en vertu du décret C.P. 349 du 27 février 1929, lequel prévoit ce qui suit :

[Traduction]

Attendu que le Département des affaires indiennes a demandé de mettre de côté pour les Indiens de la bande n° 48 de Little Saskatchewan une certaine parcelle de terre dans le township 31, rang 7, à l'ouest du méridien principal, au Manitoba, laquelle parcelle s'étend sur plus ou moins 240,6 acres, ce après avoir fait valoir que, parce que les conditions ont changé, les Indiens ne peuvent tirer leur subsistance de leur réserve restreinte actuelle, qu'ils ont besoin de terres à pâturage additionnelles, et qu'ils ont été considérablement privés de la chasse et de la pêche comme moyens de subsistance.

Donc, bien que la demande de terres porte clairement qu'il s'agit de droits fonciers prévus dans le Traité et fondés sur la population de la bande en 1928, le décret indique que les terres ont été consenties pour des raisons sociales et économiques.

Il semble donc que les diverses demandes de terres additionnelles pour la bande de Little Saskatchewan aient été, dans chaque cas, fondées sur l'un ou plusieurs des motifs suivants :

- i) le recalcul des droits fonciers d'après la population à une date précise;
- ii) la superficie la plus faible de terres prévue dans le Traité n° 2;
- iii) des besoins sociaux et économiques.

Territoires indiens
Octobre 1974

Dossiers 401/30-16, volumes 1 et 2

BANDE DE CHEMAHAWIN – TRAITÉ N° 5 – MANITOBA

Cette bande a adhéré en 1876 au Traité n° 5, lequel prévoit 32 acres par Indien. Les terres sont arpentées pour la première fois en 1883 et, la même année, la bande compte 95 membres, lui donnant ainsi droit en tout à 3 040 acres.

Les terres de réserves suivantes, qui s'étendent sur 3 090,61 acres, sont ensuite mises de côté pour la bande de Chemahawin :

Réserve 32A de Chemahawin		
Réserve 32B de Chemahawin	3 010,33 acres	– arpentée en 1883,
Réserve 32C de Chemahawin		– confirmée par le décret C.P. 875 pris en 1930
Réserve 32D de Chemahawin		
Réserve 32F de Poplar Point	80,28 acres	– arpentée en 1894
		– confirmée par le décret C.P. 3027 pris en 1895

Total : 3 090,61 acres

Selon nos calculs, il semble donc que les droits fonciers de la bande aient été respectés à l'époque. Toutefois, en 1914, on demande au Département de l'intérieur de fournir d'autres

terres qui seront ajoutées à la réserve 32F de Poplar Point. On peut constater, à partir des extraits suivants des lettres échangées à l'époque que la demande est fondée sur la population de la bande en 1912, bien qu'on ait aussi semblé tenir compte du fait que le Traité n° 5 n'accorde que 160 acres par famille de cinq comparativement à 640 acres dans d'autres traités :

Le 12 janvier 1914, l'arpenteur en chef Bray fait rapport au surintendant général adjoint :

«Selon le recensement de 1912, la bande compte 133 membres qui, bien qu'ayant droit à 4 256 acres, n'ont reçu que 3 091 acres. Il manque donc (...) 1 165 acres malgré la petite parcelle prévu dans le Traité. J'estime que la demande est raisonnable et recommande qu'elle soit approuvée. La bande demande en fait une parcelle de terre de deux milles de long sur 27,4 chaînes de large. Il s'agit d'un territoire de 438 acres seulement.»

Par la suite, le 17 mars 1974[sic], l'administrateur adjoint et secrétaire des Affaires indiennes écrit ce qui suit au secrétaire du Département de l'intérieur :

[Traduction]

La présente bande n'a pas reçu toutes les terres auxquelles elle a droit en vertu du Traité, lequel prévoit, dans ce cas-ci, 160 acres par famille de cinq. La demande semble très raisonnable et je recommande qu'elle soit approuvée. Je vous demande donc de bien vouloir me dire si ladite parcelle de terre peut être accordée afin d'être ajoutée à la réserve.

En 1919, les terres, qui s'étendent sur 366 acres, sont arpentées et, en 1930, en vertu du décret C.P. 1178, elles sont mises de côté afin d'être ajoutées à la réserve 32F de Poplar Point.

Territoires indiens

Octobre 1974

Dossiers : 578/30-43-32A, volumes 1 à 3

ALBERTA

La bande Beaver de Horse Lake et de Clear Hills

Connue auparavant sous le nom de bande de Duvagan, la présente bande a adhéré au Traité n° 8 en 1899, lequel prévoit 128 acres par Indien. Elle a réclamé ses terres en 1905, et celles-ci ont été arpentées la même année. La réserve n° 152 des Beaver, qui s'étend sur 15 360 acres (ou 24 milles carrés), est mise de côté par décret C.P. en 1907. La réserve de Neepee n° 152A est également réclamée et arpentée pour les Beavers en 1905. Elle s'étend sur 260 acres et est cédée au chef Neepee et à sa femme. Cette réserve est finalement cédée et vendue en 1929, mais ce n'est qu'en 1932 que le Département se rend compte qu'elle n'a jamais été confirmée ni mise de côté par décret.

En 1905, quand elle réclame la réserve, la bande des Beavers compte (d'après la liste de bénéficiaires) 112 membres, ce qui lui donne droit à 14 336 acres. D'après nos calculs à l'époque, cette bande a reçu plus de terres que ce à quoi elle avait droit en 1907. Toutefois, en 1911, l'agent des Indiens de l'agence du Grand Lac des Esclaves indique que les Beavers vivant à Grande Prairie affirment qu'ils n'ont pas été consultés lorsque la réserve n° 152 a été arpentée. L'agent a donc demandé au nom de la bande que soit mise de côté une petite réserve pouvant «convenir pour un territoire de chasse». En 1912, le Département informe l'agent «[traduction] qu'il est toutefois souhaitable que vous recensiez minutieusement la bande de Dunvagan, afin de vérifier si une plus grande superficie lui est due aux termes du Traité n° 8».

Il semble que l'agent ait donné suite aux directives reçues et que, selon la liste de bénéficiaires de 1913, il ait constaté que la bande compte 151 membres. La bande a alors droit à 19 328 acres. Comme elle n'a reçu que 15 620 acres, le moins-reçu s'établit à 3 708 acres. Par la suite, en 1914, les Indiens réclament 4 032 acres de plus, soit la réserve n° 152B de Horse Lake mentionnée dans le décret C.P. 936 pris en 1920.

Selon la correspondance échangée en 1931, «[traduction] cette réserve s'étend sur une superficie correspondant au moins-reçu des Beavers de la bande de Dunvagan (...)». Cette observation revient dans une lettre du 2 janvier 1936.

L'explication suivante est donnée :

«(...) en 1914, le Département a fourni la réserve n° 152B de Horse Lake afin de permettre aux Indiens vivant dans le district de Grande Prairie de s'y établir en permanence. La bande touche ainsi le moins-reçu auquel elle a droit et, même, une superficie supérieure à celle prévue dans le Traité». D'après la correspondance échangée, il semble que les droits fonciers de la bande des Beavers aient été recalculés en 1913 à partir de la population cette année-là et que, en obtenant la réserve n° 152B de Horse Lake, la bande a obtenu pleine satisfaction de ses droits fonciers.

Territoires indiens
Octobre 1974

Dossiers 777/30-8
777/30-8-152B
RG10 Vol. 7777 Dossier 27131-1 Vol. 1

BANDE DE LITTLE RED RIVER – TRAITÉ N° 6 – ALBERTA

La bande de Little Red River a adhéré au Traité n° 6 en 1899, lequel Traité prévoit 128 acres par Indien. En 1912, la réserve n° 162 de Fox Lake (18 349 acres) est mise de côté. Elle est arpentée également en 1912. Cette même année, la bande compte 141 membres, ce qui lui donne droit à 18 048 acres. Il semble donc que les droits fonciers de la bande aient été respectés.

Au fil des ans, toutefois, de nombreux Indiens ont adhéré à la bande de Little Red River et, en 1955, la bande compte 473 membres. On commence donc à négocier avec la province afin d'acquérir d'autres terres pour la bande. Comme en fait foi l'extrait suivant d'une lettre du 10 octobre 1956 de R.F. Battle, superviseur régional des agences indiennes, à M.G. Jensen, sous-ministre du ministère des Terres et Forêts de l'Alberta, ces terres sont demandées comme étant des droits fonciers non réglés fondés sur la population en 1955 :

[Traduction]

Vous vous souviendrez de l'entretien que nous avons eu dernièrement et au cours duquel j'ai promis de vous montrer les terres réclamées par les Indiens de l'Agence de Fort Vermillion afin que vous puissiez vérifier si elles peuvent être offertes avant qu'une demande officielle soit faite à votre ministère. Pour plus de clarté, je négocierai avec chaque bande séparément.

LES CRIS — LITTLE RED RIVER

La population recensée de cette bande quand nous avons commencé à négocier en 1955 s'élevait à 473, ce qui lui donne droit à environ 60 544 acres.

RÉSERVE N° 152 DE FOX LAKE

Comme 18 049 acres ont déjà été mis de côté pour ces Indiens, il reste à leur fournir 41 695 acres. Les terres qu'ils ont demandées par résolution sont les suivantes : (...)

Encore une fois, dans sa demande officielle de terres à M. Jensen, le 8 février 1957, H.M. Jones, sous-ministre intérimaire, déclare :

[Traduction]

Je vous prie de considérer la présente comme une demande officielle des terres suivantes, l'acquisition de celles-ci permettant de fournir à la bande de Little River les terres auxquelles elle a droit (...).

L'Alberta approuve la demande, et les 7 744 acres et les 34 678 acres devant s'ajouter respectivement à la réserve n° 162 de Fox Lake et à la réserve n° 215 de John D'Or Prairie sont attribuées au Canada en 1965 selon des certificats de titres. Le décret C.P. 1965-1312 du 23 juillet 1965, lequel prévoit la mise de côté des terres ajoutées à la réserve de Fox Lake, dit ce qui suit :

[Traduction]

Attendu que les terres décrites à l'annexe «A» ci-jointe ont été obtenues de la province de l'Alberta pour l'utilisation et le profit des Indiens de la bande de Little Red River. Elles s'ajoutent à la réserve indienne numéro cent soixante-deux (162), laquelle fait partie de leurs droits fonciers prévus dans le Traité numéro huit (...).

La réserve n° 215 de John D'Or Prairie est mise de côté selon le décret C.P. 1965-1440 du 11 août 1965, lequel porte :

[Traduction]

Que les terres décrites à l'annexe «A» ci-jointe *ont été acquises en partie par Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta en vue de satisfaire les droits fonciers issus de traités des Indiens de la bande de Little Red River* et achetées en partie par ladite province au nom de ladite bande (...).

Il semble donc que, en 1955, la province de l'Alberta ait accepté de donner suite à la demande de droits fonciers résiduels de la bande de Little Red River, laquelle demande était fondée sur la population cette année-là.

Territoires indiens
Octobre 1974

Dossiers : 775/30-1 Vol. 1-3
775/30-2-162
775/30-2-215

ALBERTA

Bande de Sucker Creek

La bande de Sucker Creek n'existe que depuis 1910. Ses membres, qui appartiennent auparavant à la bande de Kinnoosay, adhèrent donc au Traité n° 8 en 1899. Celui-ci prévoit 128 acres par Indien.

En 1900, la bande de Kinnoosay réclame certaines terres pour ses réserves. Une de ces terres, qui s'étend sur 11 955,2 acres, est demandée pour la bande vivant dans la région de Sucker Creek (environ 93 personnes). Ces terres, qui deviendront la réserve n° 150A de Sucker Creek, sont arpentées en 1902 et mises de côté par décret en 1904.

La bande de Sucker Creek est officiellement créée après que la bande de Kinnoosay est divisée en cinq bandes en 1910. Cette année-là, la bande de Sucker Creek compte 108 membres, ce qui lui donne droit à 13 824 acres. On présume qu'elle a conservé les 11 955,2 acres qui ont été mis de côté pour les membres de la bande de Kinnoosay vivant dans cette région en 1904. Toutefois, comme sa population s'est accrue, la bande a encore droit en 1910 à environ 1 869 acres.

En 1913, pour corriger la situation et régler les droits fonciers, on ajoute 3 344, 6 acres (ou 5,7 milles carrés) à la réserve de Sucker Creek. Ces terres sont consenties par le décret C.P. 2144, lequel dit ce qui suit :

[Traduction]

(...) le Département des affaires indiennes a fait une demande de terres additionnelles pour la (...) réserve n° 150A de Sucker Creek, *les terres comprises dans ladite ou lesdites réserves n'incluant pas la superficie à laquelle les Indiens ont droit en vertu du traité.*

Territoires indiens
Octobre 1974

Dossiers 777/30-1 Vol.1
777/30-3-150A Vol. 1 (PARC)
RG 10 Dossier 27131-1 Vol. 7777

BANDE DE FISHER RIVER – TRAITÉ N° 5 – MANITOBA

En tant que membre de la bande de Norway House, cette bande a adhéré au Traité n° 5, lequel prévoit 32 acres par Indien.

En 1877, la bande n° 44 de Fisher River, qui s'étend sur 9 000 acres, est arpentée. Il n'existe pas encore de compte officiel de population de la bande puisque celle-ci fait encore partie de la bande de Norway House. Toutefois, en 1878, la bande de Fisher River figure sur une liste distincte indiquant qu'elle compte 186 membres, ce qui lui donne droit à 5 952 acres.

Comme la réserve de Fisher River s'étendait sur 9 000 acres, il semble que les droits fonciers de la bande aient été respectés. Toutefois, on demande plus tard que les terres additionnelles suivantes soient mises de côté à son intention :

1) Une addition de 2 054 et de 2 560 acres à la réserve n° 44

On demande au Département de l'intérieur de fournir ces terres en 1893 et en 1896. Elles doivent servir à la culture du foin, et il n'est nullement question de droits fonciers.

Après approbation de la demande, les terres sont mises de côté pour la bande de Fisher River et sont ajoutées à la réserve n° 44 selon le décret C.P. 2980 du 25 août 1896.

2) Addition de 160 acres à la réserve n° 44 et à la réserve n° 44A

En 1905, on demande encore au Département de l'intérieur de fournir d'autres terres à la bande de Fisher River pour la culture du foin. En faisant cette demande, le secrétaire du Département des affaires indiennes écrit ce qui suit à son homologue du Département de l'intérieur :

[Traduction]

Les Indiens de la réserve de Fisher River, au Manitoba, demandent qu'une certaine parcelle de terre située dans le township 28, rang 1, à l'ouest, soit ajoutée à leur réserve. Un pré est situé dans la parcelle demandée. Le commissaire des Indiens affirme que le sol de cette réserve est le seul dans l'agence de Norway House qui soit propice à l'agriculture et à l'élevage, et ajoute que ces Indiens connaissent assez de succès dans le domaine et pourraient même accroître leurs activités. *En outre, comme les Indiens ayant adhéré au Traité n° 5, ce qui est le cas des membres de la bande de Fisher River, ont reçu une superficie bien moins grande par personne que les Indiens ayant souscrit aux traités n°s 3, 4, 6 et 7, il recommande que l'addition demandée soit accordée.*

Toutefois, le Département de l'intérieur refuse d'octroyer ces terres en 1905, mais en 1906, le Département des affaires indiennes redemande des terres additionnelles. Encore une fois,

le secrétaire des Affaires indiennes écrit ce qui suit au secrétaire du Département de l'intérieur :

[Traduction]

«Selon les traités n^{os} 2 et 5, une famille de cinq ne touche que 160 acres, tandis que d'autres traités prévoient 128 acres par famille de cinq. On ne semble fournir aucune raison pour expliquer cette différence.

Une superficie de 160 acres par famille de cinq est insuffisante de toute façon, surtout quand la terre est de mauvaise qualité et lorsque, comme dans le cas présent, la bande fait des progrès considérables en agriculture. Le Département souhaite vivement encourager ces gens. La réserve de Fisher River est la seule dans ce district qui soit propice à l'agriculture. Dans les circonstances, nous jugeons qu'il serait raisonnable et souhaitable d'ajouter ces terres à la réserve.»

Le Département de l'intérieur approuve la deuxième demande en 1906. Son secrétaire écrit ce qui suit à son homologue du Département des affaires indiennes :

«On me prie de vous informer qu'il semble y avoir un motif raisonnable de donner suite à votre demande. La superficie mise de côté pour chaque famille est en effet bien en deçà de celle qu'accorde généralement le gouvernement à ces fins.»

Plus tard, selon le décret C.P. 2215 du 2 octobre 1911, 160 acres et 1 920 acres sont mises de côté pour être ajoutées respectivement à la réserve n^o 44 et à la réserve n^o 44A.

La présente affaire ne semble pas constituer un bon exemple de terres mises de côté aux fins de respecter des droits fonciers résiduels. Toutefois, elle a été incluse, car elle semble montrer que les départements de l'Intérieur et des Affaires indiennes sont conscients de l'iniquité de ces traités qui n'offrent que 160 acres par famille contre 640 dans d'autres.

Territoires indiens
Octobre 1974

BANDE DE BIGSTONE (WABASCA) – TRAITÉ 8 – ALBERTA

Cette bande a adhéré au Traité n^o 8 en 1899, lequel prévoit 128 acres par Indien. La bande a réclamé quatre réserves en 1909. Comme elle compte alors 263 membres, elle a droit à 33 664 acres. Ces réserves sont arpentées en 1913 et mises de côté par décret en 1924, en 1925 et en 1930. Elles s'étendent sur 37 352 acres réparties comme suit :

Réserve n° 166 de Wabasca	21 040 acres
Réserve n° 166A de Wabasca	1 563 acres
Réserve n° 166B de Wabasca	6 094 acres
Réserve n° 166C de Wabasca	<u>8 655 acres</u>
	37 352 acres

En 1913, donc, il semble que les droits fonciers de la bande sont respectés. Toutefois, en 1937, un certain nombre d'Indiens non soumis au régime du Traité ont adhéré à la bande, et on demande d'autres terres à l'Alberta. Le 23 avril 1937, H.W. McGill, directeur des Affaires indiennes, écrit ce qui suit au sous-ministre des Terres et des Mines de l'Alberta :

[Traduction]

J'aimerais attirer votre attention sur la situation concernant les réserves prévues dans le Traité n° 8 pour les Indiens de Wabasca. *Quand les réserves indiennes n°s 166, 166A, 166B et 166C (en tout 37 352 acres) ont été délimitées en 1913, une superficie additionnelle de 4 480 acres leur était due, selon le quota prévu dans le Traité n° 8 si les terres sont réclamées en même temps. Depuis, 213 Indiens non soumis au régime du Traité ont adhéré à la bande, ce qui lui donne maintenant droit à 27 264 acres, ou à un total de 31 753 acres.* Comme la bande continue d'accueillir d'autres Indiens non soumis au Traité, il semble impossible de préciser la superficie totale à laquelle elle a droit, mais il semble souhaitable de choisir dès que possible d'autres terres auxquelles elle a actuellement droit.

Il faut souligner que, en plus de demander des terres pour les Indiens non soumis au régime du Traité, M. McGill calcule le droit original de la bande selon la population à la date de l'arpentage en 1913 et non selon la date de réclamation des terres en 1909.

Par la suite, la province approuve l'arpentage d'une parcelle de terre de 14 431 acres, laquelle fait partie des droits résiduels de la bande en vertu du Traité n° 8. La question est oubliée pendant plusieurs années, et ce n'est qu'en 1956 qu'elle est de nouveau soulevée avec la province. À ce moment-là, H.G. Jensen, sous-ministre des Terres et Forêts, écrit ce qui suit à R.F. Battle :

[Traduction]

Il est précisé que 14 434,1 acres sur les 31 733 auxquels a droit la bande ont été réclamées. Les limites de la terre sont arpentées et inscrites par T.W. Brown. À l'exclusion des zones prévues par la loi pour les routes et les plans d'eau, la terre délimitée comprend 14 434,1 acres.

.....

On souligne que M. T.W. Brown a arpenté la terre en 1937. *Comme cette bande peut encore réclamer 17 299 acres, je me demande si des progrès ont été réalisés en ce sens et si toute la superficie due ne pourrait pas être cédée en même temps.*

M. Battle répond ce qui suit :

[Traduction]

La réclamation de 17 299 autres acres pour cette bande est examinée attentivement, mais comme elle mène une vie plutôt nomade, il est difficile de réunir tous les membres pour la prise d'une décision définitive. Nous ne croyons pas que l'affaire soit réglée avant le printemps prochain, et comme tout indique que la zone qui sera réclamée ne sera pas adjacente à la réserve n° 166D proposée, je ne crois pas que la cession de cette réserve doive être différée jusqu'à ce moment.

En 1957, l'Alberta transfère donc 14 432,7 acres au Canada et, l'année suivante, les terres sont mises de côté selon le décret C.P. 1958-931 pour la réserve de Wabasca n° 166D. Toutefois, aucune autre mesure ne semble avoir été prise pour les 17 299 autres acres réclamées pour la bande de Wabasca.

Dans ce cas-ci, il semble donc que l'on ait demandé des terres additionnelles à l'Alberta pour respecter les droits fonciers de 213 Indiens non soumis au régime du Traité qui ont adhéré à la bande entre 1913 et 1937.

Territoires indiens
Octobre 1974

Dossiers : 777/30-17 vol. 1 et 2
777/30-17-183

BANDE DE GRAND RAPIDS – MANITOBA

La bande a adhéré au Traité n° 5 en 1875, lequel prévoit 32 acres par Indien.

La réserve n° 33 de Grand Rapids qui s'étend sur 2 752 acres est arpentée pour la bande en 1877. Celle-ci compte alors 137 membres, ce qui lui donne droit à 4 384 acres.

En 1891, on demande au Département de l'intérieur d'autres terres pour la réserve de Grand Rapids. Toutefois, on propose en même temps d'échanger une partie de la réserve existante pour les terres additionnelles demandées. Il est plus tard manifeste que le Département de l'intérieur est prêt à fournir les terres additionnelles sans faire d'échange, et la question de renoncer à une partie de la réserve est donc abandonnée.

En 1896, les terres additionnelles, qui comprennent 1 899 acres, sont mises de côté pour la réserve de Grand Rapids selon le décret C.P. 312. En tout, 4 651 acres sont mises de côté pour respecter les droits fonciers de la bande prévus dans le Traité n° 5. Il semble toutefois que quand il a demandé des terres additionnelles, le Département des affaires indiennes ne sait pas que la bande de Grand Rapids a droit à d'autres terres selon le Traité, et c'est par coïncidence que les terres demandées permettent de respecter les droits fonciers résiduels de la bande en vertu du Traité n° 5.

Territoires indiens
Octobre 1974

Dossier : 578/30-48-33 Vol. 1 et 2

**BANDE DES ESCLAVES DE UPPER HAY RIVER –
TRAITÉ N° 8 – ALBERTA**

La bande a adhéré au Traité n° 8 en 1900, lequel prévoit 128 acres par Indien. Elle réclame des terres en 1940. Comme elle compte alors 554 membres, elle a droit à 70 912 acres.

Ce n'est qu'en 1946 qu'une demande officielle pour ces terres est faite à l'Alberta et, par la suite, en 1949 et en 1950, cette dernière transfère au Canada les réserves suivantes pour l'utilisation et le profit de la bande des Esclaves de Upper Hay River :

Amber River	211	5 763,00 acres
Bistcho Lake	213	876,20 acres
Bushe River	207	5 170,00 acres
Hay Lake	209	30 530,00 acres
Jackfish Point	214	256,00 acres
Moose Prairie	208	7 741,00 acres
Upper Hay River	212	115,00 acres
Zama Lake	210	<u>5 701,00 acres</u>
		56 152,20 acres

En 1955, on demande officiellement à la province d'échanger la réserve n° 208 de Moose Prairie, car celle-ci est peu propice à l'agriculture. En échange, on demande d'accorder des terres pour respecter les autres droits fonciers de la bande, lesquels semblent avoir été calculés selon sa population (583 membres) le 1^{er} juin 1955, comme en fait foi la lettre suivante :

a) le 1^{er} décembre 1955, Laval Fortier écrit ce qui suit à H.G. Jensen, sous-ministre des Terres et Forêts de l'Alberta :

[Traduction]

À la suite d'une enquête de l'arpenteur-géomètre fédéral et d'un représentant provincial, la réserve n° 208 de Moose Prairie, située dans le township 110, rang 20, à l'ouest (W3M), a été transférée au Canada selon les directives n° 817/49 de l'Alberta qui sont datées du 14 juillet 1949. La réserve, qui s'étend sur 7 741 acres, a été créée à l'intention de la bande des Esclaves de Upper Hay River.

Après sa création, il est devenu apparent qu'elle était impropre à l'agriculture, car elle était située dans une plaine basse alcaline. À cause de cela, les Indiens ne pourront s'y installer en permanence.

Les Indiens eux-mêmes voudraient que la réserve soit échangée avec des terres contiguës situées au sud de la réserve n° 207 de Bushe River. *Les 22 400 acres proposées sont toutefois en deçà de la superficie totale à laquelle a droit la bande. Selon la liste de bénéficiaires de juin dernier, la bande des Esclaves de Upper Hay River comptent 583 membres. Les lieux et la superficie des réserves de la bande sont les suivants :*

.....

Si l'échange proposé se concrétisait, la superficie totale mise de côté égalerait 70 810 acres. La clause pertinente dans le Traité n° 2 (adhésion 3), approuvée en 1901 :

«Et Sa Majesté la Reine par les présentes convient et s'oblige de mettre à part des réserves pour les bandes qui en désireront, pourvu que ces réserves n'excèdent pas-en tout un mille carré pour chaque famille de cinq personnes - (...) et pour les familles ou les sauvages particuliers qui préféreront vivre séparément des réserves des bandes, Sa Majesté s'engage de fournir une terre en particulier de 160 acres à chaque sauvage.»

b) Le 10 octobre 1956, R.F. Battle, superviseur régional des agences indiennes écrit ce qui suit à H.J. Jensen :

[Traduction]

Si vous consultez la lettre du colonel Fortier du 1^{er} décembre 1955, ainsi que votre réponse du 19 décembre 1955, vous remarquerez que nous avons demandé d'échanger la réserve n° 208 de Moose Prairie contre des terres contiguës à l'actuelle réserve n° 207 de Bushe River, et nous avons aussi demandé des terres additionnelles dans cette région afin de respecter les droits fonciers de la bande. *Votre ministère a approuvé le tout en principe, sur la base d'un total de 22 400 acres adjacents à la réserve de Bushe River. La bande des Esclaves a encore droit à 3 813, 45 acres, et vous nous avez d'ailleurs priés de faire une demande de terres pour lui attribuer le moins-reçu.*

Depuis, vous et moi avons discuté de l'agrandissement de la réserve n° 212 d'Upper Hay River, qui s'étend actuellement sur 115 acres. L'été dernier, nous avons demandé à un étudiant universitaire (M. Finley) de faire des analyses de sols dans la région de Fort Vermilion. Vous trouverez ci-joint copie de ses rapports susceptibles d'intéresser votre ministère.

Après une série de négociations avec le Conseil de la bande des Esclaves, celui-ci accepte maintenant de prendre le reste des terres qui lui reviennent dans les environs de sa réserve actuelle (Upper Hay River). Les terres demandées sont les suivantes :

.....

L'addition à la réserve d'Upper Hay River s'étendrait sur environ 3 860 acres, soit environ 55 acres de plus que ce à quoi elle a droit. Nous sommes bien sûr conscients que nous travaillons avec des données approximatives, et la superficie des zones attribuées ne sera connue qu'après l'arpentage.

En conséquence, en 1960, en échange de la réserve de Moose Prairie, la province a cédé au Canada 22 512,3 acres et 3 389 acres qui seront ajoutées respectivement à la réserve n° 207 de Bushe River et à la réserve n° 212 d'Upper Hay River. La bande des Esclaves de Upper Hay River a donc obtenu 74 311,85 acres selon les calculs suivants :

56 152,20 acres -
<u>7 741,65</u> (Moose Prairie)
48 410,55 et
22 512,30 et (ajouter Bushe River)
<u>3 389,00</u> (ajouter Upper Hay River)
78 311,85

Territoires indiens
Octobre 1976 [sic]

Dossiers : 701/30-1-1	775/30-3-211
775/30-1 Vol. 1-3	775/30-3-212 Vol. 1 et 2
775/30-12	775/30-3-213
775/30-3-207	775/30-3-214
775/30-3-209 Vol. 1 et 2	
775/30-3-210	

BANDE DE LAC LA RONGE – TRAITÉ N° 6 – SASKATCHEWAN

La bande de Lac La Ronge a adhéré au Traité n° 6 in 1889, lequel prévoit 128 acres par Indien.

Avant 1949, plusieurs parcelles de terres sont mises de côté pour cette bande afin de régler en partie leurs droits fonciers issus de traités. En 1961, la bande demande le reste des terres auxquelles elle a droit, et une formule est établie pour calculer ses droits fonciers non réglés, soit 63 330 acres :

1897 – Population – 484 membres	–	61 952 acres
Terres reçues	–	32 007,9 acres
ou	–	51,65 %
1909 – Population – 526 membres	–	67 328 acres
Terres reçues	–	5 354,1 acres
ou	–	7,95 %
1948 – Population – 969 membres	–	124 032 acres
Terres reçues	–	6 400 acres
ou	–	5,16 %
1961 – Population – 1 404 membres	–	179 712 acres
Terres reçues	–	32 007,9
à ce jour	–	5 354,1
		<u>6 400,0</u>
<u>43 762 acres</u>		
ou	–	51,65 %
		7,95 %
		<u>5,16 %</u>
		64,76 %

Solde 35,24 % ou 63 330 acres.

Le 20 avril 1964, J.G. McGilp, superviseur régional en Saskatchewan, communique à Ottawa ce qui suit :

[Traduction]

À une rencontre, hier, à Regina, M. Churchman m'a informé qu'il était prêt à recommander l'attribution de 63 330 acres à la bande de Lac La Ronge Band afin de régler leurs droits fonciers en vertu du Traité n° 6. C'est le chiffre que nous avons mentionné dans la demande que nous lui avons adressée il y a deux ans, et il croit qu'il ne reste à clarifier que la

ou les parcelles réellement attribuées. *Je l'ai informé que, sous réserve de votre approbation et de celle des Indiens, j'accepte le chiffre de 63 330 acres, fondé sur la population de la bande (1 404 membres) quand la demande a été faite en 1961.*

Par la suite, conformément à la résolution du conseil de bande du 8 mai 1964, la bande de Lac La Ronge a décidé ce qui suit :

[TRADUCTION]

«Que nous, les conseillers de la bande de Lac La Ronge, acceptons par la présente les 63 330 acres attribuées comme le solde des droits fonciers prévus dans le Traité n° 6.

(1) Les droits fonciers, qui seront fondés sur 35,24 % de la population de la bande (1 404 membres en 1961) à la date à laquelle nous avons demandé des terres à la Saskatchewan, comprendront 63 330 acres.

(2) Les droits miniers seront transférés avec les terres.

(3) Les terres transférées atteindront la laisse de haute mer.

(4) Les terres réclamées représentent le solde des droits fonciers de la bande de Lac La Ronge Band en vertu du Traité n° 6.

Les terres ont été transférées au Canada et mises de côté pour l'utilisation et le profit de la bande de Lac La Ronge selon des décrets se lisant en partie comme suit :

- (i) 32 640 acres sont mises de côté pour la réserve n° 217 de Morin Lake (décret C.P. 1968-1782).
- (ii) 11 092 acres sont mises de côté pour la réserve n° 219 de Grandmother's Bay (décret C.P. 1970-1613).
- (iii) 17 338 acres sont mises de côté pour la réserve n° 218 de Biltern [sic] Lake (décret C.P. 1973-2676).
- (iv) 2 315 acres sont mises de côté comme addition à la réserve n° 217 de Morin Lake (décret C.P. 1973-2677).

Territoires indiens
Octobre 1974

Dossiers : 672/30-12-155 vol. 1-3

672/30-12-218 vol. 1-2

672/30-12-217 vol. 1-2

672/30-12- vol. 1-2

672/30-12-219

Flynn/ag

ANNEXE B

RAPPORT SUR LES ARPENTAGES MULTIPLES

DOCUMENT RÉDIGÉ PAR KEN TYLER ET BENNETT MCCARDLE

Composantes :

- Annexe B «Droits fonciers en cas d'arpentages multiples – Discussions récentes (1974-1978)»
- Annexe C «Résumés de cas et correspondance concernant les droits fonciers en cas d'arpentages multiples (avant 1974)»
- Annexe D «La formule de compromis (1967-1974) : Adoption partielle de la position de la bande de Lac La Ronge (1961-1966)» (Ces trois documents accompagnaient une lettre de Joe Dion, président de l'Alberta Indian Association, à Hugh Faulkner, ministre des Affaires indiennes, en date du 30 novembre 1978; les autres pièces jointes ne sont pas reproduites ici.)

ANNEXE B

**DROITS FONCIERS EN CAS D'ARPENTAGES MULTIPLES –
DISCUSSIONS RÉCENTES (1974-1978)**

1. Les négociations entre les bandes et le gouvernement fédéral au sujet des droits fonciers issus de traités ont commencé à s'intensifier immédiatement après 1973, lorsque le ministre fédéral des Affaires indiennes a résolu de s'acquitter des « obligations légales » qu'avait le gouvernement à l'égard des Indiens. Toutefois, le succès de la chose dépendait en partie de la détermination dont devait faire preuve le gouvernement fédéral pour acquérir des provinces, aux termes de la Convention sur le transfert des ressources naturelles, assez de terres pour exécuter les termes des traités.

2. L'acceptation, puis la promotion, par le gouvernement fédéral, durant les négociations menées avec les trois provinces en 1977 et 1978 (documents 58 à 61 et 67), de la formule proposée par la Saskatchewan a beaucoup fait progresser les choses. Toutefois, l'application concrète de la formule, en particulier dans les cas d'arpentages multiples, a suscité de graves malentendus entre les trois associations d'Indiens des Prairies (d'une part) et le Bureau des revendications autochtones (d'autre part), ce qui risque de nuire aux négociations qui se poursuivent actuellement dans de nombreux cas sur la question des droits fonciers issus de traités.

3. Ce malentendu, très récent, provient d'un désaccord entre les deux parties relativement à leurs responsabilités à l'égard des bandes. Le point de vue des associations indiennes, qui s'appuie sur l'interprétation indienne traditionnelle de l'esprit des traités ainsi que sur un dépouillement exhaustif des archives, est le suivant : les droits fonciers des Indiens, qui leur ont été concédés pour qu'ils aient un lieu de résidence et puissent subvenir à leurs besoins durant de longues périodes, doivent fluctuer indéfiniment en fonction du chiffre de population de la bande, jusqu'à ce que celle-ci décide qu'elle a reçu la superficie entière et finale qui lui revient. Le droit des bandes de repousser le choix de tout ou partie des terres qui leur reviennent jusqu'au moment où elles en ont besoin et aussi d'obtenir une superficie de terres qui correspond au nombre de tous les membres de la bande à l'époque de l'arpentage, a été confirmé plus d'une fois par la manière d'agir du gouvernement fédéral depuis le début des négociations relatives aux traités jusqu'à maintenant (voir les annexes C et D). La chose est en outre confirmée par les principes énoncés dans la formule de la Saskatchewan de 1977, laquelle dit que les droits fonciers issus de traités qui demeurent entièrement ou *partiellement inexécutés* s'accroissent jusqu'à la date présente (arbitrairement fixée au 31 décembre 1976). Cette entente, par laquelle les bandes acceptent de limiter l'exercice de leur choix à une date fixe sans rapport avec leurs besoins, se rapproche, autant qu'il a été possible en pratique, de la manière dont les Indiens comprennent les

concessions de terres faites par suite de droits fonciers issus de traités, et de la façon dont ils les ont vécues.

4. Toutefois, le Bureau des revendications autochtones a récemment décidé qu'un droit foncier était fixé et déterminé par un facteur totalement arbitraire — la date à laquelle *pour la première fois, des terres ont été réservées à l'usage d'une bande*. Il est certain que, à la suite de multiples arpentages effectués à des dates éloignées les unes des autres, bien des bandes ont décidé, par choix ou par nécessité, d'accepter les terres qui leur revenaient. Mais l'examen de tous les cas d'arpentages multiples *n'a fait ressortir aucun précédent sur lequel appuyer la position actuelle* du Bureau. La formule de la Saskatchewan n'impose pas non plus de date à laquelle fixer définitivement les droits fonciers, autre que la date de la concession finale des terres ou la date limite convenue entre la bande elle-même et le gouvernement fédéral.

5. L'interprétation que le Bureau des revendications autochtones fait de la formule de la Saskatchewan (dans le cas d'arpentages multiples) se comprend à la lecture de la correspondance échangée depuis 1974 sur la position gouvernementale. Il semble que celle-ci ait été définie lors de négociations parallèles mais distinctes (1974-1976) menées au nom de plusieurs bandes dans différentes provinces. La Direction des terres du MAINC ne savait trop au juste sur quoi se baser pour calculer la superficie des terres auxquelles les Indiens avaient droit, on ne savait trop à quoi s'en tenir sur la «formule de compromis», et on ne savait pas non plus s'il existait des précédents pour cette façon de calculer les superficies de terres, ce qui n'a servi qu'à compliquer davantage encore les discussions sur la définition technique des termes «sélection», «arpentage» et «premier arpentage». Fin 1977, la responsabilité des négociations est finalement retirée à la Direction des terres pour être confiée au Bureau des revendications autochtones. L'évolution des événements est décrite au long ci-dessous.

6. Au milieu de 1974, les négociations sur les droits fonciers des Indiens qui se poursuivaient entre le gouvernement fédéral et les provinces se trouvent dans l'impasse (particulièrement en ce qui concerne le Manitoba); on trouvera des détails à l'annexe D. Le Manitoba rejette la «formule de compromis» proposée lors des négociations pour Island Lake — formule qui perpétuait, sous une forme modifiée, la pratique du MAINC de concéder des terres d'après le chiffre de population relevé lors de chaque arpentage successif —, en quoi il est imité par les bandes indiennes du Manitoba et de la Saskatchewan. La bande de Peter Ballantyne, en Saskatchewan, s'appuie expressément sur la pratique passée pour motiver son refus de négocier sur la base de la formule de compromis (document 46). Le ministre des Affaires indiennes refuse de se prononcer fermement en faveur de la position adoptée par les bandes, de la formule de compromis ou encore de l'offre minimum présentée par la province du Manitoba (document 122).

7. La Direction des terres et d'autres services du MAINC continuent par conséquent, tout au long de 1974 et 1975, à fouiller l'histoire des bandes qui n'ont pas encore reçu les terres auxquelles elles avaient droit. La correspondance montre que, comme on pouvait s'y attendre d'après l'état des négociations, cette recherche s'est faite sans idée précise de la politique à suivre pour calculer la superficie de ces terres. La confusion règne à l'intérieur d'une même direction des Affaires indiennes. Par exemple, dans un mémoire daté de fin 1974 (document 47), le chef de la Direction des terres fonde, dans quatre cas d'arpentages multiples, le calcul des terres dues soit sur le chiffre de population à la date de la sélection avant arpentage initial (Brokenhead et The Pas), soit sur la date du deuxième arpentage (Cross Lake), soit encore sur la date du deuxième arpentage dans le cas d'une bande qui s'est séparée de sa bande d'origine (Gambler).

8. Les recherches effectuées jusque-là par la Direction des terres reflètent cette confusion, et y ajoutent encore. Personne ne semble avoir donné instructions aux chercheurs d'indiquer, en dressant le tableau des superficies totales arpentées et en relevant la date de l'arpentage, les cas particuliers où il y avait eu, par le passé, plus d'une concession de terres. Conséquemment, les chercheurs ont produit (peut-être tout à fait involontairement) des chiffres et des notices ne permettant pas de se rendre compte des répercussions véritables, sur certaines bandes, d'arpentages distincts et multiples. (Voir, par exemple, les documents 44, 45, 54 et les tableaux de 1967-1973, MAINC (Ottawa), dossier 701/30-1, vol. 1)

9. Ainsi, le principal problème de politique auquel doit faire face, en 1974-1975, la Direction des terres n'est pas (comme les négociations précédentes auraient pu le laisser supposer) l'incidence de la politique défendue au nom des bandes d'Island Lake en 1969-1970 et reprise en 1973-1974 par la bande de Peter Ballantyne et d'autres bandes, mais bien plutôt la détermination de la date de la «sélection» (initiale) — largement interprétée comme étant la première date à laquelle la réserve avait effectivement été demandée ou utilisée par une bande ou mise de côté pour elle. Il faut donc procéder alors à une recherche approfondie (document 48) pour déterminer dans quelles circonstances exactement cette première sélection s'était faite. On s'aperçoit alors que la date de la «sélection» est généralement difficile à déterminer et qu'il est préférable d'en choisir une mieux définie — savoir la date de l'arpentage réel sur place — pour le calcul des superficies encore dues (document 53).

10. Ces mêmes travaux de recherche font également ressortir une autre source de confusion : le réarpentage des réserves abandonnées. Durant les années 1870 et 1880, il est arrivé bon nombre de fois que l'arpentage initial d'une réserve ait été rejeté par une bande comme étant insatisfaisant, ou par le gouvernement pour la raison qu'il allait à l'encontre de revendications faites par des non-Indiens. Cet arpentage était alors invalidé, sans formalités, et l'on en faisait un autre, confirmé, pour l'avantage de la bande. Il était donc nécessaire de faire la distinction entre le «premier» arpentage initial (rejeté) et le «deuxième» arpentage initial (accepté) pour chaque concession de terre faite à une bande, mais cette distinction

n'a pas toujours été faite clairement. L'expression «premier arpentage» utilisée en 1977 (document 56) par le chef de la Direction des terres semble viser seulement le *premier arpentage effectué à l'occasion de deux concessions distinctes de terres* à une seule bande. (Ainsi, il y avait donc eu deux «premiers arpentages», un pour chaque concession confirmée.) En l'absence de politique clairement énoncée sur les cas de concessions multiples, l'expression «premier arpentage» demeurait donc quelque peu ambiguë.

11. La décision de retenir la date de *l'arpentage* plutôt que celle de la *sélection*, et la forme sous laquelle les résultats de la recherche avaient été communiqués aux négociateurs pour les renseigner, ont fait que, avec le temps, la Direction des terres s'est sentie tenue de baser ses calculs exclusivement sur la date du premier arpentage (l'arpentage initial). Toutefois, les contradictions qui se trouvent dans les données fournies, sur demande, à des parties étrangères aux négociations laissent penser que cette façon de faire ne correspondait pas à ses intentions originelles, ni ne constituait une politique définie (du moins, jusqu'à 1976).

12. Malgré ce flou politique et terminologique, la Direction des terres dresse et présente, au début de l'été de 1975, à chacun des trois gouvernements provinciaux visés, des listes préliminaires des bandes qui ont encore des droits à faire valoir, et leur présente aussi *plusieurs méthodes* à utiliser pour le calcul des terres attribuables dans chaque cas. Pour les raisons indiquées plus haut, les renseignements concernant certains cas d'arpentages multiples sont inexacts. Les copies envoyées à la Federation of Saskatchewan Indians n'indiquaient pas clairement à cet organisme que le ministère des Affaires indiennes avait finalement arrêté une politique relativement à cette question.

13. Par contre, au moment où Ottawa envoie ces documents aux provinces, la Federation of Saskatchewan Indians exprime clairement sa position relativement à la façon d'effectuer les calculs dans les cas d'arpentages multiples. Dans une lettre datée du 3 juillet 1976, et qui n'a pas reçu de réponse directe du Ministre et pas de réponse du tout avant 1976 — l'organisme dit clairement que :

[Traduction]

Pour déterminer si une bande a reçu toutes les terres auxquelles elle avait droit en vertu du traité, il faut se servir des chiffres de population obtenus à partir des dernières listes de bénéficiaires d'annuités, et des dernières listes de bandes dressées avant l'arpentage initial. Si une bande n'a pas reçu toutes les terres auxquelles le traité lui donnait droit au moment de l'arpentage initial, sa part totale doit alors être déterminée par le nombre de ses membres... au moment de la confirmation des terres additionnelles. Cette formule doit être utilisée jusqu'à ce que la bande ait reçu toutes les terres auxquelles le traité lui donne droit en fonction de son chiffre de population déterminé selon la dernière annuité payée et la liste de bande la plus récente dressée avant la confirmation de la concession de la parcelle de terre donnée à la bande pour qu'elle reçoive toutes les terres auxquelles elle a droit en vertu du traité. (Document 2, paragraphe 2)

À partir de ce moment, la FSI applique les principes énoncés dans la lettre du chef Ahenakew. De même, l'Indian Association of Alberta base ses calculs pour les bandes sur le chiffre de population au moment de chaque arpentage successif, suivant en cela les précédents relevés lors de ses recherches documentaires.

14. Mais, à ce moment, le ministère des Affaires indiennes n'a toujours pas arrêté de politique sur la question générale des attributions partielles de terre. Plusieurs litiges portant sur des concessions basées sur un arpentage unique plutôt que sur des arpentages multiples sont alors en instance, et ni les provinces (Manitoba et Saskatchewan), ni les bandes visées ne semblent prêtes à s'entendre à l'amiable. Le gouvernement fédéral cherche alors un cas-type à soumettre à la Cour fédérale, qui tranchera alors la question de l'attribution partielle de terre.

15. Le cas retenu est celui de la bande Tall Cree, en Alberta, signataire du Traité n° 8. Une réserve de terres avait temporairement été constituée d'après le chiffre de population de la bande en 1966 en attendant que le MAINC donne confirmation officielle. Cette mesure — à propos de laquelle Ottawa ne s'est jamais prononcé en 9 ans — est partiellement révoquée en 1975 par l'Alberta pour des motifs étrangers à la superficie des terres concédées (voir annexe C, paragraphe 17). Le ministre des Affaires indiennes dénonce la révocation, mais avoue cependant, à titre privé, à l'Alberta qu'il y aurait matière à négocier l'importance des superficies réclamées par la bande (document 51). En mars 1976, le gouvernement fédéral — encore une fois sans en informer la bande — prépare un projet de lettre proposant que la Cour fédérale tranche la question en se servant de l'affaire de la bande Tall Cree comme cause-type (document 54). On ne sait trop au juste si la proposition a effectivement été transmise à la province, mais il est cependant évident que le gouvernement fédéral était si peu sûr de ses obligations qu'il a senti le besoin de recourir aux tribunaux, même en l'absence d'objection déclarée (à ce moment-là) venant de la province visée.

16. Pendant que le gouvernement fédéral réfléchit à cette mesure extrême, les recherches et les négociations se poursuivent entre le gouvernement et les représentants des Indiens. Lors d'une rencontre tenue en mai 1976, le représentant fédéral dit qu'il y aurait lieu de négocier plus avant (documents 55, a - b) la politique énoncée par la FSI en juillet 1975 (document 2, paragraphe 2), mais aucune suite n'est donnée. La façon dont la Direction des terres définit l'expression «premier arpentage» n'est toujours pas claire (document 56).

17. Ce n'est qu'en février 1977, dans le cas précis de la bande de Yellow Quill (document 57), que ce point est finalement abordé. À cette occasion, le MAINC, contrairement à ce qu'il a déjà fait dans cette affaire et dans des affaires semblables, utilise de toute évidence le chiffre de population au moment du premier arpentage (arpentage initial) et considère la date de concession des terres comme déterminant une fois pour toute les terres attribuables. Le représentant de la FSI ne fait pas ressortir l'écart qui existe entre la politique générale de son organisme et celle du gouvernement, mais il informe cependant le représentant du

MAINC qu'il lui est nécessaire de consulter la bande. Cela étant, il semble que cette rencontre ait donné naissance à un malentendu. Il est regrettable que les parties n'aient pas à ce moment-là cherché à tirer au clair la confusion existant entre leurs méthodes respectives de calcul.

18. Cette inertie s'explique peut-être par le fait que le ministre fédéral des Affaires indiennes a approuvé, au printemps de 1977 (documents 58 et 59) la formule de la Saskatchewan. Les termes de cette entente laissent croire aux associations indiennes que leur méthode de calcul a été acceptée et justifiée. Il n'était pas logique de croire que certaines bandes, qui n'avaient bénéficié que d'un seul arpentage par le passé, pourraient avoir droit à une superficie de terre calculée selon le chiffre de population au 31 décembre 1976, tandis que d'autres (qui avaient bénéficié, par hasard ou par choix, de plus d'un arpentage, qu'ils aient été effectués en 1876 ou même en 1976) devaient se contenter des superficies insuffisantes qui leur avaient été allouées à la suite d'un arpentage pouvant avoir eu lieu *jusqu'à un siècle plus tôt*.

19. Les associations indiennes sont d'autant plus convaincues que leur point de vue a été accepté que le gouvernement fédéral défend vigoureusement la formule de la Saskatchewan lors des négociations menées avec le gouvernement de l'Alberta en 1977 et au début de 1978. Le ministre des Affaires indiennes va même jusqu'à citer les précédents établis par les arpentages effectués pour les bandes de Little River et des Esclaves de Upper Hay River dans les années 1950 : dans les deux cas, il y avait eu plus d'un arpentage et la superficie des terres attribuées avaient été calculée en fonction du chiffre de population lors de chaque arpentage successif. Le ministre insiste alors sur le fait que la formule vise à assurer aux bandes indiennes une assise territoriale compatible avec leurs besoins (document 60 et annexe C, cas 4 et 5).

20. L'Indian Association of Alberta énonce, dans un document élaboré à partir de la fin de 1976 et durant l'année 1977, sa position sur les droits fonciers issus des traités. Elle y expose sa méthode de calcul dans les cas d'arpentages multiples, et cite des précédents en Alberta. Cet énoncé (documents 1 et 62) est communiqué au gouvernement fédéral en janvier 1978. Le Bureau des revendications autochtones ne s'est cependant pas penché sur ce document assez attentivement pour déceler la différence entre la position de l'IAA et celle héritée au milieu de 1977 de la Direction des terres, lorsque le Bureau avait hérité du dossier.

21. En mars 1978, l'Indian Association of Alberta a, avec le Bureau des revendications autochtones, une première rencontre sur les aspects techniques de la recherche sur les droits fonciers. Le Bureau fait alors ressortir cinq grands points de désaccord entre les parties : la méthode de calcul n'y figure pas. Comme il est dit dans le document 66, aucune contradiction n'est relevée entre la méthode de calcul du Bureau, qui se fonde sur le chiffre de population au moment du «premier arpentage», et la méthode exposée par l'IAA dans

son énoncé de principe. En outre, de par son ambiguïté même, l'expression «premier arpentage» n'a pas été comprise par l'IAA, lors de cette première rencontre, dans le sens que lui donnait le BRA.

22. C'est indirectement — par une lettre (document 63) adressée au chef de la bande d'Alexis et reçue au début de mai 1978 et but — que l'IAA est clairement informée, pour la première fois, de la position du BRA. La Federation of Saskatchewan Indians réitère sa position de juillet 1975 (dans le contexte d'une discussion différente) dans une lettre adressée au BRA en mai 1978 (document 64). Mais ce n'est que lors d'une rencontre tenue à la fin de juin de 1978 que le BRA et la FSI discutent en détail de la nature de leur désaccord (document 65). Une rencontre a lieu, avec des résultats similaires, entre l'IAA et le BRA, le 7 juillet 1978 (document 66).

23. À chacune de ces rencontres, les parties confirment leurs positions respectives et reconnaissent qu'elles sont en désaccord. Le BRA demande alors au ministre des Affaires indiennes de confirmer officiellement la position du BRA. Le 31 juillet 1978, cette confirmation est envoyée, par lettre, à chacune des trois associations indiennes visées, accompagnée des critères utilisés pour déterminer quelles bandes ont encore des droits fonciers à faire valoir en Saskatchewan, ce dernier document étant daté d'août 1977 (documents 67 et 68).

24. Ces critères représentent, aux dires du ministre, l'interprétation donnée par le Ministère à l'entente connue sous le nom de formule de la Saskatchewan et constituent une base équitable pour le calcul des superficies qui restent à attribuer en vertu des traités. Ce point de vue n'est cependant pas celui des associations indiennes.

25. Le trait le plus inusité de ces critères est qu'il *n'y est nulle part question de calculs basés sur le chiffre de population au 31 décembre 1976* — l'élément essentiel de la formule de la Saskatchewan. À la section 4 du document, il est dit que les droits fonciers sont fixés dès le premier arpentage et que les précédents le confirment uniformément (sauf pour quelques cas inhabituels). Enfin, l'application de la «formule de compromis» au cas de Lac La Ronge est considérée comme une interprétation inhabituellement généreuse, et non pas inhabituellement étroite, des pratiques passées du gouvernement.

26. Par conséquent, ces critères non seulement ne concordent pas avec la façon de calculer de l'IAA et de la FSI et les précédents, mais ils vont à l'encontre même de la formule de la Saskatchewan approuvée par le ministre des Affaires indiennes. On ne sait trop si la contradiction est volontaire ou non, mais quoi qu'il en soit, il convient de l'opposer aux preuves dont on dispose. L'annexe C fait état de cas et de documents qui vont à l'encontre de cette position. L'annexe D fait état de «l'exception» la plus évidente qui ait été faite à la formule de la Saskatchewan et la présente comme un compromis *plus généreux*, et non pas le contraire.

27. La position du BRA — qui est essentiellement la même que celle énoncée par la province du Manitoba en 1969-1970 et rejetée par le MAINC à l'époque — est donc critiquable sur le plan de la logique et sur celui des précédents de même que pour les raisons morales ou politiques plus générales déjà énoncées par le passé tant par les représentants des Indiens que par les représentants du ministère des Affaires indiennes.

ANNEXE C

**RÉSUMÉS DE CAS ET CORRESPONDANCE
CONCERNANT LES DROITS FONCIERS EN CAS
D'ARPENTAGES MULTIPLES (AVANT 1974)**

1. **Les négociations sur les traités** Lors des négociations sur les divers traités, les représentants de la Couronne ont clairement affirmé que les bandes ne seraient pas forcées de choisir des réserves tant qu'elles ne seraient pas prêtes à les occuper, soit pour les cultiver, soit pour un autre usage. En d'autres termes, les droits fonciers issus d'un traité ne devaient être assujettis à aucune date particulière. Ce sont les besoins des bandes elles-mêmes qui, parce qu'ils évoluent avec le temps, devaient déterminer la façon dont la Couronne devait s'acquitter de ses obligations à cet égard.

Cette affirmation fût répétée maintes fois durant les négociations sur les divers traités. Durant les discussions concernant le Traité n° 3, en 1873, le commissaire Alexander Morris s'aperçoit que

[Traduction]

il est impossible, étant donné l'étendue de la contrée visée par le traité et la méconnaissance de la situation de chaque bande, de définir les réserves à octroyer aux Indiens. Il a, par conséquent, été convenu que les réserves devraient être choisies plus tard par les agents du gouvernement, qui devraient en conférer avec les bandes visées et tenir dûment compte des terres actuellement cultivées par celles-ci. (Document 3)

Morris recommande que le gouvernement choisisse les réserves «avec toute la diligence voulue», mais uniquement dans l'intention de protéger les intérêts fonciers des Indiens contre les revendications pouvant être faites par des non-Indiens.

Lors des négociations visant le traité n° 4, en 1874, Morris insiste sur le lien existant entre le désir des bandes de commencer à cultiver des terres et l'obligation du gouvernement d'établir des réserves (document 4) mais, en 1876, il avertit les bandes visées par le Traité n° 6 de

[Traduction]

prendre soin de choisir un lieu propice de manière à n'avoir pas à en changer; vous ne serez pas liés par ce choix tant que les terres n'auront pas été arpentées. (Document 5)

L'intention de la Couronne était d'exécuter ses obligations en vertu des traités au fur et à mesure que les besoins des bandes évolueraient,

[Traduction]

pour vous aider dans les temps à venir (;) nous ne voulons pas vous ôter les moyens de subsistance que vous avez déjà (;) nous ne voulons pas vous fixer en un lieu; nous souhaitons que vous ayez des foyers bien à vous, où vos enfants apprendront à tirer eux-mêmes leur subsistance de la terre mère. Vous n'êtes peut-être pas tous prêts pour cela, mais certain

d'entre vous, je n'en doute pas, le sont déjà et, dans quelques temps, d'autres le seront. (Document 6)

Et de fait, comme Morris l'avait prévu, de nombreuses bandes se choisissent des terres presque immédiatement; d'autres attendront des années, jusqu'à ce que la nécessité d'avoir une réserve passe avant toutes les autres considérations.

Dans le nord des provinces des Prairies, toutefois, il s'écoulait en règle générale un certain délai entre la négociation d'un traité et l'arpentage des réserves. Les commissaires chargés de négocier le Traité n° 8 expliquent en effet que

«comme l'étendue du pays couverte par le traité rendait impossible de définir des réserves ou des propriétés, et comme les sauvages n'étaient pas prêts à faire un choix, nous nous contentâmes d'entreprendre de mettre à part à l'avenir les réserves et les propriétés, et les sauvages furent satisfaits de la promesse que cela se ferait lorsqu'ils le demanderaient. Il n'y a aucune nécessité immédiate de faire un tracé général des réserves ou de faire une répartition des terres . . . De fait, les sauvages s'opposaient en général à être placés sur les réserves. Il eût été impossible de faire un traité si nous ne leur avions pas assuré que nous n'avions aucune intention de les confiner dans des réserves. Nous avons dû leur expliquer que la disposition relative aux réserves et à la répartition des terres était faite pour les protéger et pour leur assurer à perpétuité une portion raisonnable de la terre cédée, dans le cas où la colonisation avancerait.» (Document 7)

Ces assurances étaient données par les arpenteurs envoyés par le Département des affaires indiennes, lesquels, lorsqu'ils arpentaient des terres pour une bande, déterminaient les superficies attribuables en fonction du chiffre de population de la bande à la date de l'arpentage. Tout récemment, le chef de la Section du cadastre au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, H.T. Vergette, s'est appuyé sur ses mêmes assurances pour défendre le principe que les droits fonciers de la bande d'Island Lake *devaient continuer à augmenter jusqu'à ce qu'ils aient été pleinement exécutés*. (Document 95)

2. **À l'origine, l'arpentage des réserves** était généralement fait dans l'idée de donner à chaque bande, en une seule fois, toute la superficie qui lui revenait. On procédait généralement selon la formule indiquée dans le traité visé, laquelle prévoyait un certain nombre d'acres par membre de la bande, nombre qui variait selon le traité en cause. La date de dénombrement retenue aux fins des calculs était celle *de l'arpentage même ou à l'intérieur d'un an après l'arpentage*, selon la date portée sur les listes de bande ou autres sources fiables d'information qui étaient disponibles.

3. Nombre de ces arpentages initiaux donnaient effectivement aux bandes toutes les superficies qui leur revenaient. Mais, pour diverses raisons, ce n'était pas toujours le cas.

4. Parfois, parce qu'il y avait des revendications conflictuelles ou parce que la bande elle-même n'était pas satisfaite des superficies concédées, l'arpentage original était annulé et la réserve, abandonnée avant que le gouvernement n'ait donné son consentement final. On

refaisait un deuxième arpentage, basé sur le chiffre de population à la date de ce *nouvel* arpentage, *et non* sur le chiffre de population au moment de la demande originelle.

5. Dans d'autres cas, l'arpentage initial ne donnait à la bande qu'une partie des terres auxquelles elle avait droit, soit parce que la bande le voulait ainsi, soit parce qu'il y avait désaccord au sein même de la bande. Souvent, toutefois, le gouvernement ne donnait pas suite aux demandes de terres d'une bande, soit par manque de fond ou de personnel, soit par suite d'erreurs ou de confusions, soit encore parce qu'il souhaitait forcer la bande à faire un choix davantage conforme aux souhaits du Ministère. Après 1930, cependant, le ministère des Affaires indiennes commence à conseiller aux bandes qui ont encore droit à des terres de retarder leur choix final jusqu'à ce qu'elles soient pleinement renseignées sur la valeur de leurs terres (voir par exemple, les documents 27A, 70-73, 89-94). Le résultat, quelle qu'ait été l'intention, a été le même pour la plupart des bandes : un écart de plus en plus grand entre l'arpentage initial et l'arpentage final, une augmentation constante du nombre de membres de la bande et un choix de plus en plus restreint de terres pour les réserves.

6. **Avant 1900**, il y avait relativement peu de cas d'arpentages multiples. Le ministère des Affaires indiennes ne savait pas encore, dans certains cas, que toutes les terres attribuables n'avaient pas été données. Toutefois, des cas comme celui de la bande Yellow Quill montrent bien de quelle façon le Département réglait les cas d'arpentages donnant lieu à une concession partielle de terres.

CAS 1 (1898) : BANDE YELLOW QUILL (BANDES DE NUT LAKE, KINISTINO ET FISHING LAKE) — TRAITÉ N° 4, SASKATCHEWAN

Ces trois bandes formaient à l'origine une bande unique, connue sous le nom de bande Yellow Quill, qui a adhéré au Traité n° 4 en 1874. En 1881, des terres ont été arpentées pour la bande à Nut Lake et à Fishing Lake. Cet arpentage ne donnait pas à la bande toutes les terres auxquelles elle aurait eu droit de par le nombre de ses membres à la date de l'arpentage.

En 1898, le Département des affaires indiennes a reçu une demande d'arpentage de terres pour un troisième groupe (Kinistino) provenant de la bande, lequel ne souhaitait pas partager les réserves délimitées en 1881. Pour déterminer les superficies encore attribuables à la bande en 1898, les représentants du ministère tant à Ottawa qu'à Regina ont utilisé le chiffre total de population de la bande en 1898 paraissant sur les listes des bénéficiaires du Traité. Des terres ont donc été mises en réserve sur la foi de ces chiffres mais, à cause d'une erreur de calcul, la bande n'a pas reçu toutes les superficies auxquelles elle aurait eu droit à ce moment-là. (Documents 8 à 16)

7. Il s'est produit d'autres cas du genre *de 1910 à 1915*, période d'activité accrue pour le bureau des levés du ministère des Affaires indiennes, lequel s'est alors occupé de donner suite à un grand nombre de demandes d'arpentage relatives à des territoires couverts par les traités anciens et par les traités récents, et qui avaient déjà été présentés depuis longtemps.

CAS 2 (1914) : BANDE DE HORSE LAKES (TRAITÉ N° 8, ALBERTA)

La bande Beaver of Dunvegan (maintenant connue sous le nom de bande de Horse Lakes) avait reçu, en 1905, des terres de réserve situées au nord de la rivière de la Paix, lesquelles étaient cependant insuffisantes pour assurer la subsistance de tous les membres que la bande comptait à l'époque.

En 1911, un groupe de membres de la bande, habitant au sud de la rivière de la Paix et qui n'avait pas été englobé dans le calcul de 1905, a demandé la constitution d'une autre réserve tout près de son propre territoire. En 1914, par conséquent, l'arpenteur du ministère des Affaires indiennes a délimité suffisamment de terres pour que la bande soit alors en possession de toutes les superficies auxquelles lui donnait droit son chiffre de population en 1913. Ce deuxième arpentage lui donnait donc sa part en entier. (Documents 17 et 18)

8. La même logique est suivie, durant les années 20 et 30, pour d'autres cas qui, pour diverses raisons, n'ont pas été réglés. (Exemples : Cross Lake, Peter Ballantyne et Lac la Ronge; voir les documents 19-24, 24A, 26-27A)

9. En 1930, lorsque le gouvernement fédéral transfère aux provinces la responsabilité de certaines terres et ressources naturelles, bien des bandes n'ont pas encore reçu toutes les terres auxquelles elles ont droit en vertu des traités. Par conséquent, lors des négociations sur les ententes de transfert, le gouvernement fédéral spécifie que les provinces doivent être prêtes à concéder les superficies de terres nécessaires pour exécuter les termes des traités.

10. Le sous-ministre des Affaires indiennes d'alors (D.C. Scott) précise, en rédigeant les ententes en 1929, que le ministère des Affaires indiennes n'a pas le droit de limiter de quelque façon que ce soit les superficies totales à être prélevées sur les terres provinciales pour constituer des réserves plus tard. Les superficies attribuables devaient continuer à augmenter (ou à diminuer) en fonction des fluctuations du chiffre de population de la bande visée, jusqu'à ce que celle-ci ait reçu tout ce à quoi elle avait droit. En outre (selon la version de l'entente sur les ressources naturelles dont on discutait alors à ce moment-là), le ministère des Affaires indiennes n'était pas tenu de consulter les provinces relativement à quelque aspect que ce soit de la concession de terres attribuables en vertu des traités. (Documents 25 et 25A)

11. À partir de 1930 (et presque jusqu'à aujourd'hui), le gouvernement fédéral a, d'accord avec les provinces, fait maintes concessions de terres pour compléter la part à laquelle

avaient encore droit diverses bandes ayant reçu des terres avant 1930. Au début, le ministère des Affaires indiennes s'est heurté à une certaine résistance de la part des gouvernements provinciaux — particulièrement au Manitoba — ce qui a forcé ses représentants à énoncer clairement la façon dont ils concevaient leurs obligations. Après un temps de discussion, le ministère des Affaires indiennes décide, en 1937-1938, de commencer l'arpentage pour certaines bandes en se fondant sur leur chiffre de population au moment du deuxième (ou troisième) arpentage. (Documents 26-27)

12. Toutefois, le cas de la bande de Janvier, pour laquelle des arpentages avaient été faits en 1922 et en 1930, constitue une exception à la pratique de concéder des terres en se fondant sur le chiffre de population lors du deuxième arpentage.

CAS 3 : BANDE DE JANVIER (TRAITÉ N° 8, ALBERTA)

Le premier arpentage pour cette bande a été effectué en 1922, d'après l'estimation faite par l'arpenteur lui-même des besoins de la bande, puisque la nature du territoire et les déplacements des Indiens l'empêchaient de dénombrer personnellement toutes les personnes qui auraient pu faire partie de la bande (mais qui ne figuraient pas sur les listes de bénéficiaires). Le chiffre retenu par l'arpenteur se trouve en fait à être plus élevé que celui indiqué sur ces listes. Après avoir terminé son arpentage, il souligne la nécessité de mettre temporairement de côté des terres adjacentes à la réserve dans l'éventualité que d'autres membres de la bande se présentent sous peu. Mais, devant la résistance du ministère de l'Intérieur, le ministère des Affaires indiennes ne donne pas suite.

Le deuxième arpentage, effectué en 1930, n'est fondé ni sur l'évaluation faite par l'arpenteur en 1922, ni sur les listes de bénéficiaires de 1922 ou de 1929, mais plutôt sur une certaine liste datée de 1924 fournie expressément par l'agent des Indiens local et qui comprenait une famille de plus, qu'on savait habiter avec la bande bien qu'elle soit officiellement inscrite sur la liste de bénéficiaires d'une bande voisine. C'est de ce chiffre, qui était le plus facile à obtenir, que se sont servis en premier les représentants du ministère des Affaires indiennes pour essayer de tirer au clair, en 1928, la situation embrouillée de cette bande. Des terres ont donc été mises de côté en se fondant sur ce chiffre (qui tenait compte de l'augmentation naturelle des membres de la bande entre 1922 et 1924).

13. Il est évident que la formule utilisée dans le cas de la bande de Janvier ne peut en aucun cas servir de précédent pour fixer définitivement, au premier arpentage, la superficie des terres attribuables. La formule représente plutôt (tout comme la «formule de compromis» utilisée par la suite) une application imparfaite du principe que la part attribuable varie selon les fluctuations du chiffre de population de la bande. Au pis aller, cette formule ne peut en aucun temps être prise en compte pour déterminer l'étendue des droits fonciers à la date d'un arpentage.

14. Durant les années 50, le ministère des Affaires indiennes, dont les activités avaient été ralenties par la guerre, reçoit plusieurs demandes d'arpentage de la part de diverses bandes du nord de l'Alberta désireuses d'obtenir plus de terres. À tous les échelons, on s'en occupe activement. Toutefois, au moment de déterminer la superficie à laquelle chaque bande a droit, le Ministère ne sait trop, au début du moins, à quoi s'en tenir sur ses propres obligations et sur ses pratiques passées. (Documents 28 et 30)

15. Le surintendant des Réserves et Fiducies confie donc au conseiller juridique du ministère des Affaires indiennes le soin de définir la position de celui-ci. Dans sa réponse (document 29), le conseiller juridique relève l'ambiguïté des dispositions du traité visé et, par conséquent, s'appuie, pour son interprétation, sur la ligne de conduite adoptée par le Ministère durant le passé et qui avait été définie par D.C. Scott durant les négociations de 1930 sur le transfert des ressources naturelles (voir le paragraphe 10, ci-dessus). Toutefois, il refuse de se prononcer sur le droit unilatéral du gouvernement fédéral d'arrêter une date en particulier d'après laquelle établir ses calculs, et recommande que le ministère des Affaires indiennes règle les cas encore en instance uniquement par voie de négociation avec les provinces, en se fondant sur les principes énoncés par Scott en 1929. Dans son opinion, le conseiller ne parle nulle part du rôle des bandes (en qualité de parties originelles au Traité).

16. Le conseiller juridique dit donc clairement que *les précédents établis par le ministère des Affaires indiennes* — notamment la concession de superficies calculées selon le chiffre de population relevé à chaque arpentage successif — *constituent la seule base pour négocier avec les provinces*. C'est donc sur cette base que les représentants du ministère des Affaires indiennes entreprennent de négocier le règlement de trois cas avec la province de l'Alberta. Le cas de la bande Tall Cree traîne sans raison jusqu'aux années 60, mais les deux autres sont réglés dans les six années suivant les premières démarches entreprises auprès de la province.

CAS 4 : BANDE DE LITTLE RED RIVER (TRAITÉ N° 8, ALBERTA)

Des terres avaient été mises de côté, en 1912, pour la bande de Little Red River, mais celle-ci n'avait pas reçu toutes celles auxquelles elle aurait eu droit à ce moment-là.

En 1955, à la demande de la bande, le gouvernement fédéral propose à la province de régler cette affaire, en même temps que celles de la bande des Esclaves de Upper Hay River et de la bande Tall Cree. Ayant reçu l'assentiment de la province, le Ministère procède aux formalités pour le choix définitif des terres, lequel est complété en 1958 par un arpentage basé sur le chiffre de population relevé en 1955, année retenue comme étant celle où la province avait consenti au choix des terres.

En raison d'une erreur de dénombrement, l'arpentage ne donne cependant pas à la bande toutes les terres auxquelles elle a droit à ce moment-là. (Documents 31 à 36, et 60)

CAS 5 : BANDE DES ESCLAVES DE UPPER HAY RIVER (DEVENUE LA BANDE DENE
THA) (TRAITÉ N° 8, ALBERTA)

À la suite d'un arpentage effectué en 1946, des terres avaient été réservées à la bande, mais pas assez compte tenu de son chiffre de population à cette époque.

Comme pour la bande de Little Red River, les négociations pour obtenir des terres supplémentaires s'étendent de 1955, année des premières démarches auprès de la province, à 1958, année de l'arpentage final. Celui-ci est basé sur le chiffre de population de la bande en 1955 mais, comme dans le cas de Little Red River, une erreur de dénombrement fait que la bande ne reçoit pas tout ce à quoi elle a droit à ce moment-là. (Documents 31 à 36, et 60)

16. Dans les années 60, des précédents contradictoires se trouvent établis lors de deux tentatives parallèles de régler deux cas dans le nord des provinces des Prairies. Les deux propositions ne sont toutefois pas radicalement différentes en elles-même. Dans le cas de Lac la Ronge, on invente pour calculer la superficie des terres attribuables une nouvelle formule de «compromis» pour sortir d'une situation complexe où il y avait eu quatre arpentages. Bien qu'employée uniquement dans le dossier Lac La Ronge, la formule montre bien le désir du gouvernement de confirmer, même indirectement, le principe que l'étendue des droits fonciers varie en fonction de la superficie délimitée à chaque arpentage successif jusqu'à ce qu'il ait été pleinement satisfait à ces droits (voir l'annexe D).

17. Le cas de la bande Tall Cree, qui suit directement les précédents établis durant les années 50, constitue un lien plus logique entre les arpentages faits avant 1930 et les principes dont nous discutons pour le calcul des superficies attribuables.

CAS 6 : BANDE TALL CREE (TRAITÉ N° 8, ALBERTA)

La bande Tall Cree (ou bande crie de Vermilion) a reçu en 1912 des terres pour une partie de ses membres. D'autres terres ont été arpentées pour elle en 1915, en se fondant sur son chiffre de population à ce moment-là mais, en raison d'une erreur de calcul, la bande n'a pas reçu tout ce à quoi elle avait droit à l'époque.

Il a été question, en 1955, de donner à la bande des terres supplémentaires (voir le cas n° 4), mais la chose est demeurée sans suite. La bande présente donc une nouvelle demande au début des années 60 et, au moment du choix des terres supplémentaires, le gouvernement fédéral adopte explicitement les précédents établis par les ententes de 1955. Conséquemment, la bande choisit, après mûre réflexion, des terres supplémentaires dont la superficie correspond à son chiffre de population en 1965. En 1966, le gouvernement provincial réserve temporairement les terres, en attendant que le gouvernement fédéral lui adresse une demande plus officielle, ce qu'il a apparemment négligé de faire durant quelques années encore.

Ce n'est qu'en 1975 que le gouvernement fédéral exprime des doutes sur la base du règlement intervenu dans le cas de la bande Tall Cree; en outre, l'Alberta a dans l'intervalle levé sans avis une partie de la mesure de réserve appliquée aux terres mises de côté. Le gouvernement fédéral retire, sans en aviser la bande, l'engagement ferme qu'il avait donné à la bande de lui réserver les terres choisies par elle. (Documents 37-43, 50-52, 54)

18. L'annexe B explique dans quelles circonstances le gouvernement fédéral a décidé — à mi-chemin des négociations engagées au nom de la bande Tall Cree et de la bande d'Island Lake — de ne plus suivre le principe adopté pour le cas de la bande de Little Red River et de la bande des Esclaves. On verra que la façon dont les choses se sont passées dans les provinces des Prairies a été largement ignorée ou encore mal comprise.

ANNEXE D

**LA FORMULE DE COMPROMIS (1961-1974) : ADOPTION
PARTIELLE DE LA POSITION DE LA BANDE DE
LAC LA RONGE (1961-1966)**

1. La formule dite de «compromis» utilisée pour le calcul des attributions partielles de terres dues en vertu d'un traité a été mise au point en 1961 par un fonctionnaire de la Direction des affaires indiennes pour régler le cas de la bande de Lac La Ronge, en Saskatchewan, qui avait encore droit à des terres. La bande avait reçu des terres lors de quatre arpentages précédents (en 1897, 1909, 1935 et 1948), sans pour autant avoir jamais reçu tout ce à quoi son chiffre de population lui donnait droit lors de chaque arpentage successif. La bande a donc présenté, en 1960, une nouvelle demande d'arpentage, à la suite de laquelle la Direction des affaires indiennes a souhaité régler de façon définitive la question des droits que la bande conservait en vertu du Traité n° 6.

2. Le cas de la bande de Little Red River et celui des Esclaves de Upper Hay River, en Alberta, avaient été réglés en 1955-1958 en se fondant sur le chiffre de population relevé lors du deuxième arpentage (1955 servant d'année-repère). Toutefois, on s'est servi d'une autre formule dans le cas de la bande de Lac La Ronge. Plutôt que de proposer un arpentage basé sur une superficie de 128 acres par personne dénombrée en 1960, le chef de la Direction des réserves et des fiducies du ministère des Affaires indiennes, W.C. Bethune, présente ce qu'il appelle un compromis «raisonnable» : la bande de Lac La Ronge aurait droit à des terres dont la superficie serait calculée en fonction de son chiffre de population lors de chaque arpentage successif, mais la superficie attribuable en 1961 serait calculée comme un *pourcentage* de la superficie totale attribuable en vertu de la formule du maximum. Ainsi, lors de l'arpentage initial en 1897, la bande avait reçu 61 952 acres, soit 51,65 % de la superficie à laquelle lui donnaient droit ses 484 membres en 1897. En 1909, la bande avait reçu 5 354,1 acres, soit 7,95 % de ce à quoi elle avait droit en 1909 avec un chiffre de population augmenté à 526 personnes. En 1948, la bande avait reçu 6 400 acres, soit 5,16 % des superficies attribuables en se fondant sur un chiffre de population de 969 en 1948. (Il n'a pas été tenu compte de l'arpentage réalisé en 1935.) Par conséquent, en 1961, la bande avait reçu au total 51,65 + 7,95 + 5,16 %, soit 64,76 % de ce qui lui revenait; en 1961, il lui manquait donc 35,24 % (100 - 64,76 %) — 68 330 acres — de ce à quoi lui donnaient droit ses 1 404 membres en 1961. On voit clairement que la formule de compromis était dérivée de la formule basée sur la superficie totale attribuable en fonction du chiffre de population relevé lors de chaque arpentage. (Documents 73 à 77, et 85)

3. Bethune semble avoir mis cette formule au point en raison de la complexité inhabituelle de la situation de la bande de Lac La Ronge. Celle-ci avait déjà reçu un grand nombre de réserves individuelles à la suite de plusieurs arpentages distincts. Il y avait peu de bonnes

terres agricoles à proximité. Les tentatives précédentes pour obtenir des terres de la province ayant échoué, on s'attendait apparemment à ce que la province interprète ses obligations de façon restrictive. Bethune a donc entrevu la nécessité d'un compromis avant même le début des négociations. Par la suite, l'attitude du gouvernement provincial devait justifier pleinement ses craintes. (Documents 76, 77 et dossier 601/30-1 du MAINC)

4. Bethune semble avoir mis la formule au point lui-même, sans consulter qui que ce soit à l'extérieur de la Direction des affaires indiennes. Il est certain qu'il n'a pas cherché à obtenir l'approbation de la bande avant de faire des démarches auprès de la province, pas plus qu'il n'a fait savoir à celle-ci ou — plus tard — à la bande qu'il pouvait y avoir une solution plus avantageuse. On présente donc à la bande, en 1964, comme un fait accompli une concession de 63 330 acres résultant de la formule de compromis, que le Conseil de la bande de Lac La Ronge ratifie par vote sans poser de questions. (Documents 79 à 84)

Il semble que la bande était, en fait, contente de pouvoir enfin recevoir toutes les terres auxquelles elle avait droit depuis si longtemps. Mais le fait est que dans les règlements conclus avant 1964 (pour la bande de Little Red River et celle des Esclaves de Upper Hay River, dans les années 50) et peu après (pour la bande Tall Cree en 1965-1966), on a calculé la *totalité des superficies attribuables* selon le chiffre de population relevé lors de l'arpentage final. (Voir, en particulier, le document 37)

5. En 1964, les représentants de la Direction des affaires indiennes ont également demandé à la bande de Lac La Ronge, et obtenu d'elle, la confirmation que les 63 330 acres leur étaient concédées à titre de «règlement entier et final... aux termes du Traité n° 6» (Document 82, clause 4). De la sorte, la bande non seulement reconnaissait que la date retenue pour le calcul devait être 1961 plutôt que 1964 (clause 1), mais elle acceptait aussi d'être légalement liée par la formule de compromis elle-même. Cela n'aurait pas été nécessaire si le Ministère avait été sûr de l'étendue de son obligation légale de réserver des terres à la bande.

6. La bande de Lac La Ronge a reçu par la suite des terres sur la base de la formule qu'elle avait acceptée, alors que d'autres formules étaient employées dans des cas parallèles. La formule de compromis constituait donc une anomalie en ce qu'elle était moins généreuse que les termes d'autres ententes négociées plus tôt ou à la même époque. Toutefois, tout comme ces ententes, la formule de compromis assujettissait les superficies attribuables à la bande aux fluctuations de son chiffre de population, jusqu'à ce qu'un arpentage final vienne régler le cas une fois pour toutes.

Les négociations (1967-1974) pour Island Lake (Manitoba)

7. Quelques années après les arpentages effectués pour la bande de Lac La Ronge, la formule de compromis a servi une deuxième fois lors des négociations menées pour les réserves à constituer pour les bandes d'Island Lake (Manitoba) assujetties au Traité n° 5. Il appert clairement que la Direction des affaires indiennes a vigoureusement défendu la for-

mule comme étant une solution de *deuxième choix relativement à la formule du maximum originellement présentée par le Ministère lui-même*. La formule employée pour la bande de Lac La Ronge n'a été reprise que pour répondre aux propositions restrictives présentées par la province. En effet, le Manitoba ne voulait concéder que la superficie de terres à laquelle la bande avait droit lors *du premier arpentage seulement*, et assurait que sa position était à la fois «logique» et confirmée par les précédents — mais sans en citer aucun. Assez étonnamment, la position de la province, que le ministère des Affaires indiennes dénonçait si énergiquement, a maintenant reçu l'approbation du Bureau (fédéral) des revendications autochtones.

8. La bande d'Island Lake a reçu en 1924 des terres dont la superficie ne correspondait pas à ce à quoi son chiffre de population lui donnait droit à cette époque. Durant les années 40, la bande et les représentants locaux de la Direction des affaires indiennes ont demandé des terres supplémentaires à maintes reprises, mais les gens de la Direction à Ottawa ont répondu de retarder l'utilisation des «crédits fonciers» restants jusqu'à ce que les besoins et les ressources disponibles pour les satisfaire soient connus et aient été analysés. Ce même conseil a été donné, à la même époque, à la bande de Lac La Ronge. (Documents 86 à 94)

9. Dans les années 60, la bande présente une nouvelle demande, en même temps que la bande Tall Cree en Alberta présente les siennes. Le chef de la Section du cadastre de la Direction des affaires indiennes (H.T. Vergette) doit donc réfléchir à la politique à adopter dans le cas d'Island Lake. Il en vient à la conclusion qu'il est tenu (en raison des engagements pris lors des négociations entourant le traité, des précédents établis ailleurs par le ministère des Affaires indiennes et des pertes que la bande a subies en raison du retard à concéder les terres) de demander des terres pour la bande à raison de *128 acres par personne appartenant à la bande à ce moment-là* (moins les superficies concédées précédemment). Toutefois, il reconnaît que la province ne voudra peut-être pas coopérer sur cette base et que le gouvernement fédéral ne pourra peut-être pas la forcer à le faire. Il demande donc qu'un examen «scrupuleusement juste» de l'historique et du fond de ce cas, et de cas similaires, soit fait afin d'avoir l'assurance que la revendication est parfaitement fondée dans les détails et puisse être présentée comme telle à la province. (Document 95)

10. Les choses en restent là pendant trois ans. En 1969, l'affaire rebondit, car la bande originale est légalement divisée en quatre bandes distinctes (chacune ayant sa propre revendication foncière). Comme l'avait recommandé Vergette en 1967, le ministère des Affaires indiennes demande à la province, au début de 1969, une superficie de 64 379 acres, calculée directement à partir de la *population totale des quatre bandes en 1968*. Le Manitoba refuse et fait une contre-offre de 2 939 acres, qui représente le moins-reçu lors de l'arpentage de 1924, se basant sur les motifs

a) que c'est là l'interprétation la plus «logique» des termes parfaitement ambigus du Traité;

- b) que même si les termes du Traité étaient plus généreux que l'offre de la province, le Manitoba n'était tenu de concéder que les terres encore attribuables au moment du transfert des ressources naturelles, en 1930, et
- c) que l'offre de la province concordait avec les précédents dans les trois provinces des Prairies. (Documents 96 à 98)

11. Le ministère des Affaires indiennes rejette immédiatement l'offre, pour des raisons morales, en raison des précédents, mais aussi en raison du dommage subi par la bande, qui n'avait pu utiliser les terres depuis l'époque de l'arpentage initial. (Documents 99 à 102) Toutefois, les fonctionnaires de la Direction des terres et ceux du bureau régional du ministère des Affaires indiennes se sentent toujours tenus par l'opinion juridique de 1954 (document 29), d'après laquelle la formule à utiliser ne peut être arrêtée que par négociation. Malgré leur conviction ferme que le Ministère est lié en vertu des traités, ils se trouvent alors dans la position de devoir négocier avec la province la cession de terres, sans avoir pu définir au préalable la portée de l'entente sur le transfert des ressources naturelles, qui obligeait la province à coopérer dans une certaine mesure, non définie, pour que les Indiens reçoivent les terres qui leur étaient dues. Quoiqu'il en soit, l'opinion juridique indiquée leur donnait instruction de suivre les précédents décrits par Scott en 1929, et notamment le principe que l'étendue des droits fonciers variait en fonction des diverses fluctuations du chiffre de population des bandes.

12. Malheureusement, les représentants du ministère des Affaires indiennes connaissaient mal les précédents — même les règlements récents conclus dans les années 50 — sur lesquels devaient reposer leurs négociations. (Il y a cependant une exception : voir le document 109.) Des recherches que le ministère des Affaires indiennes avait précédemment faites (voir MAINC - Ottawa dossier 701/30-1, 1967-1973) étaient apparemment considérées comme peu fiables. Cela devait miner considérablement les arguments du Ministère et, aujourd'hui encore, renforce au Bureau des revendications autochtones l'impression que la «formule de compromis» représente un règlement anormalement *généreux* plutôt que *restreint* à un cas unique, compte tenu des autres règlements conclus en vertu des traités.

13. En 1969, le ministère des Affaires indiennes commence à considérer, dans ses négociations avec la province, les bandes elles-mêmes comme les parties primaires, reléguant la province (en théorie) au rôle de partie secondaire. C'est donc la première fois qu'est reconnu le droit de la bande d'approuver en premier les principes sur lesquels s'appuieront les négociations. Ensemble, les représentants du gouvernement fédéral et ceux des Indiens allaient tenter d'obtenir du Manitoba «la superficie maximale qui pouvait être tirée de la province». (Document 102; voir également le document 101 et les documents ultérieurs)

14. Le conseiller juridique ayant donné instruction de procéder par négociation et la bande ayant demandé que le ministère des Affaires indiennes négocie en son nom, le directeur régional du Ministère pour le Manitoba présente donc, au début de 1970, une «formule de

rechange» — la formule de compromis employée au Lac La Ronge en 1961 — comme étant «la meilleure formule possible pour la bande d'Island Lake», étant donné que la province avait refusé plus tôt ce que le Ministère considérait être le règlement idéal. En 1924, les gens d'Island Lake avaient reçu 85,9 % des terres auxquelles ils avaient droit à ce moment-là. La nouvelle revendication couvrait les 14,1 % restants, c'est-à-dire 11 591 acres, calculé d'après un chiffre de population de 2 569 personnes en 1968. (Documents 100 et 103)

15. La nouvelle proposition, d'abord favorablement accueillie par la province, est inopinément rejetée au milieu des années 70 par le Cabinet du Manitoba, pour les mêmes motifs que dans le cas de la première proposition : la logique, un présumé précédent ainsi que les termes de l'entente sur le transfert des ressources naturelles. (Documents 106 et 107)

16. Les gens du ministère des Affaires indiennes continuent cependant à soutenir que «la bande a droit à un meilleur règlement que celui proposé par la province» (Document 113), mais reconnaissent qu'il ne peut y avoir de solution sans le consentement de la province. Ils espèrent que des recherches documentaires vont permettre de découvrir des précédents favorables qui soient plus probants. Les recherches se poursuivent tout au long de 1971 et au début de 1972, tandis que la Direction des terres et un comité ministériel sur les concessions partielles de terres préparent de la documentation à l'appui de la décision que le Cabinet doit prendre sur la question. Le directeur général pour le Manitoba, M. Conolly, propose à nouveau, en avril 1972, de recourir à la formule de compromis pour calculer les superficies encore attribuables aux bandes d'Island Lake et de Cross Lake. Il pense, en effet, que la province pourrait avoir changé d'avis et pourrait approuver la demande rejetée en 1970. (Documents 108 à 120)

17. Les choses en restent là jusqu'en mars 1973, lorsque le ministre des Affaires indiennes (en réponse à des demandes urgentes adressées par les bandes d'Island Lake) offre de proposer à nouveau à la province la formule de compromis. Le Ministre laisse cependant entendre que son ministère estime que son «obligation légale» envers la bande pourrait bien se limiter au-moins reçu au premier arpentage (offre du Manitoba) et qu'il n'a accepté de présenter une revendication «supplémentaire» basée sur la formule de compromis que par obligation *morale* (du fait que les bandes n'ont pu occuper ni utiliser des terres depuis le premier arpentage), et non une obligation légale. (Documents 121 et 122)

18. De son côté, toutefois, le ministère des Affaires indiennes avait pris connaissance d'arguments de poids en faveur de la formule du maximum, qu'il avait reçu le conseil d'accepter. Dans une note documentaire datée du début de 1973, un analyste du Ministère fait l'historique détaillé du cas, soulignant que les assertions du Manitoba concernant les précédents sont totalement incorrectes (Document 126, point 10d). Ces précédents sont en fait les suivants :

[Traduction]

La pratique et la politique du Ministère étaient, en tentant d'obtenir des terres des provinces, que ce soit lors de la première demande ou lors de demandes ultérieures pour des terres additionnelles lorsque toutes les terres attribuables en vertu d'un traité n'avaient pas été concédées, de se baser sur le chiffre de population à ce moment-là. (Document 126, point 11f)

En l'absence de méthode claire de calcul prescrite par le traité visé, ces précédents devaient régir l'interprétation à donner. Ils ne confirmaient aucune formule, qu'elle soit basée sur le chiffre de population au moment de la signature du traité, ou sur le chiffre de population au moment du premier arpentage. En outre, ces propositions moins généreuses étaient clairement inéquitables vu que les bandes n'avaient pu occuper ni utiliser les terres, et que c'était le ministère des Affaires indiennes lui-même qui, dans les années 40, avait retardé la concession des terres.

19. Conséquemment, le Ministère est instamment prié, en 1973, d'assurer aux gens d'Island Lake la concession de terres dont la superficie soit calculée en fonction de leur *population entière actuelle* «conformément à l'interprétation et à la pratique suivies par le Ministère dans les années précédentes». Si la province ne pouvait être convaincue d'adopter cette formule, le gouvernement fédéral devait alors fournir lui-même les terres manquantes. (Document 126)

20. Cette fois-là non plus, rien de défini ne résulte des recherches officieuses faites par les fonctionnaires ni des prises de position publiques du Ministre. Les bandes visées et le gouvernement du Manitoba finissent par rejeter la formule de compromis, les premières parce qu'elles la trouvent trop restrictive, et le second parce qu'il la trouve trop généreuse. À ce jour, les bandes d'Island Lake n'ont reçu aucune autre terre aux termes du Traité.

21. Depuis ce temps, le gouvernement fédéral balance (voir l'annexe B) entre divers points de vue relativement à ses véritables obligations légales. Toutefois, la formule de compromis demeure présente à l'esprit de certains participants aux négociations, malgré une tendance de plus en plus affirmée à donner une interprétation juridique étroite aux dispositions du Traité. Au début de 1974, H.T. Vergette proposait la formule de compromis pour régler le cas de la bande de Peter Ballantyne. Il réitérait ainsi sa position de 1966, justifiant la formule par les termes des traités, les précédents établis par le ministère des Affaires indiennes et les revendications présentées par les bandes, désireuses d'être indemnisées pour n'avoir pu utiliser les terres depuis le premier arpentage. Le seul motif qu'il ait donné de rejeter la position de la bande (basée sur la population entière de la bande à ce moment-là) était qu'il «doutait que la province accepte ce chiffre». (Document 127) Autrement, laissait-il entendre, le Ministère serait prêt à l'accepter comme interprétation légitime de ses obligations en vertu des traités.

22. Depuis que la formule de la Saskatchewan avait été approuvée en 1977, la formule de compromis était, à toute fin utile, considérée comme chose du passé. Il est cependant néces-

saire de rappeler les circonstances dans lesquelles le ministère des Affaires indiennes l'avait élaborée et défendue. Il s'agit d'un compromis original, mais arbitraire, mis au point par un fonctionnaire de la Direction des affaires indiennes (sans discussion ni consultation hors du Ministère) pour l'affaire de Lac la Ronge, situation très complexe et dans laquelle on s'attendait à ce que la province s'objecte à la concession de vastes superficies. Dans l'affaire d'Island Lake, la formule de compromis a été présentée comme meilleure formule de rechange pour respecter l'esprit du Traité et les précédents, la province ayant rejeté une proposition plus généreuse. Dans les deux cas, les gens du Ministère étaient au courant de ces précédents plus généreux, mais les avaient écartés pour des impératifs politiques. Ni dans l'un ni dans l'autre cas cependant la formule de compromis ne représentait (comme l'a récemment laissé entendre le Bureau des revendications autochtones — Document 68, section 4) une «exception» à des méthodes de calcul «directes» basées sur le chiffre de population à la date du premier arpentage.

ANNEXE C

**WILLIAM J. FOX, AGENT DES PROJETS SPÉCIAUX,
MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES,
AU
CHEF D. AHENAKEW,
FEDERATION OF SASKATCHEWAN INDIANS, OTTAWA**

15 DÉCEMBRE 1975

Indian and Affaires indiennes
Northern Affairs et du Nord canadien

OTTAWA (Ontario) K1A 0H4
Le 15 décembre 1975

Chef D. Ahenakew
Federation of Saskatchewan Indians
1114, Central Avenue
PRINCE ALBERT (Saskatchewan)

Dossier n° 601/30-1-1

Chef Ahenakew,

La présente fait suite à une récente rencontre qui a eu lieu à Ottawa et au cours de laquelle M. Lockhart, M. Rob Milen, représentant du gouvernement provincial, et moi-même, nous sommes entretenus de la situation actuelle au chapitre des droits fonciers issus de traités. J'ai accepté de vous soumettre une proposition concernant ce qui pourrait constituer les critères de base pour l'évaluation des données utilisées lors des discussions entourant les droits conférés par traité à une bande. Les voici donc :

- (1) Le compte de la population devant être utilisé pour les dates antérieures à 1951 sera établi à partir des listes des bénéficiaires de l'année correspondante. Toutefois, il peut être fondé sur d'autres sources s'il existe suffisamment de preuves indiquant une autre source plus précise. Après 1951, la population sera établie à partir des listes de membres.
- (2) La date de réclamation est réputée être la date du premier arpentage dans le cas des bandes mentionnées dans le traité au moment où les terres ont été mises de côté. Dans celui des bandes ayant adhéré au traité après que les terres ont été mises de côté, il faut prendre le compte de la population à l'adhésion. Quelques réserves mises de côté n'ont pas été arpentées, mais elles ont été établies à partir d'arpentages de *townships* réalisés par le ministère de l'Intérieur lors de l'arpentage initial de toutes les terres fait à des fins de propriété. En pareils cas, la date de la réclamation doit correspondre à l'année où la réserve a d'abord été établie, puis utilisée comme réserve indienne.
- (3) La superficie des terres mises de côté correspondra à celle mentionnée dans le décret visant ces terres, sauf si les coordonnées ont changé à la suite d'un autre arpentage. Dans les cas où un décret ne mentionne pas la superficie d'une réserve, la superficie correspondra à celle figurant sur le plan d'arpentage. Enfin, lorsqu'une réserve est décrite par des repères et des bornes indiquant une région plus étendue ou plus petite que les terres qui ont été mises de côté, ces repères et ces bornes serviront à déterminer la superficie.

- (4) Si une bande a échangé des terres contre une superficie plus grande ou plus petite, les calculs de ses droits fonciers doivent être fondés sur la superficie mise de côté à l'origine et non sur les additions.

Je vous saurais gré de me faire connaître vos commentaires sur les critères proposés, ainsi que d'en saisir aussi M. Milen afin qu'il puisse conseiller son ministre après que nous nous serons entendus sur la question.

Veillez agréer, Chef Ahenakew, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

L'agent des projets spéciaux,

Wm. J. Fox

ANNEXE D

MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN

Critères utilisés pour déterminer quelles bandes ont encore des droits fonciers à faire valoir en Saskatchewan

Note rédigée en août 1977, non publiée [version 1]

SANS PRÉJUDICE

**CRITÈRES UTILISÉS POUR DÉTERMINER QUELLES BANDES ONT
ENCORE DES DROITS FONCIERS À FAIRE VALOIR
EN SASKATCHEWAN**

La recherche pour déterminer quelles bandes ont encore des droits fonciers à faire valoir en Saskatchewan débute en décembre 1975. D'abord, on définit une série de *critères fondamentaux* pour le calcul des superficies attribuables. Le calcul lui-même se fait en multipliant la superficie attribuable à chaque bénéficiaire aux termes du traité approprié par le chiffre de la population totale de la bande à la date du premier arpentage des terres devant constituer la réserve indienne. On compare ensuite la superficie obtenue de cette façon à celle que la bande a déjà reçue pour déterminer si cette dernière a eu tout ce qui lui revenait ou si elle a droit à des terres supplémentaires. À mesure que la recherche progressait, il a souvent été nécessaire de modifier les critères pour tenir compte de la situation particulière de certaines bandes. Toutefois, ce ne sont là que des exceptions absolument nécessaires et dans tous les autres cas, on s'en est tenu aux critères établis.

Voici, en détail, les critères retenus, accompagnés de la justification des modifications dont notre recherche avait fait ressortir la nécessité.

1. Part per capita attribuée par traité

Elle est clairement indiquée comme étant 128 acres ou 32 acres, selon le traité visé.

2. Date du premier arpentage

Dans la plupart des cas, la superficie attribuable est calculée selon le chiffre de population de la bande à la date du premier arpentage, c'est-à-dire celle du premier plan d'arpentage qu'on a pu trouver pour une réserve destinée à la bande visée. L'expression «réserve indienne» a été définie comme étant une parcelle de terrain administrée pour la bande visée conformément aux termes de la *Loi sur les Indiens* en vigueur à l'époque.

Dans le cas de la bande de Keeseekoose, par exemple, il semble que des terres aient été arpentées pour la bande à Swan River, en 1877-1878. Toutefois, ces terres ne semblent pas avoir été administrées comme une réserve indienne et ont été rapidement abandonnées, sans cession aucune, par la bande, qui est allée s'établir dans le sud, à Fort Pelly. Par la suite, en 1883-1884, des terres ont été arpentées pour la bande à Fort Pelly, arpentage qui a été confirmé par décret en 1889 comme constituant la réserve indienne n° 66 de Keeseekoose. Ainsi, dans le cas de la bande de Keeseekoose, la date du premier arpentage devenait 1883-1884 plutôt que 1877-1878.

Une fois trouvé le premier plan d'arpentage, la date indiquée dessus par l'arpenteur comme étant la date à laquelle il avait effectué l'arpentage ou, à défaut, la date à laquelle l'arpenteur avait signé le plan, était considérée comme la date du premier arpentage.

Par exemple, le premier plan d'arpentage d'une réserve indienne pour la bande de Muskowekan est le plan de la R.I. n° 85 de Muskowekan, inscrit dans les Archives d'arpentage des terres du Canada sous le n° 197. Le plan porte la mention «arpenté en mars 1884» et, par conséquent, dans ce cas, la date du premier arpentage est donc 1884.

Pour certaines réserves, il n'y a pas vraiment eu d'arpentage; on s'en est tenu aux levés effectués par le Département de l'intérieur pour les cantons au moment où se faisaient les levés originaux de toutes les terres à des fins de colonisation. En pareils cas, le chiffre de population utilisé est celui de l'année durant laquelle, pour la première fois, les terres ont été considérées comme une réserve indienne et utilisées comme telle.

Dans certains cas, la bande a adhéré à un traité après que des terres ont été arpentées et réservées à son usage. On utilisait alors le chiffre de population à la date de l'adhésion. La bande de Witchekan Lake, par exemple, n'a adhéré au Traité n° 6 qu'en 1950, tandis que la réserve indienne n° 117 de Witchekan Lake a été constituée en 1918. D'après les calculs faits en se fondant sur le chiffre de population en 1950, la bande avait donc encore des droits fonciers à faire valoir.

Certaines bandes ont choisi des terres pour la première fois dans les années 60 et, en pareil cas, il a été officiellement convenu entre la province, le Ministère et les bandes visées que les superficies attribuables seraient calculées selon le chiffre de population à la date de ce premier choix. Les superficies ont donc effectivement été calculées selon la date de choix convenue lors de négociations précédentes.

3. Chiffre de population

Une fois déterminée la date sur laquelle fonder le calcul de la superficie des terres attribuables, on s'occupe de trouver le relevé le plus précis du chiffre de population de la bande à cette date-là.

Dans tous les cas, à partir de 1965, on se sert des chiffres certifiés publiés par la Division des programmes pour les Indiens et les Inuit de Statistique Canada. Comme ce ministère ne publiait pas de chiffres démographiques avant 1965, ce sont les listes de bandes conservées par le registraire qui, à partir de 1951, avaient été les plus fiables. Avant 1951, on ne conservait pas de listes de bandes et les chiffres de population étaient donc tirés des listes de bénéficiaires des traités.

À cette fin, on prenait le «total payé» pour l'année en question, mais en omettant toutefois de tenir compte des facteurs suivants :

- i) les membres qui étaient absents lors du versement de l'annuité due aux termes du traité;
- ii) les nouveaux membres venus s'ajouter par la suite à la bande et qui venaient d'autres bandes ayant ou n'ayant pas reçu toutes les terres qui leur étaient attribuables en vertu d'un traité.

Bien que nous n'ayons pas tenu compte de ces facteurs dans nos critères de base et dans nos calculs, il a été convenu qu'ils pourraient servir de base à des négociations futures.

Dans le cas de la bande de Thunderchild, par exemple, il y avait des absents à la date du premier arpentage et un grand nombre de membres sont venus se joindre à la bande après cette date. Comme il a été dit plus haut, les critères de base ne tiennent compte ni de l'un ni de l'autre de ces facteurs mais, dans ce dernier cas, le chiffre de population, qui était de six en 1881, était si faible qu'on n'a pas voulu s'en servir. Les calculs faits à partir des chiffres de 1880 et de 1882 ont montré que, dans un cas comme dans l'autre, la bande avait reçu tout ce à quoi elle avait droit.

D'après les listes des bénéficiaires du traité, la bande de Thunderchild a accueilli, en 1889, la bande de Nipaphase ainsi que les quelques membres restants de la bande de Young Chipeewyan. Cette dernière bande avait à l'origine reçu la réserve n° 107 de Stoney Knoll, mais en 1897, le Département des affaires indiennes avait abandonné la réserve, et les terres avaient été reprises par le Département de l'intérieur puisque les membres de la bande s'étaient séparés pour se joindre à diverses autres bandes de la région. La bande de Nipaphase n'avait cependant jamais reçu de terres en vertu du Traité n° 6. Il a été admis que le calcul des terres attribuables fait à partir des chiffres de population de 1880 ou de 1882 ne tenait pas compte des membres de la bande de Young Chipeewyan et de la bande de Nipaphase qui s'étaient joints à la bande de Thunderchild après ces années-là. Puisqu'aucune de ces bandes n'avait effectivement reçu de terres avant de se joindre à la bande de Thunderchild, nous avons indiqué dans notre rapport que ces membres pourraient avoir droit à des terres.

Durant les discussions avec la FSI, à Regina, il a finalement été convenu que la part de la bande de Thunderchild serait calculée d'après le chiffre de population des trois bandes combinées. En outre, il a été convenu d'utiliser les chiffres de population en 1884, date du deuxième arpentage des terres pour la bande de Thunderchild, puisqu'on ne disposait d'aucun chiffre de population fiable pour la date du premier arpentage. Par suite des négociations, il a donc été décidé de tenir compte des absents et des nouveaux membres qui s'étaient joints à la bande et le Ministère a accepté de reconnaître que la bande de Thunderchild avait encore des droits fonciers à faire valoir.

4. Part attribuable

Une fois déterminé le chiffre de population à la date du premier arpentage, ce chiffre est multiplié, pour obtenir la part attribuable à une bande, par la superficie attribuée à chaque membre par le traité approprié.

Le cas de la bande de Lac La Ronge constitue la seule exception à cette règle. En effet, la province de la Saskatchewan a accepté, dans les années 60, de satisfaire les droits résiduels de la bande en recourant à une formule de compromis. Entre 1897 et 1948, la bande avait reçu 43 761,99 acres, soit une partie seulement de ce à quoi lui donnait droit le Traité n° 6. En 1961, la bande demande officiellement à recevoir le reste. Après une série de négociations, la bande, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial s'entendent sur le fait que la bande a encore droit à 63 330 acres, en se fondant sur le pourcentage de sa part totale que la bande avait reçu lors de concessions successives de terres. D'après les calculs, elle avait donc reçu 51,65 % en 1897, 7,95 % en 1909 et 5,16 % en 1948, pour un total de

64,76 %. Il en manquait donc 35,24 %, ce qui, d'après son chiffre de population en 1961, représentait 63 330 acres.

Dans tous les autres cas, le calcul, simple, a été fait à partir de population à la date de ce premier arpentage ou, dans des cas exceptionnels indiqués plus haut, à une quelconque autre date convenue. Ce même calcul a été fait dans le cas des bandes qui se sont divisées pour se reformer en une bande unique ou constituer plusieurs bandes. Deux cas se présentent alors, qui ont été traités comme suit :

i) Bandes qui se sont divisées après avoir reçu des terres

La bande ayant reçu des terres avant de se diviser, un premier arpentage avait donc déjà eu lieu. Le chiffre de population à la date de ce premier arpentage était donc celui de la bande originelle et le calcul était fait à partir de ce chiffre, pour toute la bande originelle et non pas séparément, pour chacune des nouvelles bandes. Pour déterminer si toutes les terres attribuables avaient été concédées, on tenait compte des terres déjà reçues par la bande originelle et de toutes celles que les nouvelles bandes avaient pu recevoir par la suite.

ii) Bandes qui se sont divisées avant de recevoir des terres

En pareils cas, la bande originelle n'avait reçu aucune terre avant de se séparer et par conséquent, le premier arpentage avait eu lieu après le fractionnement, au moment où les nouvelles bandes avaient choisi leurs terres. Les parts attribuables ont donc été calculées séparément pour chaque bande, d'après la date du premier arpentage.

La bande de Keeseekoose et celle de Duck Bay se trouvent dans ce cas. Comme nous l'avons expliqué plus haut, la date retenue pour le premier arpentage pour la bande de Keeseekoose est 1883. En 1877, un groupe d'Indiens qui avait toujours résidé à Duck Bay s'est séparé de la bande de Keeseekoose pour recevoir une annuité distincte en tant que bande de Duck Bay. Ainsi, au moment du calcul des terres attribuables à la bande de Keeseekoose en 1883, les Indiens de Duck Bay n'ont pas été comptés parmi ses membres. Le calcul a donc été fait séparément pour la bande de Keeseekoose. Par la suite, ne tenant compte que des terres attribuées à la bande de Keeseekoose, on a déterminé que la bande avait encore des droits fonciers à faire valoir.

La bande de Duck Bay, actuellement connue sous le nom de bande de Pine Creek, est installée au Manitoba. Sa part devrait aussi être calculée séparément à partir de la date à laquelle des terres ont été arpentées pour la première fois pour la bande.

5. Terres attribuées

Le total des superficies attribuées à une bande a été déterminé en additionnant toutes les superficies réservées, aux termes d'un traité, à l'usage et au profit de cette bande.

Les chiffres voulus ont été tirés des décrets constituant les réserves, sauf quand ils ont été modifiés par un arpentage ultérieur. Dans le cas de la bande de Red Earth, par exemple, une réserve constituée de 2 711,64 s a d'abord été arpentée en 1884; un nouvel arpentage, effectué en 1911, indique que la superficie est plutôt de 3 595,95 acres. C'est cette dernière

superficie qui a été indiquée dans le décret confirmant la réserve, en 1912, et c'est par conséquent ce même chiffre qui a été retenu comme constituant la superficie de la réserve aux fins du calcul des terres attribuables.

Lorsque la superficie de la réserve n'est pas indiquée dans un décret, on utilise le chiffre indiqué sur le plan d'arpentage de la réserve.

Dans le total des superficies attribuées à une bande ne sont comptées que les terres reçues par la bande aux termes d'un traité, mais non celles reçues pour les raisons suivantes :

- i) terres reçues en échange de terres cédées pour être vendues;
- ii) terres reçues à titre de compensation pour des terres prises pour un usage public;
- iii) terres achetées avec les fonds de la bande.

Les bandes de Keeseekoose, Muskowequan, Thunderchild et Kinistino, par exemple, ont toutes acheté des terres avec leurs propres fonds. Celles-ci n'ont jamais été comptées parmi celles auxquelles un traité leur donnait droit.

Les bandes de Keeseekoose, Thunderchild et Kinistino ont également cédé, pour les vendre, une partie ou la totalité des terres reçues à l'origine en échange d'autres terres. Dans tous les cas, on n'a tenu compte, dans le calcul de la part qui leur revenait, que des terres qui leur avaient été réservées à l'origine, et non de celles qu'elles avaient reçu par la suite en échange de terres qu'elles avaient cédées.

Ministère des Affaires indiennes
et du Nord canadien
Août 1977

ANNEXE E

MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN

Critères utilisés pour déterminer quelles bandes ont encore des droits fonciers à faire valoir en Saskatchewan

Document rédigé par H. Flynn,
Division de la gestion foncière et des
effectifs des bandes,
août 1977, non publié [version 2]

CRITÈRES UTILISÉS POUR DÉTERMINER QUELLES BANDES ONT ENCORE DES DROITS FONCIERS À FAIRE VALOIR EN SASKATCHEWAN

La recherche pour déterminer quelles bandes ont encore des droits fonciers à faire valoir en Saskatchewan débute en décembre 1975. D'abord, on définit une série de critères fondamentaux pour le calcul des superficies attribuables. Le calcul lui-même se fait en multipliant la superficie attribuable à chaque bénéficiaire aux termes du traité approprié par le chiffre de la population totale de la bande à la date du premier arpentage des terres devant constituer la réserve indienne. On compare ensuite la superficie obtenue de cette façon à celle que la bande a déjà reçue pour déterminer si cette dernière a eu tout ce qui lui revenait ou si elle a droit à des terres supplémentaires. À mesure que la recherche progressait, il a souvent été nécessaire de modifier les critères pour tenir compte de la situation particulière de certaines bandes. Toutefois, ce ne sont là que des exceptions absolument nécessaires et dans tous les autres cas, on s'en est tenu aux critères établis.

La Federation of Saskatchewan Indians avait présenté des revendications foncières au nom de 25 bandes. Le Ministère avait pu confirmer, en appliquant les critères établis, les revendications de 11 de ces bandes. Lors d'une rencontre tenue en février 1977 à Regina, les représentants du Ministère comparent avec les représentants de la FSI les résultats de leur recherche sur les revendications des 25 bandes représentées par la Fédération, à l'issue de quoi, le Ministère accepte de reconnaître les revendications de quatre autres bandes, en raison d'antécédents particuliers à celles-ci et non parce qu'il a décidé de modifier les critères établis.

Voici, en détail, les critères retenus, accompagnés de la justification des modifications dont notre recherche avait fait ressortir la nécessité.

1. Part per capita attribuée par traité

Elle est clairement indiquée comme étant 128 acres ou 32 acres, selon le traité visé.

2. Date du premier arpentage

Dans la plupart des cas, la superficie attribuable est calculée selon le chiffre de population de la bande à la date du premier arpentage, c'est-à-dire celle du premier plan d'arpentage qu'on a pu trouver pour une réserve destinée à la bande visée. L'expression «réserve indienne» a été définie comme étant une parcelle de terrain administrée pour la bande visée conformément aux termes de la *Loi sur les Indiens* en vigueur à l'époque.

Dans le cas de la bande de Keeseekoose, par exemple, il semble que des terres aient été arpentées pour la bande à Swan River, en 1877-1878. Toutefois, ces terres ne semblent pas avoir été administrées comme une réserve indienne et ont été rapidement abandonnées, sans cession aucune, par la bande, qui est allée s'établir dans le sud, à Fort Pelly. Par la suite, en 1883-1884, des terres ont été arpentées pour la bande à Fort Pelly, arpentage qui a été confirmé par décret en 1889 comme constituant la réserve indienne n° 66 de Keeseekoose.

Ainsi, dans le cas de la bande de Keeseekoose, la date du premier arpentage devenait 1883-1884 plutôt que 1877-1878.

Une fois trouvé le premier plan d'arpentage, la date indiquée dessus par l'arpenteur comme étant la date à laquelle il avait effectué l'arpentage ou, à défaut, la date à laquelle l'arpenteur avait signé le plan, était considérée comme la date du premier arpentage.

Par exemple, le premier plan d'arpentage d'une réserve indienne pour la bande de Muskowekan est le plan de la R.I. n° 85 de Muskowekan, inscrit dans les Archives d'arpentage des terres du Canada sous le n° 197. Le plan porte la mention «arpenté en mars 1884» et, par conséquent, dans ce cas, la date du premier arpentage est donc 1884.

Pour certaines réserves, il n'y a pas vraiment eu d'arpentage; on s'en est tenu aux levés effectués par le Département de l'intérieur pour les cantons au moment où se faisaient les levés originaux de toutes les terres à des fins de colonisation. En pareils cas, le chiffre de population utilisé est celui de l'année durant laquelle, pour la première fois, les terres ont été considérées comme une réserve indienne et utilisées comme telle.

Il en est ainsi, par exemple, de la R.I. n° 191 de Chitek Lake qui, constituée à partir des levés de canton, avait été temporairement réservée à la bande de Pelican Lake en 1917. Le chiffre de population pour l'époque avait servi à calculer les superficies attribuables à la bande.

Dans certains cas, la bande a adhéré à un traité après que des terres ont été arpentées et réservées à son usage. On utilisait alors le chiffre de population à la date de l'adhésion. La bande de Witchekan Lake, par exemple, n'a adhéré au Traité n° 6 qu'en 1950, tandis que la réserve indienne n° 117 de Witchekan Lake a été constituée en 1918. D'après les calculs faits en se fondant sur le chiffre de population en 1950, la bande avait donc encore des droits fonciers à faire valoir.

Certaines bandes ont choisi des terres pour la première fois dans les années 60 et, en pareil cas, il a été officiellement convenu entre la province, le Ministère et les bandes visées que les superficies attribuables seraient calculées selon le chiffre de population à la date de ce premier choix. Les superficies ont donc effectivement été calculées selon la date de choix convenue lors de négociations précédentes mais, pour information, des calculs basés sur la date du premier arpentage figurent également dans nos rapports. Les bandes visées ici sont celles de Fond-du-Lac, Stony Rapids, Lac-la-Hache et Portage la Loche.

Il convient cependant de noter que la province a refusé de renégocier les revendications des bandes de Lac-la-Hache et Portage la Loche, qu'elle considère avoir été réglées selon les ententes déjà conclues. Dans le cas des bandes de Fond-du-Lac et de Stony Rapids, des complications administratives ont retardé le transfert, par la province, de certaines des terres choisies par les bandes. Jusqu'à récemment, les bandes refusaient d'accepter ces terres, arguant que leur part devait être recalculée en se fondant sur le chiffre de leur population actuelle pour compenser le retard apporté à confirmer la concession de toutes les terres choisies à l'origine. La province ayant accédé à cette demande, les bandes de Fond-du-Lac et de Stony Rapids comptent maintenant au nombre de celles qui ont encore des droits fonciers à faire valoir.

3. Chiffre de population

Une fois déterminée la date sur laquelle fonder le calcul de la superficie des terres attribuables, on s'occupe de trouver le relevé le plus précis du chiffre de population de la bande à cette date-là.

Dans tous les cas, à partir de 1965, on se sert des chiffres certifiés publiés par la Division des programmes pour les Indiens et les Inuits de Statistique Canada. Comme ce ministère ne publiait pas de chiffres démographiques avant 1965, ce sont les listes de bandes conservées par le registraire qui, à partir de 1951, avaient été les plus fiables. Avant 1951, on ne conservait pas de listes de bandes et les chiffres de population étaient donc tirés des listes de bénéficiaires des traités.

À cette fin, on prenait le «total payé» pour l'année en question, mais en omettant toutefois de tenir compte des facteurs suivants :

- i) les membres qui étaient absents lors du versement de l'annuité due aux termes du traité;
- ii) les nouveaux membres venus s'ajouter par la suite à la bande et qui venaient d'autres bandes ayant ou n'ayant pas reçu toutes les terres qui leur étaient attribuables en vertu d'un traité;
- iii) les signataires après le fait;
- iv) les membres qui quittaient ultérieurement la bande pour se joindre à d'autres bandes.

Bien que nous n'ayons pas tenu compte de ces facteurs dans nos critères de base et dans nos calculs, il a été convenu qu'ils pourraient servir de base à des négociations futures avec la FSI. Nous avons par conséquent noté dans nos rapports tous les cas dans lesquels ces facteurs pouvaient avoir une importance certaine.

Le cas de la bande de Poundmaker illustre bien l'importance de l'écart qu'il peut y avoir, en raison du grand nombre d'absents, avec le chiffre de population relevé sur les listes de bénéficiaires d'un traité. Il faut, cependant, noter que les calculs de base effectués selon les critères établis montrent que la bande a reçu tout ce à quoi elle avait droit lorsqu'on tient compte de la part de la bande de Red Pheasant, mais il a été admis que cette méthode de calcul était basée sur la date du premier arpentage pour cette bande, tandis que celle de Poundmaker n'avait reçu aucune terre avant 1881, date à laquelle elle est devenue une bande distincte.

Pour les besoins des négociations futures, nous avons donc inclus des calculs faits à partir du chiffre de population de la bande de Poundmaker en 1881. On s'est toutefois aperçu que les listes des bénéficiaires indiquaient le chiffre anormalement faible de 96 bénéficiaires en 1881, comparativement à 157 en 1880, à 164 en 1882 et à 233 en 1884. Il semble donc que beaucoup des bénéficiaires de 1882 aient été absents en 1881, ce que nous avons noté. Nous avons constaté aussi qu'au moment de l'arpentage de la réserve de Poundmaker, en 1881, l'arpenteur, Simpson, a indiqué que la bande comptait 149 personnes.

Durant les discussions tenues en février 1977 avec la FSI, à Regina, le Ministère a finalement présenté comme étant le plus équitable un calcul basé sur le chiffre de population de 149 en 1981. Ainsi, même si les absents n'entraient pas dans nos critères de base et nos calculs, ils ont finalement été pris en compte par suite des négociations. Je signale que même en se fondant sur un chiffre de population de 149, la bande de Poundmaker a reçu tout ce à quoi elle avait droit et ne peut donc être considérée comme ayant encore des droits fonciers à faire valoir.

Dans un autre cas, celui de la bande de Thunderchild, il y avait des absents à la date du premier arpentage, et un grand nombre de membres sont venus se joindre à la bande après cette date. Comme il a été dit plus haut, les critères de base ne tiennent compte ni de l'un ni de l'autre de ces facteurs mais, dans ce dernier cas, le chiffre de population, qui était de six en 1881, était si faible qu'on n'a pas voulu s'en servir. Les calculs faits à partir des chiffres de 1880 et de 1882 ont montré que, dans un cas comme dans l'autre, la bande avait reçu tout ce à quoi elle avait droit.

D'après les listes des bénéficiaires du traité, la bande de Thunderchild a accueilli, en 1889, la bande de Nipahase ainsi que les quelques membres restants de la bande de Young Chipeewyan. Cette dernière bande avait à l'origine reçu la réserve n° 107 de Stoney Knoll, mais en 1897, le Département des affaires indiennes avait abandonné la réserve, et les terres avaient été reprises par le Département de l'intérieur puisque les membres de la bande s'étaient séparés pour se joindre à diverses autres bandes de la région. La bande de Nipahase n'avait cependant jamais reçu de terres en vertu du Traité n° 6. Il a été admis que le calcul des terres attribuables fait à partir des chiffres de population de 1880 ou de 1882 ne tenait pas compte des membres de la bande de Young Chipeewyan et de la bande de Nipahase qui s'étaient joints à la bande de Thunderchild après ces années-là. Puisqu'aucune de ces bandes n'avait effectivement reçu de terres avant de se joindre à la bande de Thunderchild, nous avons indiqué dans notre rapport que ces membres pourraient avoir droit à des terres.

Durant les discussions avec la FSI, à Regina, il a finalement été convenu que la part de la bande de Thunderchild serait calculée d'après le chiffre de population des trois bandes combinées. En outre, il a été convenu d'utiliser les chiffres de population en 1884, date du deuxième arpentage des terres pour la bande de Thunderchild, puisqu'on ne disposait d'aucun chiffre de population fiable pour la date du premier arpentage. Par suite des négociations, il a donc été décidé de tenir compte des absents et des nouveaux membres qui s'étaient joints à la bande et le Ministère a accepté de reconnaître que la bande de Thunderchild avait encore des droits fonciers à faire valoir.

Le cas de la bande de Pelican Lake en est un autre où de nouveaux membres se sont joints à la bande après la date à laquelle la part de celle-ci avait été calculée. Dans ce cas, le calcul avait été fait d'après le chiffre de population de 1917 et la bande avait reçu tout ce qui lui revenait. En 1949, la bande a cependant accueilli officiellement 53 nouveaux membres, qui ont pour la première fois reçu une annuité en vertu du traité. Si ces membres avaient droit à des terres, la bande devrait donc recevoir davantage de terres et, puisqu'il a été admis que la chose pourrait être proposée, nous l'avons indiqué dans notre rapport.

Pendant les discussions sur le cas de la bande de Pelican Lake avec la FSI, à Regina, il est devenu évident que celle-ci ne fondait pas sa revendication seulement sur le fait que de nouveaux membres s'étaient joints à la bande en 1949, mais affirmait aussi que ces personnes faisaient effectivement partie de la bande en 1917 et auraient dû être comptées à ce moment-là dans le calcul pour déterminer les superficies attribuables. La FSI s'étant engagée à fournir des preuves, il a par conséquent été convenu de ne pas trancher le cas de la bande pour le moment. Dans ce cas-là, donc, les critères de base ne tiennent pas compte des nouveaux membres et il n'a pas encore été décidé s'il devait en être tenu compte dans les calculs pour les terres attribuables, aussi la chose reste-t-elle à négocier.

Outre ces cas exceptionnels, tous les chiffres de population avant 1951 sont tirés du «total payé» indiqué sur les listes des bénéficiaires des traités, lesquelles sont considérées comme les sources les plus fiables.

Comme il a été dit plus haut, de 1951 à 1964, les listes de bandes étaient considérées comme les sources les plus fiables. Il faut cependant noter que, dans le cas des bandes de Fond-du-Lac, Stony Rapids, Lac-la-Hache et Portage la Loche, il y a eu entente entre les bandes, le Ministère et la province quant au chiffre de population devant servir au calcul des superficies attribuables à chaque bande :

Fond-du-Lac	360 en 1961
Stony Rapids	382 en 1964
Lac-la-Hache	207 en 1964
Portage la Loche	183 en 1964

Il existe des listes de bandes pour 1961 et 1964, mais les chiffres pour les bandes de Fond-du-Lac, Stony Rapids et Lac-la-Hache semblent avoir été tirés des listes des bénéficiaires. Le chiffre pour la bande de Portage la Loche a été fourni par le surintendant de la Meadow Lake Agency, en 1964, et n'est pas tiré des listes de bandes, ni de la liste des bénéficiaires. Comme il a été dit plus haut, la province a refusé de rouvrir les négociations dans le cas des bandes de Lac-la-Hache et de Portage la Loche, mais a reconnu que les bandes de Fond-du-Lac et de Stony Rapids avaient encore des droits fonciers à faire valoir.

4. Part attribuable

Une fois déterminé le chiffre de population à la date du premier arpentage, ce chiffre est multiplié, pour obtenir la part attribuable à une bande, par la superficie attribuée à chaque membre par le traité approprié.

Le cas de la bande de Lac La Ronge constitue la seule exception à cette règle. En effet, la province de la Saskatchewan a accepté, dans les années 60, de satisfaire les droits résiduels de la bande en recourant à une formule de compromis. Entre 1897 et 1948, la bande avait reçu 43 761,99 acres, soit une partie seulement de ce à quoi lui donnait droit le Traité n° 6. En 1961, la bande demande officiellement à recevoir le reste. Après une série de négociations, la bande, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial s'entendent sur le fait que la bande a encore droit à 63 330 acres, en se fondant sur le pourcentage de sa part

totale que la bande avait reçu lors de concessions successives de terres. D'après les calculs, elle avait donc reçu 51,65 % en 1897, 7,95 % en 1909 et 5,16 % en 1948, pour un total de 64,76 %. Il en manquait donc 35,24 %, ce qui, d'après son chiffre de population en 1961, représentait 63 330 acres. Il faut noter que la bande de Lac La Ronge a depuis lors rejeté cette formule, mais la province a refusé de revenir sur le cas, arguant qu'il avait été réglé de bonne foi, selon ce qui avait été convenu.

Dans tous les autres cas, le calcul, simple, a été fait à partir de population à la date de ce premier arpentage ou, dans des cas exceptionnels indiqués plus haut, à une quelconque autre date convenue. Ce même calcul a été fait dans le cas des bandes qui se sont divisées pour se reformer en une bande unique ou constituer plusieurs bandes. Deux cas se présentent alors, qui ont été traités comme suit :

i) Bandes qui se sont divisées après avoir reçu des terres

La bande ayant reçu des terres avant de se diviser, un premier arpentage avait donc déjà eu lieu. Le chiffre de population à la date du premier arpentage était donc celui de la bande originelle et le calcul était fait à partir de ce chiffre, pour toute la bande originelle et non pas séparément, pour chacune des nouvelles bandes. Pour déterminer si toutes les terres attribuables avaient été concédées, on tenait compte des terres déjà reçues par la bande originelle et de toutes celles que les nouvelles bandes avaient pu recevoir par la suite.

La bande de Red Pheasant et celle de Poundmaker se trouvent dans ce cas. Cette dernière bande englobe à l'origine une partie de la bande de Red Pheasant, dont elle se sépare en 1880 pour former une bande distincte. Des terres avaient été arpentées pour la première fois pour la bande de Red Pheasant en 1878, avant que la bande de Poundmaker s'en détache, aussi le calcul des superficies attribuables a-t-il été fait pour les deux bandes à la fois, à partir du chiffre de leurs populations combinées à cette date. Pour déterminer si les bandes avaient encore droit à quelque chose, on a tenu compte de toutes les terres qu'elles avaient déjà reçues, ce qui a permis de conclure qu'elles n'avaient plus de droits à faire valoir.

Comme il a été dit plus haut, cette formule n'est pas celle que le Département a retenue, lors des discussions avec la FSI, à Regina, comme étant la plus équitable dans le cas de la bande de Poundmaker. Le Département a également changé sa position dans le cas de la bande de Red Pheasant, à laquelle il reconnaît encore des droits fonciers. Toutefois, ces changements sont attribuables aux négociations et ne modifient pas les critères de base.

Le cas de la bande de Red Earth est un autre exemple de fractionnement d'une bande après que les terres aient été arpentées. La bande de Red Earth et celle de Shoal Lake faisaient partie de la bande de The Pas lorsque des terres pour cette bande ont été arpentées pour la première fois en 1882. La superficie attribuable a donc été calculée en tenant compte de la population combinée des trois bandes en 1882 et, pour déterminer si tout le monde avait reçu sa part, on a tenu compte des terres reçues par les trois bandes, pour conclure que les trois bandes n'avaient plus de droits à faire valoir. La bande de Red Earth ne compte pas au nombre de celles à qui on reconnaît des droits fonciers encore à valoir.

Enfin, il y a encore le cas de la bande de Yellow Quill qui, en 1905, s'est divisée en trois bandes distinctes : Fishing Lake, Nut Lake et Kinistino. Au moment du premier arpentage, en 1881, la bande de Yellow Quill était encore intacte. La part qui lui revenait a donc été calculée selon son chiffre de population en 1881. Par la suite, on a tenu compte des terres reçues par chacune des nouvelles bandes et on a conclu qu'elles n'avaient plus de droits fonciers à faire valoir. Cela étant, le Département ne reconnaît aux trois nouvelles bandes — Fishing Lake, Nut Lake et Kinistino — aucun droit foncier à faire valoir.

ii) Bandes qui se sont divisées avant de recevoir des terres

En pareils cas, la bande originelle n'avait reçu aucune terre avant de se séparer et par conséquent, le premier arpentage avait eu lieu après le fractionnement, au moment où les nouvelles bandes avaient choisi leurs terres. Les parts attribuables ont donc été calculées séparément pour chaque bande, d'après la date du premier arpentage.

La bande de Keeseekoose et celle de Duck Bay se trouvent dans ce cas. Comme nous l'avons expliqué plus haut, la date retenue pour le premier arpentage pour la bande de Keeseekoose est 1883. En 1877, un groupe d'Indiens qui avait toujours résidé à Duck Bay s'est séparé de la bande de Keeseekoose pour recevoir une annuité distincte en tant que bande de Duck Bay. Ainsi, au moment du calcul des terres attribuables à la bande de Keeseekoose en 1883, les Indiens de Duck Bay n'ont pas été comptés parmi ses membres. Le calcul a donc été fait séparément pour la bande de Keeseekoose. Par la suite, ne tenant compte que des terres attribuées à la bande de Keeseekoose, on a déterminé que la bande avait encore des droits fonciers à faire valoir.

La bande de Duck Bay, actuellement connue sous le nom de bande de Pine Creek, est installée au Manitoba et n'a donc pas été couverte par notre recherche. Toutefois, sa part devrait aussi être calculée séparément à partir de la date à laquelle des terres ont été arpentées pour la première fois pour la bande.

5. Terres attribuées

Le total des superficies attribuées à une bande a été déterminé en additionnant toutes les superficies réservées, aux termes d'un traité, à l'usage et au profit de cette bande.

Les chiffres voulus ont été tirés des décrets constituant les réserves, sauf quand ils ont été modifiés par un arpentage ultérieur. Dans le cas de la bande de Red Earth, par exemple, une réserve constituée de 2 711,64 acres a d'abord été arpentée en 1884; un nouvel arpentage, effectué en 1911, indique que la superficie est plutôt de 3 595,95 acres. C'est cette dernière superficie qui a été indiquée dans le décret confirmant la réserve, en 1912, et c'est par conséquent ce même chiffre qui a été retenu comme constituant la superficie de la réserve aux fins du calcul des terres attribuables.

Lorsque la superficie de la réserve n'est pas indiquée dans un décret, on utilise le chiffre indiqué sur le plan d'arpentage de la réserve.

Dans le total des superficies attribuées à une bande ne sont comptées que les terres reçues par la bande aux termes d'un traité, mais non celles reçues pour les raisons suivantes :

- i) terres reçues en échange de terres cédées pour être vendues;
- ii) terres reçues à titre de compensation pour des terres prises pour un usage public;
- iii) terres achetées avec les fonds de la bande.

Les bandes de Keeseekoose, Muskowequan, Thunderchild et Kinistino, par exemple, ont toutes acheté des terres avec leurs propres fonds. Celles-ci n'ont jamais été comptées parmi celles auxquelles un traité leur donnait droit.

Les bandes de Keeseekoose, Thunderchild et Kinistino ont également cédé, pour les vendre, une partie ou la totalité des terres reçues à l'origine en échange d'autres terres. Dans tous les cas, on n'a tenu compte, dans le calcul de la part qui leur revenait, que des terres qui leur avaient été réservées à l'origine, et non de celles qu'elles avaient reçu par la suite en échange de terres qu'elles avaient cédées.

H. Flynn

Division de la gestion foncière et des effectifs
des bandes [août 1977]

ANNEXE F

MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN

**Directives du Bureau des revendications autochtones
pour la recherche historique concernant les revendica-
tions fondées sur des droits fonciers issus de traités**

Document non publié, mai 1983

ANNEXE F

[TRADUCTION NON OFFICIELLE]

**Directives du Bureau des revendications autochtones
pour la recherche historique concernant les revendications
fondées sur des droits fonciers issus de traités**

Le principe général qui s'applique à toutes les catégories de revendications fondées sur des droits fonciers issus de traités 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. Inversement, 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. Ils découlent de travaux de recherche effectués par le Bureau des revendications autochtones (BRA), de concert avec le ministère fédéral de la Justice ainsi qu'avec les préposés à la recherche des bandes requérantes. Chaque revendication est jugée sur le fond en gardant ces lignes directrices à l'esprit. Toutefois, comme l'expérience nous l'a prouvé, chacune est un cas d'espèce. Le processus d'examen ne doit donc pas être limité par ces lignes directrices.

L'établissement du droit foncier conféré par traité à une bande comprend cinq étapes fondamentales :

- 1) Identification de la bande et du traité pertinent.
- 2) Établissement de la date du premier arpentage.
- 3) Établissement du total des terres reçues par la bande.
- 4) Établissement de la base démographique.
- 5) Calcul des terres attribuables au total.

A Identification de la bande requérante

La bande requérante peut être connue sous son nom original ou sous un nouveau nom. On retrace l'origine de la bande actuelle au moment de la signature du traité ou de l'adhésion initiale. Selon le traité numéroté (il y en a eu 11) auquel la bande a adhéré ou qu'elle a signé, elle a droit à une surface en acres déterminée en multipliant le nombre de membres de la bande par 32 ou par 128.

B Date retenue pour le calcul des droits

La date dont on doit se servir pour le calcul de la superficie est rarement précisée dans les traités. Certains parlent de mettre de côté ou d'attribuer une réserve, d'autres mentionnent la sélection de terres. Selon les juristes du ministère de la Justice, même si les traités

n'indiquent pas clairement à partir de quelles données on doit établir la base démographique d'une bande pour les besoins du calcul des superficies, la date la plus raisonnable est au plus tard celle du premier arpentage. Le gouvernement canadien est généralement d'avis que c'est la date dont on se servira pour déterminer s'il s'est acquitté de ses obligations, en vertu des traités, de fournir une quantité de terres à une bande indienne en fonction de la population de ladite bande lors du premier arpentage.

En général, la date à employer est celle que l'on trouve sur le relevé d'arpentage de la première réserve mise de côté à l'usage et au profit d'une bande indienne. Il s'agit de la date inscrite par l'arpenteur comme étant celle à laquelle il a effectué l'arpentage. Il importe aussi de noter à quelle date l'arpenteur a signé le relevé, ainsi que la date qu'il a indiquée dans ses carnets.

Dans certains cas, la date choisie aux fins de l'établissement des droits n'est pas celle du premier arpentage en vue de la constitution d'une réserve. Il est possible qu'une réserve ait été arpentée pour la bande, mais qu'elle n'ait jamais été administrée comme réserve. En outre, si la bande rejette l'arpentage et abandonne la réserve après l'arpentage, il est possible qu'une autre réserve soit arpentée plus tard et confirmée par décret. On pourrait alors juger que c'est cette date qui constitue la date du premier arpentage, parce que c'est à ce moment que la première réserve, reconnue par décret, a été mise de côté pour la bande.

C Terres reçues

La superficie que reçoit une bande est établie en additionnant la superficie de toutes les terres de réserve mises de côté à l'usage et au profit de la bande en application du traité.

Le chiffre de la superficie provient du décret constituant la réserve. Les relevés d'arpentage ultérieurs sont également pertinents et il convient d'en tenir compte. Lorsque le décret confirmant la réserve ne précise pas la superficie, celle-ci est établie d'après le relevé d'arpentage.

Lorsqu'on établit la surface totale des terres reçues par une bande, seules les terres accordées en vertu d'un droit foncier issu d'un traité sont incluses. On ne compte pas les terres reçues pour les raisons suivantes, à moins de motifs historiques le justifiant :

- i) les terres reçues en échange de terres cédées aux fins de la vente;
- ii) les terres reçues en compensation de terres prises à des fins d'utilité publique;
- iii) les terres achetées avec les fonds d'une bande.

D Établissement de la base démographique

Il peut arriver qu'une bande reçoive moins de terres en règlement de ses droits fonciers que la superficie à laquelle elle avait droit aux termes du traité qu'elle a signé ou auquel elle a adhéré. On parle alors de moins-reçu. Cela peut se produire pour deux raisons : d'abord, les relevés d'arpentage n'ont pas prévu suffisamment de terres pour permettre de répondre aux droits fonciers; ensuite, des personnes qui n'avaient pas été incluses dans les relevés se joignent à une bande dont les droits fonciers ont déjà été comblés. Il s'agit de déterminer

avec le plus d'exactitude possible la population de la bande au moment où la réserve a été arpentée pour la première fois. Les seules archives où sont enregistrés les membres des bandes avant 1951 sont les listes de paiement des annuités, et des recensements occasionnels. C'est généralement sur les premières que l'on s'appuie pour déterminer le chiffre de la population au moment du premier arpentage. On procède alors à une analyse des listes.

Cette analyse permet de retracer toutes les personnes devant être prises en compte dans le calcul des terres attribuables. On passe notamment en revue, si nécessaire, toutes les listes des bénéficiaires dans la région visée par le traité pour les années où une personne est absente. On examine aussi les notes des agents concernant les déplacements, les transferts, les paiements d'arriérés ou tout autre événement touchant le statut d'un membre de la bande. On couvre généralement une période de 10 à 15 ans, en général depuis le moment de la signature du traité jusqu'à quelques années après le premier arpentage. Lorsqu'une revendication est uniquement fondée sur de nouveaux adhérents ou sur les transferts en provenance de bandes privées de terres, on pourra retracer la composition de la bande des origines jusqu'à aujourd'hui.

L'analyse d'une liste des bénéficiaires s'effectue généralement selon les principes suivants :

Personnes incluses aux fins du calcul des droits fonciers

- 1) Noms figurant sur la liste des bénéficiaires l'année de l'arpentage.
- 2) Personnes absentes à qui l'on paie des arriérés. Il s'agit de membres de la bande qui étaient absents l'année de l'arpentage, mais qui sont revenus et à qui l'on paie des arriérés pour cette année.
Personnes absentes qui reviennent et à qui on ne paie pas d'arriérés. On doit être en mesure de déterminer quand ils sont devenus des membres de la bande et combien de temps ils le sont demeurés au cours d'une période de 10 à 15 ans coïncidant avec la date de l'arpentage. De façon générale, il faut que l'adhésion à la bande soit continue. Il faut aussi démontrer que, pendant qu'ils étaient absents de la bande, ils n'ont pas été inclus dans le calcul de la base démographique d'une autre bande pour les besoins des droits fonciers issus d'un traité.
- 3) Nouveaux adhérents au traité. Il s'agit d'Indiens qui n'avaient jamais signé de traité ou adhéré à un traité, et qui n'ont donc jamais été inclus dans le calcul de droits fonciers.
- 4) Personnes transférées de bandes privées de terres. Il s'agit d'Indiens qui ont souscrit à un traité comme membres d'une bande en particulier et qui sont passés dans une autre bande sans avoir été inclus dans le calcul des droits fonciers de ladite bande ou de la nouvelle bande à laquelle ils ont adhéré. Leur bande initiale peut ne pas avoir reçu de terres, tandis que les droits fonciers de leur nouvelle bande peuvent avoir été comblés avant leur arrivée. On peut accepter ces Indiens tant qu'ils n'ont pas été inclus dans le calcul des droits fonciers d'une autre bande.

- 5) Indiens non soumis au régime d'un traité qui, par mariage, adhèrent à une nouvelle bande visée par un traité. Ledit mariage en fait de nouveaux adhérents au traité.

Personnes non incluses

- 1) Personnes absentes, nouveaux adhérents et personnes transférées d'autres bandes qui n'appartiennent pas de façon raisonnablement continue à la bande, c'est-à-dire qui ne sont pas là la plupart du temps. Ces cas sont, toutefois, traités individuellement et il pourrait se justifier d'inclure une personne comme membre de la bande même si elle est absente pour une période prolongée.
- 2) Lorsque les notes de l'agent sur la liste des bénéficiaires indiquent simplement «conjoint d'une personne non visée par un traité», on n'inclut pas cette personne. Elle pourrait être non autochtone ou métisse et, par conséquent, inadmissible.
- 3) Lorsque l'agent note simplement «admis» (ce qui signifiait souvent admis dans une bande et non admis à un traité) et qu'aucune lettre d'admission au traité n'est disponible, ces personnes sont exclues.
- 4) Personnes qu'il n'est pas facile de retracer, c'est-à-dire qui semblent sortir du néant et y retourner sans vraiment laisser de trace.
- 5) Personnes qui ont été incluses dans la base démographique d'une autre bande aux fins du calcul des droits fonciers issus de traité.
- 6) Personnes dont les noms s'avèrent frauduleux.

Revendications de droits fonciers découlant de la fusion de bandes

Il arrive qu'une bande découle de la fusion de deux bandes ou plus et que, du fait que l'une ou l'autre des bandes initiales n'avait pas reçu suffisamment de terres, l'entité fusionnée en manque aussi. L'analyse des listes des bénéficiaires sera effectuée pour la bande fusionnée ou l'un de ses éléments comme on l'a décrit plus haut.

Lorsque l'une ou l'autre des bandes constituant l'entité fusionnée a un excédent de terres et que cet excédent est supérieur au déficit accusé par les autres éléments de ladite bande, on considère que les droits fonciers ont été comblés. Le ministère de la Justice est d'accord avec ce point de vue. La bande à qui il manquait des terres aura pu jouir complètement des terres excédentaires en tant que membre à part entière de la bande fusionnée.

E Calcul du moins-reçu

Il s'agit d'un calcul simple où l'on multiplie le chiffre le plus exact de la population obtenu grâce à l'analyse des listes des bénéficiaires par la surface par personne prévue dans le traité pertinent. Lorsque la superficie reçue est inférieure aux droits calculés, il y a déficit et une certaine quantité de terres est donc due à la bande. Les droits sont jugés comblés lorsque les terres reçues sont égales ou supérieures au chiffre obtenu par ce calcul.

MAI 1983

RÉPONSES

Réponse du gouvernement du Canada au rapport d'enquête sur les droits
fonciers issues de traités de la Première Nation de Fort McKay
567

RÉPONSE PRÉLIMINAIRE AU RAPPORT PUBLIÉ EN DÉCEMBRE 1995 DE LA
COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS
CONCERNANT LES DROITS FONCIERS CONFÉRÉS PAR TRAITÉ
À LA PREMIÈRE NATION DE FORT MCKAY

Le 6 décembre 1995, la Commission des revendications des Indiens a publié son rapport d'enquête relative aux droits fonciers conférés par traité à la Première Nation de Fort McKay. Dans ledit rapport, elle recommande que le Canada accepte la revendication à des fins de négociation conformément à la politique des revendications particulières. Pour accélérer l'examen du rapport et le règlement de la revendication, la Commission recommande également que soit organisée une rencontre des parties dans les 90 jours suivant la publication du rapport afin de clore officiellement l'enquête. Elle a donc convié les parties à une rencontre le 12 mars 1996 pour discuter du rapport et de ses répercussions, mais celle-ci a finalement été annulée parce que le Canada n'avait pas fini d'examiner le rapport. Le 29 mars, la Commission a écrit au ministre des Affaires indiennes Irwin pour lui exprimer son inquiétude concernant l'annulation de la rencontre et lui demander d'en tenir une le 12 avril.

Le 1^{er} avril, le ministre Irwin a répondu au rapport de la Commission. Voici quelques extraits de sa lettre :

[traduction] Pour commencer, je puis vous assurer que je m'intéresse au plus haut point à votre travail sur les droits fonciers conférés par traité, et que nous prêtons bien attention à vos conclusions.

Je sais que vous et la Première Nation de Fort McKay avez très hâte de connaître notre réponse à votre recommandation. Mais avant, je dois attirer l'attention sur le fait que la Première Nation poursuit actuellement le Canada au sujet de la même revendication. Or, notre ministère a pour politique de ne prendre aucune mesure pour régler une revendication quand il fait l'objet d'une poursuite à cause de celle-ci. Dans l'affaire qui nous occupe, la Commission des revendications des Indiens (CRI) a validé la revendication parce qu'elle a décidé de mettre fin à l'audience et de faire votre recommandation. Si cela avait été de nous, nous aurions refusé de continuer tant que nous faisons l'objet d'une poursuite.

Nous ne prendrons aucune mesure pouvant favoriser le règlement de la revendication conformément à la politique tant que nous continuerons de faire l'objet d'une poursuite. Je demande donc à la Première Nation de suspendre l'action intentée contre nous.

Si elle accède à notre demande, je recommanderai que la CRI pousse sa recherche sur la revendication en conformité avec l'approche au règlement des droits fonciers conférés par traité énoncée dans son rapport. Je crains en effet que, en vous

fondant sur les conclusions de la recherche qui vous ont été présentées à l'audience, vous incluiez des personnes inadmissibles ou excluiez des personnes admissibles à l'approche que vous recommandez.

Je crois en outre qu'il est prématuré pour la CRI de recommander que nous acceptions la revendication à des fins de négociation tant qu'une recherche plus poussée n'aura pas été faite.

Le 4 avril 1996, Jerome Slavik, conseiller juridique de la Première Nation de Fort McKay a écrit à M. Ron Maurice, avocat de la Commission, au sujet de la lettre du ministre Irwin. M. Slavik dit entre autres ce qui suit :

[traduction] (...) le Canada ne fait pas en ce moment l'objet d'une poursuite de la Première Nation de Fort McKay relativement à la revendication présentée par cette dernière. En 1991, le ministère de la Justice a demandé que cette poursuite soit suspendue d'ici à ce que l'on connaisse l'issue du processus des revendications particulières. Notre client a fait comme on lui demandait et, pendant cinq (5) ans, aucune mesure n'a été prise pour donner suite à l'action intentée. (C'est M. Slavik qui souligne.)

En ce qui concerne le commentaire du ministre Irwin qu'il est prématuré pour la Commission de recommander que soit acceptée la revendication tant que la recherche n'aura pas été poussée plus avant, M. Slavik a déclaré ce qui suit :

[traduction] Dans toutes les revendications de droits fonciers conférés par traité que nous avons négociées, le MAINC a toujours eu pour politique de déterminer le nombre final de requérants ainsi que la portée de l'obligation après la validation de la revendication et le début des négociations. C'est particulièrement vrai lorsqu'il y a une obligation légale non respectée et seulement quelques personnes dans «toute la population ayant des droits fonciers non respectés» au sujet desquelles la bande et le MAINC peuvent ne pas s'entendre.

M. Slavik était donc d'avis que la Commission n'avait pas à pousser davantage sa recherche, et a réitéré sa demande de rencontrer les représentants du Canada pour examiner le rapport. Si la Première Nation et le Canada avaient pris certaines mesures dans l'action intentée, M. Slavik a confirmé que celle-ci n'avait pas été activement poursuivie et qu'elle serait suspendue d'ici à ce que le ministre des Affaires indiennes réponde au rapport.

Le 17 mai 1996, M. P.E. James Prentice, coprésident de la Commission et M^{me} Carole T. Corcoran, commissaire, ont répondu à la lettre du ministre, l'avisant que la Commission avait été informée que ladite action a été suspen-

due et ont demandé au ministre si le Canada était prêt [traduction] «à examiner le bien-fondé de la revendication afin de régler l'affaire sans qu'il soit nécessaire de recourir aux tribunaux». En outre, les deux commissaires étaient tout à fait contre l'affirmation du ministre qu'il était prématuré que la Commission recommande d'accepter la revendication, car les conclusions tirées durant l'enquête étaient fondées sur des éléments de preuve pertinents et fiables. Ils concluaient que même si une recherche plus poussée révélait des différences dans les droits fonciers non réglés de 3 815 acres de la Première Nation, il était peu probable que ces différences suffiraient pour que la revendication soit invalidée intégralement. Les commissaires ont donc souligné que pousser la recherche serait une perte de temps et d'argent tant que le Canada n'indiquerait pas clairement qu'il serait prêt à accepter les principes énoncés dans le rapport de la Commission.

Dans une autre lettre au ministre Irwin, M. Maurice a proposé que les parties se rencontrent au début de juillet. À la demande de la Commission et de la Première Nation, M. Scott Serson, sous-ministre des Affaires indiennes, a accepté de discuter du rapport. Ont assisté à cette rencontre des représentants de la Commission, de la Première Nation, de la Direction générale des revendications particulières du MAINC et du ministère de la Justice. M. Slavik a fait un exposé détaillé au sous-ministre. Le chef Jim Boucher a de son côté affirmé qu'il appuyait les principes généraux et les recommandations énoncés dans le rapport de la Commission, mais que la superficie exacte encore due à la bande devait faire l'objet de négociations. M. Serson a indiqué que le Canada aurait besoin de plus de temps pour finir d'examiner le rapport et les répercussions qu'il a sur la politique du Canada relative aux droits fonciers conférés par traité. À la fin de la rencontre, les parties ont convenu de tenir une téléconférence à la fin août pour déterminer si le Canada était prêt à accepter la revendication à des fins de négociation selon la politique des revendications particulières. La Première Nation a de son côté informé le Canada qu'elle poursuivrait activement son action devant les tribunaux si ce dernier refusait d'entamer des négociations ou ne donnait pas suite au bien-fondé de la revendication d'ici le 1^{er} septembre 1996. Au moment de rédiger la présente mise à jour, rien de neuf n'avait été signalé à la Commission.

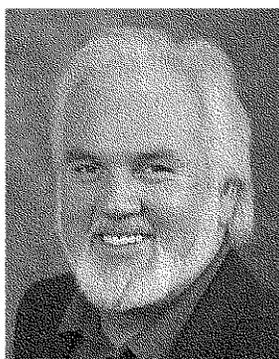


Natif de Mashteuiatsh (Pointe-Bleue), un village montagnais qui s'étend aux bords du lac Saint-Jean, au Québec, **Aurélien Gill** est diplômé de l'Université Laval en éducation. Il a été président-fondateur du Conseil Atikamekw et Montagnais avant de devenir chef de la collectivité de Mashteuiatsh. Il a, par ailleurs, joué un rôle de premier plan dans la fondation, notamment, de l'Institut culturel et éducatif Montagnais, de la Corporation de Développement Économique Montagnaise, et la Fraternité des Indiens du Canada (aujourd'hui l'Assemblée des premières nations), et occupé divers postes au sein de l'administration fédérale, dont celui de Directeur général (Québec) au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. En 1991, il a été décoré de l'Ordre du Québec.



Attaché au cabinet Rooney-Prentice, à Calgary, **M^e P.E. James Prentice, c.r.**, possède une vaste expérience des problèmes territoriaux des Autochtones, expérience que lui ont procurée, entre autres, ses fonctions de conseiller juridique et aussi de négociateur, pour le gouvernement de l'Alberta, lors de la négociation tripartite qui devait aboutir au règlement de la revendication soumise par la bande du lac Sturgeon, en 1989. Spécialiste également du droit administratif, M^e Prentice a agi comme conseiller juridique dans différents dossiers (acquisition de terres, expropriation, arbitrage et évaluations foncières) depuis 1981. De 1985 à 1992, il a présidé un tribunal quasi judiciaire en Alberta. Il est coprésident de la Commission depuis le 17 mars 1994.

LES COMMISSAIRES



Élu chef de la Première Nation micmaque d'Eel Ground (Nouveau-Brunswick) en 1980, **Roger J. Augustine** occupe le poste de président de l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard de 1988 à janvier 1994. Le chef Augustine, qui s'intéresse de très près au développement économique des collectivités autochtones, est également président de l'Aboriginal Business Circle ainsi que membre-fondateur de la Micmac Maliseet Development Corporation et de l'Eagle Board Trust. Signalons, enfin, qu'il a fondé, et continue de parrainer, le Eel Ground Drug and Alcohol Education Centre et le Native Alcohol and Drug Abuse Rehabilitation Association, et que diverses récompenses lui ont été décernées pour tout le travail accompli dans ce domaine.



Assiniboine-cri de la Première Nation de Little Black Bear, dans le sud de la Saskatchewan, **Daniel J. Bellegarde** participe, de 1982 à 1984, au plan conjoint des chefs du district de Meadow Lake en tant que planificateur socio-économique. Ancien président du Saskatchewan Indian Institute of Technologies (1984-1987), il occupe depuis 1988 le post de premier vice-chef de la Federation of Saskatchewan Indian Nations. M. Bellegarde est coprésident de la Commission depuis mars 1994.



D'origine dénée, **M^e Carole Corcoran** est née dans la réserve indienne de Fort Nelson, dans le nord de la Colombie-Britannique. Elle possède une vaste expérience des questions liées aux gouvernements et aux politiques autochtones, que ce soit à l'échelle locale, régionale ou provinciale. En 1990, elle est membre de la Commission royale sur l'avenir du Canada. En juillet 1992, elle est nommée membre de la CRI, en avril 1993 membre de la B.C. Treaty Commission et, en novembre 1993, membre du conseil d'administration de l'Université du nord de la Colombie-Britannique.