

**COMMISSION DES REVENDICATIONS DES
INDIENS**

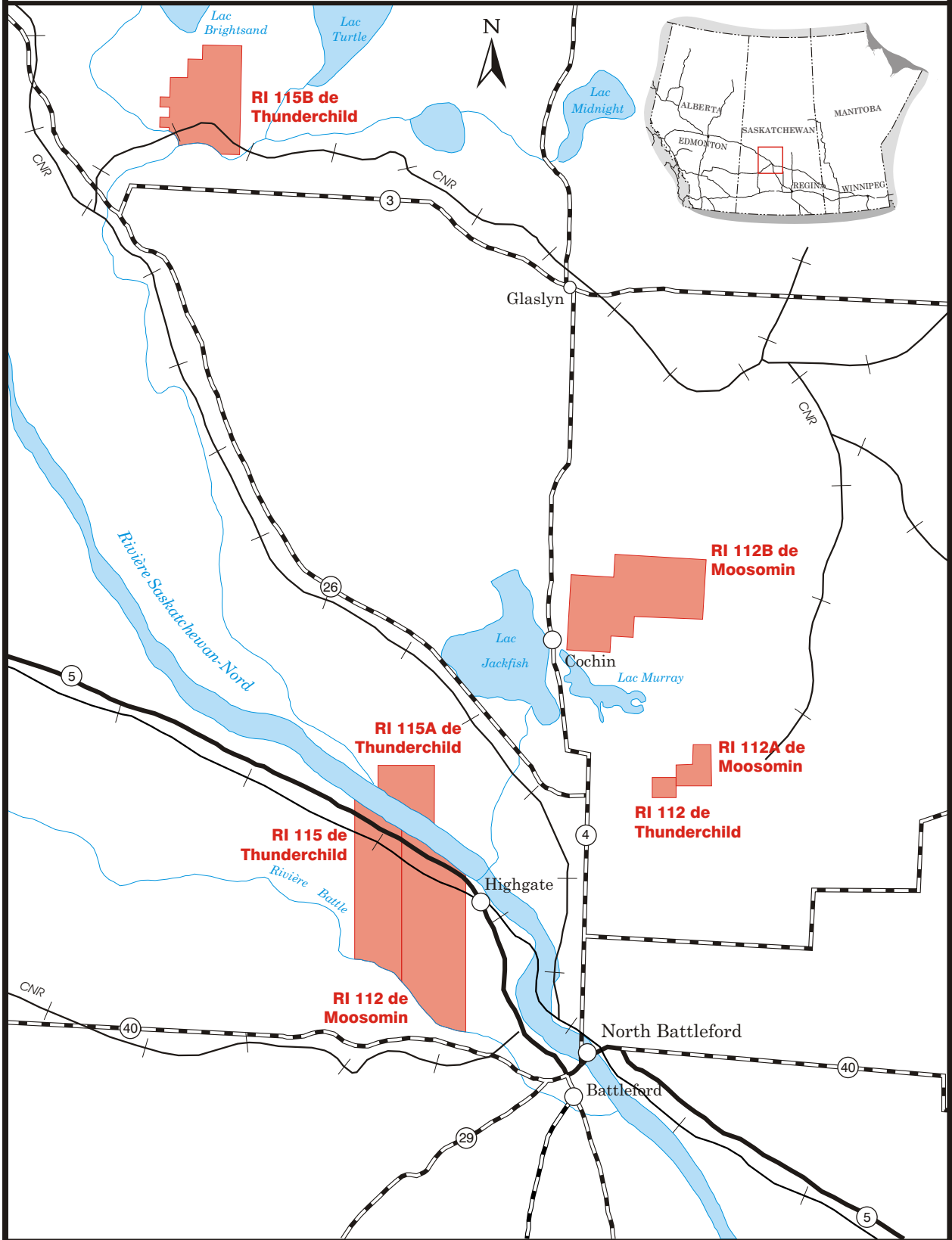
**RAPPORT DE MÉDIATION
SUR LA REVENDICATION DE LA
PREMIÈRE NATION DE MOOSOMIN
RELATIVE À LA CESSION DE TERRES
DE RÉSERVE DE 1909**

Mars 2004

SOMMAIRE

PARTIE I	<u>INTRODUCTION</u>	1
	LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION	4
PARTIE II	<u>BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION</u>	7
PARTIE III	<u>NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION</u>	13
PARTIE IV	<u>CONCLUSION</u>	15

Carte du territoire visé par la revendication



PARTIE I

INTRODUCTION

Le présent rapport expose comment une revendication – en suspens depuis plus de 90 ans, soumise au processus d’examen des revendications particulières du gouvernement du Canada voilà neuf ans, acceptée par le Canada aux fins de négociation à des conditions avec lesquelles la Première Nation ne pouvait être d’accord, et ensuite rejetée sur le point le plus important pour la requérante –, a été réglée de manière satisfaisante avec l’aide de la Commission des revendications des Indiens (CRI).

Nous ne dresserons pas ici l’historique complet de la revendication de la Première Nation de Moosomin. Les questions en litige de la revendication relative à la cession de 1909 et le processus d’enquête ont été décrits par la Commission dans son rapport publié en mars 1997 : *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909*¹. Nous résumerons plutôt les événements ayant conduit au règlement de la revendication et illustrerons le rôle joué par la Commission dans le processus de résolution. Même si d’autres membres du personnel de la Commission ont participé au dossier à divers moments, M. Ralph Brant, directeur de la Médiation à la Commission, en a dirigé les travaux.

La Première Nation de Moosomin présente officiellement sa revendication, en vertu de la Politique des revendications particulières du Canada, au ministre des Affaires indiennes le 15 juillet 1986. Elle fait valoir que la cession, en 1909, des réserves indiennes (RI) 112 et 112A n’était pas valide parce que la Première Nation n’y avait pas consenti, et que la vente des terres de réserve n’avait jamais été dans son intérêt. En 1993, le Canada convient d’accepter la revendication pour négociation aux motifs que la Couronne avait manqué à ses obligations de fiduciaire postérieures à la cession par le non-respect d’une entente, et par la mauvaise gestion des fonds de la bande. La Première Nation est en désaccord avec le Canada quand il prétend que la cession était valide et continue à défendre son objectif original : faire déclarer non valide cette cession. Le 29 mars 1995, la Direction générale des revendications particulières des Affaires indiennes informe le chef Ernest Kahpeaysewat que, de l’avis du gouvernement du Canada, « les éléments de preuve et les mémoires qui ont été déposés ne suffisent pas à établir que la cession de la réserve indienne n° 112 était

¹ Commission des revendications des Indiens, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113.

invalide ni que le gouvernement a manqué à son obligation de fiduciaire en obtenant ladite cession². »

Le 17 juillet 1995, la Première Nation de Moosomin demande à la Commission des revendications des Indiens de faire enquête sur sa revendication. En réponse, et conformément au mandat qui lui est conféré dans la *Loi sur les enquêtes*, la Commission lance une enquête et les parties sont convoquées pour discuter de la revendication et éclaircir les nombreuses questions connexes, la preuve et les positions juridiques opposées. Les travaux de la Commission permettent en outre d'échanger des documents et servent de tribune de discussion libre et ouverte.

L'enquête se termine en novembre 1996 et les commissaires remettent leur rapport sur la revendication. Après délibération fondée sur la preuve disponible, ils constatent que :

- 1 « le Canada a manqué à ses obligations de fiduciaire en obtenant la cession des réserves indiennes 112 et 112A parce que la Couronne n'a pas respecté l'autonomie décisionnelle de la bande et, à sa place, s'est livrée à des 'négociations viciées' en profitant de sa situation de pouvoir et en exerçant une influence indue sur la bande pour qu'elle cède ses terres »
- 2 « la bande a cédé son autonomie décisionnelle à cause du pouvoir et de l'influence irrésistibles exercés par les représentants de la Couronne qui cherchaient à obtenir les cessions désirées »
- 3 « le gouverneur en conseil a donné son consentement aux termes du paragraphe 49(4) de la *Loi des sauvages* à une cession imprudente, inconséquente et qui s'apparente à de l'exploitation, tant par le processus utilisé que par le résultat. »

La recommandation des commissaire est la suivante :

RECOMMANDATION

En conséquence, nous concluons, pour les motifs précités, que la présente revendication révèle une obligation légale non remplie de la part du Canada envers la Première Nation de Moosomin. Nous recommandons donc aux parties :

² Allan Tallman, Revendications particulières de l'Ouest, au chef Ernest Kahpeaysewat, 29 mars 1995, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), dossier BW8260-SK374-C1 (Documents de la CRI, p. 1434-1439), cité dans CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 121-122.

Que la revendication de la Première Nation de Moosomin soit acceptées aux fins de négociation en vertu de la Politique des revendications particulières³.

Plus tard la même année, le Canada accepte la revendication de la Première Nation de Moosomin aux fins de négociation dans une lettre de l'honorable Jane Stewart, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, du 18 décembre 1997. Dans sa lettre, la ministre Stewart se dit d'accord avec la Commission quand elle recommande que le Canada négocie la revendication de la Première Nation de Moosomin relative à la cession de ses terres « aux motifs que la cession n'avait pas été consignée comme il se doit⁴. »

Par cette lettre s'amorce le processus de négociation d'un règlement. Pendant près de deux ans, les parties négocient sans l'aide d'un facilitateur neutre. Des évaluations foncières et des études de perte d'usage sont entreprises et en arrivent au stade du rapport préliminaire. Cependant, au début de 2000, les négociations débouchent sur une impasse quant à plusieurs questions, les principales étant : l'applicabilité du critère 10⁵, la Politique d'ajout aux réserves du Canada⁶, et la façon de mesurer le taux de développement des terres cédées⁷.

³ CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 224-225.

⁴ Jane Stewart, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Thomas Mooswa, 18 décembre 1997.

⁵ D'après les constatations de la Commission à l'enquête et l'admission de la ministre Stewart du fait que la cession n'avait pas été dûment consignée, la Première Nation était d'avis que le critère 10 devrait être exclu des facteurs en l'espèce.

⁶ Le Canada avait l'habitude d'offrir aux bandes la possibilité d'augmenter la superficie de leurs terres en faisant la différence entre la réserve cédée et celle obtenue à la place dans le cadre de la cession, et s'il l'avait fait en l'espèce, cela aurait enlevé à la Première Nation tout droit d'agrandir sa réserve puisque la réserve cédée (la RI 112) était plus petite que les réserves de remplacement obtenues par la cession. La Première Nation faisait valoir que cette méthode ne tenait pas compte d'une perte très réelle de productivité, démontrée dans les études de perte d'usage réalisées jusque-là. La Première Nation estimait qu'on devrait lui donner l'occasion d'ajouter des terres de réserve à son assise foncière pour compenser la perte de potentiel productif de la RI 112.

⁷ La Première Nation estimait que les terres cédées auraient dû être développées à un taux semblable à celui des terres des municipalités de la région environnante. Le Canada a proposé qu'une analyse comparative du taux de développement des autres réserves locales soit réalisée.

Le conseiller juridique de la Première Nation, avec l'assentiment du négociateur fédéral, communique avec M. Ralph Brant, directeur de la Médiation à la Commission, en vue d'obtenir l'aide de la CRI.

LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION

La Commission des revendications des Indiens est créée à l'initiative des Premières Nations et du gouvernement du Canada après des années de discussions sur la manière d'améliorer le traitement des revendications territoriales des Indiens au Canada. Elle est mise sur pied par décret le 15 juillet 1991, après quoi M. Harry S. LaForme, ancien commissaire à la Commission des Indiens de l'Ontario, est nommé président. La CRI est pleinement opérationnelle avec la nomination de six commissaires en juillet 1992.

Le mandat de la Commission comporte deux volets : elle a le pouvoir (1) de tenir des enquêtes en vertu de la *Loi sur les enquêtes* sur les revendications territoriales particulières des Premières Nations et que le Canada a rejetées, (2) d'offrir des services de médiation pour la négociation des revendications.

Le Canada répartit la plupart des revendications en deux catégories : les revendications globales et les revendications particulières. Les premières sont en général fondées sur des droits ancestraux non éteints, et surviennent normalement dans des régions du pays où il n'existe pas de traité entre les Premières Nations et la Couronne. Les secondes découlent pour leur part d'un manquement aux obligations prévues à un traité ou d'obligations légales de la Couronne non respectées, comme un manquement à une entente ou un différend sur des obligations prévues dans la *Loi sur les Indiens*.

C'est sur la dernière catégorie de revendication que sont axés les travaux de la Commission. Même si la CRI n'est pas habilitée à accepter une revendication rejetée par le Canada ou à en forcer l'acceptation, elle a tout de même le pouvoir d'examiner en détail, avec les requérants et l'État fédéral, la revendication et les motifs pour lesquels elle a été rejetée. La *Loi sur les enquêtes* confère à la Commission de vastes pouvoirs pour procéder à ses enquêtes, collecter de l'information et assigner des témoins à comparaître, au besoin. Si l'enquête révèle que les faits et le droit permettent de constater que le Canada a envers les requérants une obligation légale non respectée, la

Commission peut recommander au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien d'accepter la revendication aux fins de négociation.

En plus de la tene d'enquêtes, la Commission est autorisée à offrir des services de médiation à la demande des parties à la négociation. Depuis sa création, la Commission a interprété son mandat de manière libérale et a cherché résolument à favoriser la médiation comme solution de rechange aux tribunaux. Afin d'aider les Premières Nations et le Canada à négocier des accords conciliant leurs intérêts divergents de manière juste, diligente et efficiente, la Commission offre aux parties une vaste gamme de services de médiation adaptés à leurs objectifs particuliers.

PARTIE II

BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION

Le présent rapport porte uniquement sur le mandat de médiation de la Commission. Il convient toutefois de noter que, en raison de l'enquête précédente, la Commission disposait des dossiers historiques et des mémoires juridiques détaillés dans lesquels les parties exposaient les fondements de la revendication. Nous n'avons utilisé ces connaissances que dans la mesure où le directeur de la Médiation ou le personnel de la Commission ont pu avoir besoin d'un complément d'information. La Commission ne tire aucune conclusion de fait dans le présent rapport.

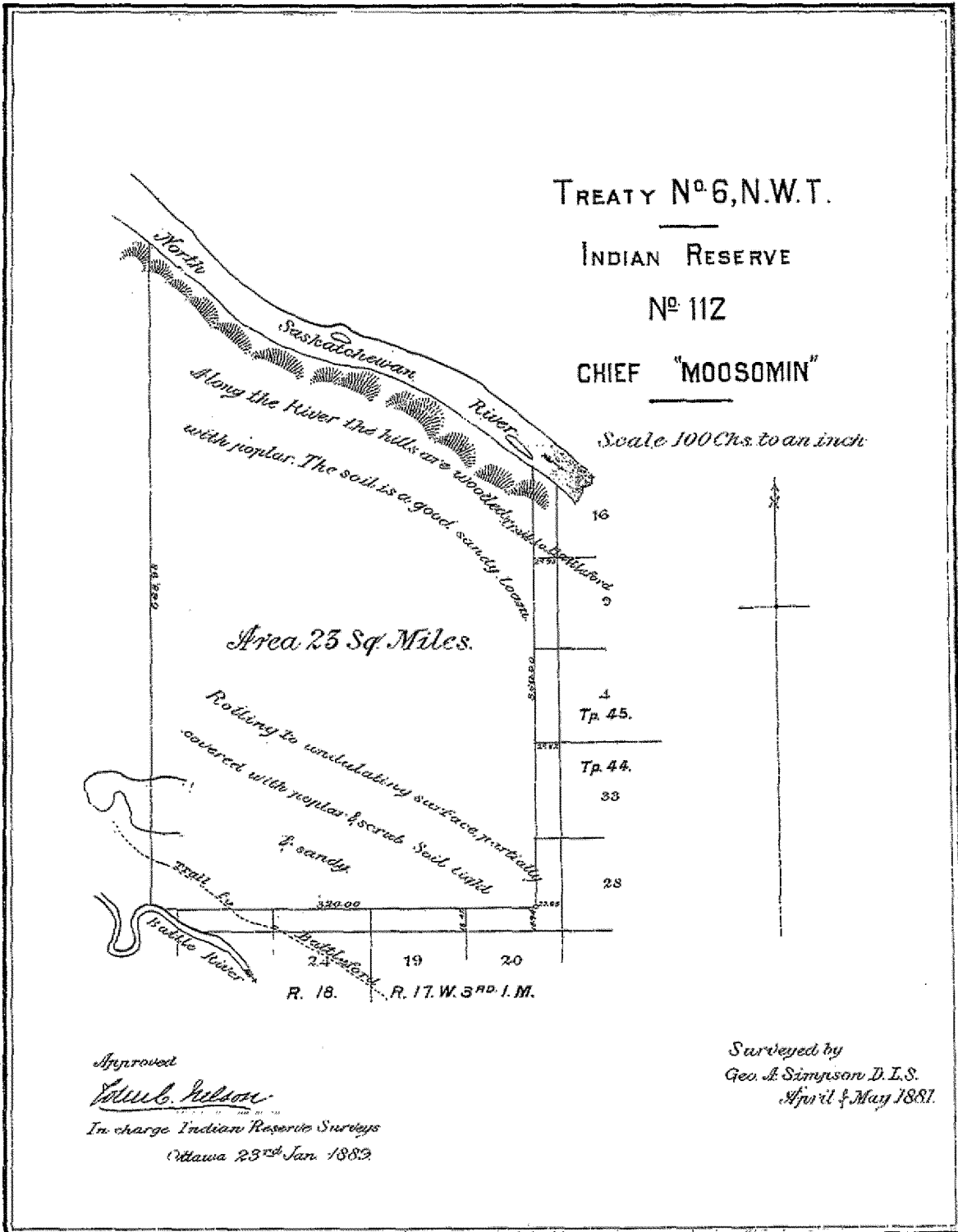
Le contexte historique de la revendication est décrit en long et en large dans le rapport publié par la Commission en mars 1997 sous le titre *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909*⁸. N'y apparaît ici qu'un bref résumé.

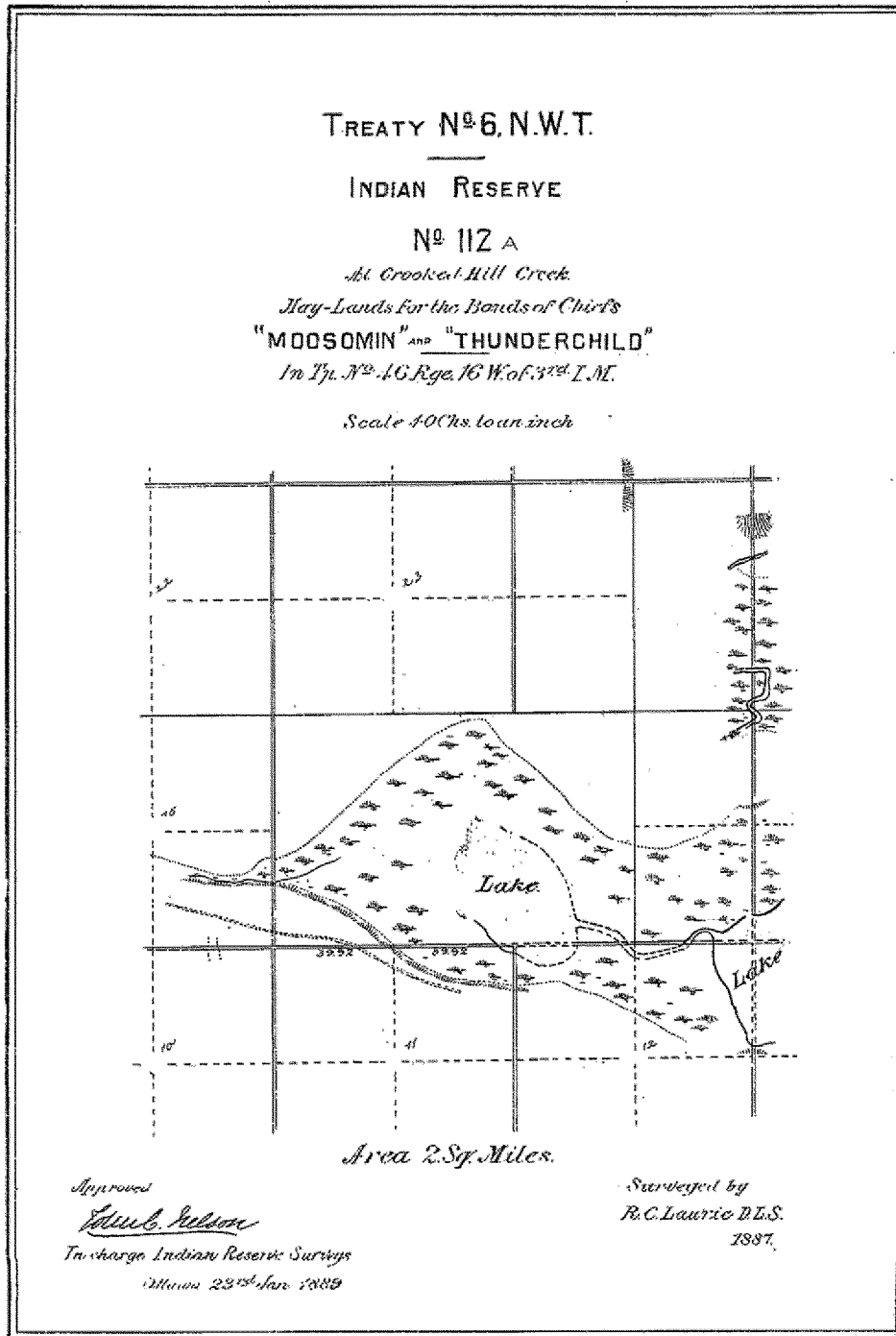
En août 1876, le Canada et les Cris des Plaines et des Bois, et d'autres tribus du centre de la Saskatchewan et de l'Alberta signent le Traité 6. En échange de la cession de leurs droits et privilèges sur 121 000 milles carrés de terres, le Canada promet de mettre de côté des réserves pour les Indiens et de les aider à passer d'un mode de vie de subsistance à une économie reposant sur l'agriculture.

Au printemps 1881, et conformément au Traité 6, la Première Nation de Moosomin choisit pour sa réserve (RI 112) des terres de 23 milles carrés, ou 14 720 acres. Ces terres, situées sur la rive sud de la rivière Saskatchewan-Nord près de Battleford, en Saskatchewan, recèlent un excellent potentiel agricole. Dans son rapport annuel de 1905, l'agent des Indiens J.P.G. Day décrit la réserve dans les termes suivants : « Elle s'étend en fait entre les rivières Battle et Saskatchewan. Ce coin de pays vallonné est parsemé ici et là de peupliers. Le sol est un terreau sablonneux et convient bien pour l'agriculture et l'élevage. L'eau est abondante dans toute la réserve⁹. » Au dire de tous, la RI 112 compte parmi les terres agricoles les plus fertiles de la région et est idéale pour l'agriculture mixte.

⁸ La version complète du résumé figure dans CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113.

⁹ Canada, Parlement, *Documents parlementaires*, 1906, n° 27, 105 (Documents de la CRI, p. 1632), cité dans CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 131.





En 1887, M. R.C. Laurie, arpenteur des terres fédérales, délimite une autre superficie de deux milles carrés, ou 1 280 acres, d'excellentes terres à foin comme la RI 112A à l'usage et au profit des bandes de Moosomin et de Thunderchild. Les réserves 112 et 112A sont toutes les deux confirmées par décret le 17 mai 1889¹⁰. Les terres à foin ajoutent 640 acres à la réserve de la Première Nation de Moosomin.

En 1903, les RI 112 et 112A s'apprécient grâce à la construction de la voie principale du Chemin de fer Canadien du Nord qui traverse directement les réserves, et à l'érection d'une gare dans la RI 112 de Moosomin à Highgate. Le chemin de fer s'avère d'une aide considérable pour la Première Nation de Moosomin, car il procure du travail aux membres et offre un débouché à proximité pour toute la production agricole.

Les membres de la bande prospèrent sur ces terres pendant les trois décennies qui suivent, de 1881 à 1909. Au cours de cette période, ils sont en bonne voie de réussir à passer des activités économiques traditionnelles de leurs ancêtres à une économie axée principalement sur l'agriculture. La réussite agricole de la bande est impressionnante étant donné qu'à cette époque, le gouvernement du Canada mettait en place des politiques ayant pour effet de nuire aux efforts déployés par la bande pour opérer ce passage¹¹. En partie justement grâce à la réussite agricole que connaît la bande, les colons et les politiciens locaux commencent à faire pression sur les fonctionnaires des Affaires indiennes en 1902 pour que l'on déménage les bandes de Moosomin et Thunderchild, de manière à mettre leurs terres de réserve à la disposition des colons qui affluent vers l'Ouest.

¹⁰ Décret CP 1151, 17 mai 1889, AN, RG 2, série 1, vol. 419 (Documents de la CRI, p. 95), indiqué dans CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 129.

¹¹ Parmi les exemples de politiques, citons le plus grand contrôle exercé par les agents des Indiens sur pratiquement tous les aspects de la vie indienne dans la réserve, et hors de celle-ci (le système d'agences). Notons également l'adoption du système des laissez-passer en 1881; la mise en place des politiques d'agriculture paysanne et de subdivision des terres en 1889; l'accent nouveau mis sur l'immigration, l'expansion et les efforts visant à attirer de nouveaux colons (blancs) pour aider à développer l'économie de l'Ouest canadien. En outre, les modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* pendant ces années font qu'il est plus facile d'obtenir la cession de terres de réserve ou de les prendre autrement sans obtenir le consentement de la bande.

Dès le départ, la Première Nation de Moosomin s'oppose fermement à abandonner ses terres. Cependant, les pressions en vue d'obtenir une cession se poursuivent sans répit pendant les sept années qui suivent jusqu'à ce que la bande cède, à cause de pressions extrêmes, le 7 mai 1909. Il semble qu'elle a tout simplement été dépassée par la pression, la coercition, la subornation et la contrainte constantes exercées par les colons, les politiciens, les membres du clergé et les fonctionnaires de tous échelons aux Affaires indiennes pour leur faire céder leurs terres.

Le décret dans lequel la cession est acceptée est approuvé le 6 juillet 1909¹². La Première Nation est par la suite déménagée vers le nord dans une nouvelle réserve (RI 112B) où le terrain est accidenté, rocheux, dans une ceinture de gel, et pratiquement impropre à l'agriculture. La RI 112 est subdivisée en 115 lots vendus aux enchères publiques, surtout à des spéculateurs fonciers, à partir de 1909. La moitié de la réserve à foin de deux milles carrés connue sous le nom de RI 112A est plus tard rendue à l'usage et au profit de la bande.

¹² Décret CP 1539, 6 juillet 1909, AN, RG 10, vol. 7795, dossier 29105-9 (Documents de la CRI, p. 422), cité dans CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 182.

PARTIE III

NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION

Le rôle de la Commission dans le processus de règlement de la revendication se serait normalement terminé dès la fin de son enquête et au moment où la revendication de la Première Nation aurait été acceptée aux fins de négociation par le Canada. Dans le cas présent, les négociations entre le Canada et la Première Nation de Moosomin commencent peu après l'acceptation et se poursuivent de manière relativement fructueuse pendant environ deux ans, avant de se heurter à certaines difficultés. Au début de 2000, les parties demandent à la Commission de faciliter les négociations, et elle y consent.

La facilitation porte principalement sur des questions de fonctionnement. Avec l'accord des parties, la Commission préside les séances de négociation, dresse un compte rendu précis des discussions, assure le suivi des engagements et consulte les parties en vue d'établir des ordres du jour, des lieux et des dates mutuellement acceptables pour les rencontres. La Commission est également disponible pour soumettre à la médiation des différends à la demande des parties, les aider à obtenir d'autres services de médiation, et coordonner les diverses évaluations foncières, études de perte d'usage et recherches réalisées par les parties à l'appui des négociations.

Même si la Commission ne saurait divulguer la teneur des négociations, nous pouvons dire que la Première Nation de Moosomin et les représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ont collaboré pour établir des principes de négociation et un protocole d'entente qui les ont aidés à parvenir à un règlement acceptable, de part et d'autre, de la revendication de la Première Nation.

Parmi les éléments de la négociation, mentionnons une entente entre les parties quant à la nature du rôle de la Commission dans les travaux; la quantification des terres perdues lors de la cession; le relevé des dommages et les critères d'indemnisation; l'évaluation des pertes économiques; les projets de recherche; les études sur les pertes d'usage agricole et forestier; les évaluations foncières et leur mise à jour; l'établissement des taux de développement et de location; l'examen du coût des ajouts à la réserve; le traitement des frais de négociation; enfin, les questions et accords liés au règlement, les arpentages, la ratification et les communications.

Les études de perte d'usage et les évaluations foncières entreprises à la table de négociation avant l'arrivée de la Commission sont finalisées pour produire les données nécessaires afin d'évaluer la revendication et contribuer aux négociations ultérieures. Plus particulièrement, des experts indépendants évaluent les pertes d'usage en agriculture et en foresterie en vue d'estimer les pertes économiques nettes de la Première Nation à la suite de la cession de 1909. Les taux de développement, la Politique des ajouts aux réserves, les critères d'indemnisation applicables, la méthode de la valeur actualisée et le produit de la vente sont toutes des questions mentionnées par les parties à la Commission comme devant être réglées.

Après des négociations compliquées et intenses, des retards et une suspension des travaux pour cause de maladie et d'autres engagements professionnels du négociateur fédéral, suivis enfin d'un changement de négociateur fédéral en 2001, et après plusieurs mois d'offres et de contre-offres entre les parties, un accord provisoire est conclu en mai 2002.

Pendant que le Canada suit son processus interne d'approbation, notamment une présentation au Conseil du Trésor, les avocats des parties s'emploient à rédiger des documents à l'appui de l'entente. Le 2 juillet 2003, l'accord définitif de règlement est paraphé par le chef Mike Kahpeaysewat et le négociateur fédéral en chef, M. Silas Halyk. Les membres de la Première Nation de Moosomin votent ensuite pour ratifier le règlement le 6 septembre 2003.

L'entente de règlement est mise en oeuvre à l'automne 2003 et prévoit une indemnité de 41 millions de dollars pour la bande. Le capital est versé dans un compte en fiducie créé à cette fin par la Première Nation de Moosomin.

PARTIE IV

CONCLUSION

Comme c'est le cas pour la majorité des revendications territoriales particulières en suspens au Canada, il aura fallu de nombreuses années pour régler la revendication de la Première Nation de Moosomin – 16 pour être précis. La Commission, agissant comme médiatrice depuis 2000, n'était pas autorisée à forcer ni à imposer un règlement. C'est uniquement aux parties que revient le mérite d'avoir réglé la revendication. Toutefois, l'issue des négociations démontre la capacité de la Commission de faire progresser les travaux. Pendant environ neuf ans, les efforts déployés par la Première Nation pour faire valider sa revendication sont demeurés infructueux. Le processus d'enquête de la Commission a permis de remettre en marche la demande de validation. Après deux ans de négociation, les efforts déployés par la Première Nation et le Canada en vue d'un règlement se sont également révélés infructueux, et c'est le processus de médiation de la Commission qui a aidé à mener les négociations à bon port.

La Commission formule deux recommandations à l'intention des négociateurs. La première a trait au moment où la Commission est appelée à intervenir. À maintes reprises, on fait appel à nos services dans des situations où les négociations, en cours depuis un certain temps, se sont enlisées et sont sur le point d'échouer. Quel que soit le problème initial, il se crée presque toujours de l'amertume entre les parties, ce qui empoisonne le climat actuel et futur des négociations. Il ne fait aucun doute que la Commission est heureuse d'aider les parties en permanence durant les négociations; toutefois, nous leur recommandons de recourir aux services de médiation de la Commission dès le début d'une négociation afin d'éviter ce genre de situations difficiles.

L'autre recommandation de la Commission touche les recherches et les études de perte d'usage et le fait que les parties à la négociation devraient réfléchir attentivement à la nécessité d'en réaliser. Souvent, les parties à une nouvelle négociation n'arrivent ni à choisir le domaine d'étude qui convient, ni à définir l'étendue des travaux à exécuter dans chaque étude. Lorsque des études sont entreprises trop tôt dans le processus de négociation, leurs résultats peuvent être superflus, se recouper et coûter cher. En prenant leur temps au début des travaux, les négociateurs ont l'occasion d'examiner la vaste quantité de travail déjà accompli pour les revendications réglées, revendications qui peuvent être analogues quant à la superficie de terres ou à la situation géographique. Cette

information abondante devrait être prise en compte par les négociateurs pour déterminer quelles autres études doivent être effectuées. Il en découlerait presque assurément un processus de négociation en général plus court et un règlement plus rapide, à un coût considérablement moindre pour la Première Nation, le Canada et les contribuables canadiens.

De même, lorsque les parties à la négociation décident que des recherches et des études de perte d'usage doivent être réalisées, elles seraient sages de tirer parti des connaissances et de l'expérience de la Commission en matière de coordination des études. Dans ce rôle, la Commission voit à superviser le processus de recherche et d'étude sur la perte d'usage à partir de l'élaboration des dossiers de demandes de propositions (y compris la fourniture de modèles génériques de mandat pour chaque étude, et l'élaboration de la version utilisée); surveiller l'appel de propositions et le processus d'adjudication du marché; coordonner l'étude de façon continue pendant la durée du projet; déterminer les exigences en matière de rapport et de produits livrables, et veiller au respect de ces exigences. La Commission est en mesure d'offrir la prestation de ce genre de service de façon très rentable, et d'apporter ainsi de la valeur ajoutée à l'ensemble du processus de négociation.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Renée Dupuis
Présidente

Fait ce 26^e jour de mars 2004.