

**COMMISSION DES REVENDICATIONS
DES INDIENS**

**RAPPORT DE MÉDIATION -
NÉGOCIATIONS AVEC LA
PREMIÈRE NATION DE MUSKODAY
RELATIVES AUX DROITS FONCIERS ISSUS DE TRAITÉ**

Avril 2008

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	v
PARTIE I <u>INTRODUCTION</u>	1
LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION	2
PARTIE II <u>BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION</u>	5
ÉTABLISSEMENT D'UNE REVENDICATION DE DROITS FONCIERS ISSUS DE TRAITÉ	8
PARTIE III <u>MÉDIATION DE LA REVENDICATION</u>	13
PARTIE IV <u>CONCLUSION</u>	17

SOMMAIRE

Première Nation de Muskoday Médiation relative aux droits fonciers issus de traité Saskatchewan

Le présent rapport est répertorié : Commission des revendications des Indiens, *Première Nation de Muskoday : médiation concernant les droits fonciers issus de traité* (Ottawa, avril 2008)

Le sommaire n'est fourni qu'à des fins de recherche. Pour un compte rendu complet de l'enquête, le lecteur est prié de consulter le rapport publié.

Traités – Traité 6 (1876); Interprétation des traités – Droits fonciers issus de traité; Droits fonciers issus de traité – Politique – Formule de calcul de la population – Entente-cadre signée avec la Saskatchewan sur les DFIT; Mandat de la Commission des revendications des Indiens – Médiation; Saskatchewan

LA REVENDICATION PARTICULIÈRE

La Première Nation de Muskoday présente sa revendication de droits fonciers issus de traité (DFIT) au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) en 1992, alléguant une attribution insuffisante de terres en raison de l'ajout de membres à la bande après la date du premier arpentage (DPA). La revendication est rejetée en 1996. Après la tenue de nombreuses enquêtes par la Commission des revendications des Indiens (CRI) sur les DFIT, le MAINC modifie sa politique sur les DFIT. La Première Nation de Muskoday présente à nouveau sa revendication, qui est acceptée le 11 avril 2003 en vertu de la Politique relative aux attributions insuffisantes de droits fonciers issus de traité (1998). Lorsque les négociations en vue de régler cette revendication commencent en juin 2004, toutes les parties à la table de négociation demandent à la Commission de fournir des services administratifs et des services de facilitation pendant toute la durée des négociations.

CONTEXTE

La participation de la CRI au règlement de cette revendication se limite à la médiation. À titre de médiateur, la CRI n'a reçu aucun document historique ni argument juridique de la part des parties.

Le chef John Smith et ses conseillers signent le Traité 6 en 1876 au nom de leurs partisans et de leurs descendants qui se désignent aujourd'hui du nom de Première Nation de Muskoday. Le Traité 6 précise que les représentants du gouvernement et les membres de la bande doivent choisir l'emplacement des réserves à arpenter selon une formule prévoyant l'attribution d'un mille carré pour chaque famille de cinq personnes (soit 128 acres par personne). La réserve indienne (RI) 99 est arpentée en 1878 et à nouveau en 1884. Le décret C.P. 1151, daté du 17 mai 1889, confirme la réserve de 37,4 milles carrés située de part et d'autre du bras sud de la rivière Saskatchewan (à environ 20 kilomètres au sud-est de Prince Albert).

En 1998, à la suite de plusieurs enquêtes menées par la CRI sur des questions relatives aux DFIT, le Canada modifie sa politique et accepte d'inclure dans le calcul des droits fonciers issus de traité les nouveaux adhérents au traité et les personnes transférées de bandes privées de terres après la date du premier arpentage. À la lumière de ces modifications, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien accepte la revendication de DFIT de la Première Nation de Muskoday en avril 2003.

FACILITATION

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

ISSUE DU PROCESSUS

Le 23 mai 2007, la Première Nation de Muskoday ratifie le règlement proposé lui accordant une indemnisation de 10,25 millions de dollars, ainsi que l'autorisation d'acquérir jusqu'à 38 014 acres de terres qui s'ajouteront à la réserve.

RÉFÉRENCES

La CRI ne fait aucune recherche indépendante en matière de médiation et s'appuie sur les renseignements d'ordre général et les documents présentés par les parties. Les discussions tenues dans le cadre de la médiation sont soumises à des accords de confidentialité.

PARTIE I

INTRODUCTION

Dans les années 1870, certaines réserves mises de côté dans l'actuelle province de la Saskatchewan sous le régime du Traité 6 ne respectent pas les termes négociés pour ce traité. Le présent rapport montre comment, près de 130 ans après l'arpentage et l'établissement d'une réserve, une revendication de droits fonciers issus de traité (DFIT) fondée sur une erreur de ce genre a finalement été résolue avec l'aide de la Commission des revendications des Indiens (CRI).

La réserve indienne (RI) 99 de Muskoday couvre une superficie de 9 686 hectares de terres situées de part et d'autre de la rivière Saskatchewan-Sud, à environ 20 kilomètres au sud-est de Prince Albert, en Saskatchewan. Bien que la RI 99 se soit sporadiquement appelée « Muskoday » à compter de la date du premier arpentage, les gens qui y vivent sont connus sous le nom de bande de John Smith jusqu'en 1993, date à laquelle ils adoptent officiellement le nom de Première Nation de Muskoday. En février 2008, la bande comptait une population inscrite de 1 555 personnes, dont 558 vivant dans la réserve¹.

Ce rapport ne reprend pas tout l'historique de la revendication relative aux DFIT de la Première Nation de Muskoday, mais en trace plutôt un bref historique. Il résume aussi les événements ayant conduit au règlement de la revendication et illustre le rôle de la Commission dans le processus de règlement.

La Première Nation de Muskoday présente sa première revendication de DFIT au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) en 1992; la revendication est rejetée en 1996. Après la tenue de nombreuses enquêtes et la formulation par la CRI de recommandations sur les revendications de DFIT, le Canada revoit ses lignes directrices de recherche en matière de DFIT en 1998, et la Première Nation de Muskoday présente à nouveau sa revendication fondée sur les nouveaux critères. Dans une lettre datée du 11 avril 2003, le ministre des Affaires indiennes accepte

¹ Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada [AINC], Profils des Premières nations, Première Nation de Muskoday, <http://sdiprod2.inac.gc.ca/fnprofiles> (8 février 2008).

cette revendication². Lorsque les négociations commencent en février 2004, toutes les parties à la table demandent que la CRI agisse comme facilitateur dans les négociations et fournisse des services administratifs à titre de tierce partie neutre, pendant toute la durée des négociations.

LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION

La Commission des revendications des Indiens a été constituée, dans le cadre d'une initiative conjointe, au terme d'années de discussions entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada quant à la façon d'améliorer le processus de traitement des revendications territoriales des Indiens au Canada. Après la création de la Commission, par décret³, le 15 juillet 1991, Harry S. LaForme, ancien commissaire de la Commission des Indiens de l'Ontario, est nommé président de l'organisme. La CRI deviendra pleinement opérationnelle en juillet 1992, avec la nomination de six commissaires. Actuellement, la Commission est composée de Renée Dupuis (QC), présidente, et des commissaires Daniel J. Bellegarde (SK), Jane Dickson-Gilmore (ON), Alan C. Holman (Î.-P.-É.) et Sheila G. Purdy (ON).

Le mandat de la Commission est double : faire enquête, à la demande des Premières Nations, sur leurs revendications particulières; et offrir des services de médiation, avec le consentement des parties, pour le règlement des revendications particulières à n'importe quelle étape du processus. Une enquête peut être ouverte lorsque la revendication particulière a été rejetée, ou lorsque le ministre a accepté la revendication aux fins de négociations mais qu'il existe un différend au sujet des critères d'indemnisation utilisés pour le règlement de la revendication.

Constamment à la recherche de nouveaux moyens d'améliorer le traitement des revendications particulières, la Commission a créé un processus qui lui permet d'examiner les décisions rendues par le gouvernement relativement au bien-fondé des revendications et déterminé

² Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Carl Bear, Première Nation de Muskoday, 11 avril 2003, dossier de la CRI 2107-55-1M, vol. 1.

³ Depuis 1991, la Commission a connu de nombreuses modifications au fil des ans et, plus récemment, le 22 novembre 2007, les commissaires ont reçu l'ordre, entre autres, de terminer, au plus tard le 31 décembre 2008, toutes les enquêtes et de finir les rapports connexes, et de cesser, au plus tard le 31 mars 2009, toutes leurs activités ainsi que les activités de la Commission, y compris celles qui sont liées à la médiation.

les principes d'indemnisation qui s'appliquent lorsque les négociations en arrivent à une impasse. La Commission n'est pas un tribunal et elle n'est donc pas régie par des règles rigoureuses de preuve, des délais de prescription ni par d'autres moyens de défense procéduraux pouvant faire obstacle au règlement équitable des griefs à l'encontre de la Couronne. Cette souplesse supprime de tels obstacles et accorde à la Commission la latitude nécessaire pour mener ses enquêtes de façon objective, neutre et rapide. Au terme de l'enquête, elle peut proposer aux parties des solutions novatrices permettant de résoudre toute une série de questions litigieuses et complexes portant aussi bien sur la politique que sur le droit. En outre, ce processus repose sur les principes d'équité et de justice et vise à favoriser la réconciliation des Canadiens autochtones et non autochtones et la réparation des erreurs passées.

La Commission offre des services généraux de médiation et de facilitation et d'autres services administratifs, à la demande de la Première Nation concernée et du gouvernement du Canada. Ces services peuvent être utilisés à toute étape du processus d'examen des revendications particulières, notamment aux étapes de recherche, de présentation des arguments, d'examen, d'acceptation et de négociation. De concert avec le médiateur, les parties décident du déroulement du processus. Ce mode de fonctionnement donne l'assurance aux parties que le processus tient compte des particularités de chaque négociation. Le processus de médiation établi par la Commission vise à rendre le processus de règlement des revendications particulières plus efficace et efficient.

PARTIE II

BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION

En août 1876, des représentants de Sa Majesté la Reine ont rencontré les Cris des Plaines, les Cris des Bois et d'autres tribus indiennes à Fort Carlton non loin de Duck Lake, au nord de Saskatoon, pour négocier le Traité 6. En échange d'une cession du titre aborigène concernant 121 000 milles carrés de terres situées dans la région devenue le centre de la Saskatchewan et l'Alberta d'aujourd'hui, la Couronne promet de fournir aux Indiens des annuités perpétuelles, des écoles, de l'aide agricole, une pharmacie et des terres de réserve. Le traité précise que les responsables gouvernementaux et les membres de la bande doivent choisir l'emplacement des réserves à arpenter selon la formule d'un mille carré pour chaque famille de cinq personnes (soit 128 acres par personne) :

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 Indiens de telle bande quant au site que l'on pourra trouver le plus convenables par eux⁴.

Le chef John Smith et les conseillers William Badger, Benjamin Joyful, John Badger et James Bear signent le Traité 6 à Fort Carlton le 23 août 1876⁵, au nom de 22 familles qui reçoivent elles aussi

⁴ Canada, *Traité N° 6 conclu entre Sa Majesté la Reine et les Cris des Plaines, les Cris des Bois et d'autres tribus indiennes aux Forts Carlton et Pitt et à Battle River, et adhésions à ce dernier* (Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1981), p. 3.

⁵ Canada, *Traité N° 6 conclu entre Sa Majesté la Reine et les Cris des Plaines, les Cris des Bois et d'autres tribus indiennes aux Forts Carlton et Pitt et à Battle River, et adhésions à ce dernier* (Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1981), p. 5 à 7.

un paiement à ce moment⁶. En 1879, M.G. Dickieson, le surintendant intérimaire des Indiens pour les Territoires du Nord-Ouest, indique que ces familles « se composent en grande partie de Métis et de Sauvages de la Savanne qui ont émigré du Manitoba »⁷.

Selon l'un des commissaires au traité qui a participé aux négociations du Traité 6, John Smith avait d'abord demandé une réserve [T] « sur le bras sud de la rivière Saskatchewan, en aval de Red Deer Hill, sur la rive nord de ladite rivière »⁸. L'année suivante, toutefois, l'agent intérimaire des Indiens indique que la bande a commencé à cultiver la terre et qu'elle souhaite maintenant que sa réserve soit établie sur les deux rives de la rivière :

[Traduction]

John Smith et sa bande aimeraient que leur réserve soit établie sur les deux rives du bras sud, à l'est de Prince Albert. Ils se plaignent qu'après avoir signé le traité l'an dernier, ils ont pris possession de leur réserve et ont commencé à y apporter des améliorations, mais ils n'avaient pas sitôt commencé qu'un certain nombre de Métis sont venus et se sont installés à côté d'eux. Les membres de cette bande possèdent environ 80 acres de culture et ont déjà érigé les murs d'une école⁹.

Au cours de l'été 1878, l'arpenteur Elihu Stewart reçoit de vive voix ordre du lieutenant-gouverneur David Laird et de l'arpenteur en chef adjoint Lindsay Russell, de déterminer les limites de la réserve pour la bande de John Smith. Stewart entreprend ses travaux le 9 août, mais [T] « le chef indien conteste la limite sud prévue de la réserve »¹⁰. Le 9 septembre, le lieutenant-gouverneur rencontre

⁶ W.J. Christie, commissaire des Indiens, Fort Garry, note de service, 10 octobre 1876, Bibliothèque et Archives Canada (ci-après BAC), RG 10, vol. 3636, dossier 6694-1.

⁷ M.G. Dickieson, surintendant intérimaire, ministère des Affaires indiennes, Battleford, T.N.-O., au ministre de l'Intérieur, Ottawa, 21 juillet 1879, Canada, *Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 30 juin 1879*, p. 107.

⁸ W.J. Christie, commissaire des Indiens, Fort Garry, note de service, 10 octobre 1876, BAC, RG 10, vol. 3636, dossier 6694-1.

⁹ James Walker, agent intérimaire des Indiens, Battleford, T.N.-O., au lieutenant-gouverneur, T.N.-O., Battleford, 20 août 1877, BAC, RG 10, vol. 2656, dossier 9092.

¹⁰ Ressources naturelles Canada, carnet de terrain 729, Registre d'arpentage des terres du Canada (RATC), E. Stewart, arpenteur des terres fédérales, « Indian Reserve Survey Diary, 1878-1879 », 9 août 1878.

le chef pour tenter de résoudre le différend concernant l'arpentage, [T] « et dans l'après-midi, le problème de la réserve de John Smith était réglé de façon satisfaisante par l'attribution aux Indiens de l'île Crossing, en plus des autres terres »¹¹. Stewart reprend ses travaux d'arpentage de la réserve John Smith (qu'il appelle réserve Muskoday) le 23 septembre et termine, le 30 septembre 1878, la définition des limites ainsi que la subdivision d'une partie de la réserve en lots agricoles. Son plan d'arpentage fait état de 24 097 acres de part et d'autre du bras sud de la rivière Saskatchewan et inclut l'île Crossing. Sur le plan il indique que [T] « la bande pour laquelle cette réserve a été établie compte 170 personnes (sous la direction du chef John Smith) à laquelle il ajoute 10 % pour tenir compte de l'augmentation, ce qui donne une population totale de 187 personnes »¹².

Apparemment, Stewart fait une esquisse sur laquelle la rivière divise la réserve en deux parties mais il n'arpente pas réellement la rive; en 1884, l'arpenteur A.W. Ponton arpente à nouveau la RI 99 pour corriger cette erreur. Le plan de ce second arpentage, annexé au décret C.P. 1151 du 17 mai 1889 confirmant la réserve, fait état d'une superficie corrigée de 37,4 milles carrés (23 936 acres). Cette superficie répond aux exigences du Traité 6 en ce qui concerne les droits fonciers issus de traité pour 187 personnes ($23\,936 \div 128 = 187$). Le décret décrit brièvement la réserve :

[Traduction]

La partie de la réserve située au nord et à l'ouest de la rivière est principalement une prairie vallonnée constituée de riche terreau noir, entrecoupée de bosquets de peupliers et de nombreux étangs et petits lacs. Au sud et à l'est de la rivière, le paysage est généralement plat. Le sol est composé de riche terreau noir, mais dans le nord-est, il est plus sablonneux. De petits peupliers, des saules et des broussailles poussent dans cette partie. Les étangs et les lacs y sont abondants. La grande île située sur la rivière, d'une superficie de plus ou moins trois cent quatre acres et demie, est comprise dans la réserve et on y trouve de grands baumiers de Gilead et des bouleaux.

¹¹ Ressources naturelles Canada, carnet de terrain 729, RATC, E. Stewart, arpenteur des terres fédérales, « Indian Reserve Survey Diary, 1878-1879 », 9 août 1878.

¹² Ressources naturelles Canada, plan B1033, RATC, E. Stewart, arpenteur des terres fédérales, « Plan of the Muskoday Indian Reserve on the South Saskatchewan River in Treaty No. 6 », septembre 1878. Aucune raison n'est donnée pour expliquer l'augmentation de 10 %.

La majorité des Indiens de cette bande sont installés le long de la rivière sur des terres basses ou plates, sur environ un mille de large¹³.

ÉTABLISSEMENT D'UNE REVENDICATION DE DROITS FONCIERS ISSUS DE TRAITÉ

Les traités négociés avec les Indiens aux XIX^e et XX^e siècles dans le nord de l'Ontario, les Prairies et le nord de la Colombie-Britannique – qu'on appelle les traités numérotés – prévoient tous une formule (soit 32 acres ou 128 acres par personne, selon le traité) permettant de calculer la superficie des terres de réserve¹⁴. Malheureusement, ni les traités, ni la correspondance et les rapports s'y rapportant, ne donnent de détails quant à la date à retenir ou à la méthode pour déterminer la population des bandes indiennes. De nombreuses questions importantes restent donc sans réponse. Doit-on déterminer la population au moment de la signature du traité, à la date du premier arpentage, ou à une autre date? La population doit-elle être déterminée par les listes de bénéficiaires, par un recensement distinct ou par un décompte des personnes présentes à l'époque de l'arpentage?

Après que le gouvernement fédéral a annoncé, en 1973, son intention de régler les revendications particulières fondées sur la base du respect par le Canada de ses obligations découlant du traité dans l'établissement des réserves, les chercheurs ont besoin de directives leur permettant de répondre à ces questions. Initialement, le Canada ne valide que les revendications relatives à une attribution insuffisante de terres en fonction de la population de la bande établie d'après les listes de bénéficiaires en date du premier arpentage, sans tenir compte des personnes absentes ou de celles qui se sont jointes à la bande après l'arpentage. En 1983, le Bureau des revendications autochtones du ministère des Affaires indiennes distribue le document « Directives pour la recherche historique concernant les revendications fondées sur les droits fonciers issus de traités », qui élargit les critères d'admissibilité pour inclure les personnes qui se sont jointes à la bande après la date du premier arpentage :

¹³ Décret C.P. 1151, 17 mai 1889, p. 50-51.

¹⁴ Cette partie est fondée sur le document de Donna Gordon, « Droits fonciers issus de traités. Historique », rapport préparé pour la CRI (Ottawa, décembre 1995), repris dans (1996) 5 ACRI 369.

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 de 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 traités¹⁵.

À la rubrique « Personnes incluses aux fins du calcul des droits fonciers », les lignes directrices incluent, avec certaines restrictions précises, les personnes dont le nom figure sur la liste des bénéficiaires l'année de l'arpentage, les personnes absentes, les nouveaux adhérents au traité, les personnes transférées de bandes privées de terres et les Indiens non soumis au régime d'un traité qui, par mariage, adhèrent à une nouvelle bande visée par un traité¹⁶.

En 1989, le Canada et la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan (FNIS) conviennent de créer le Bureau du commissaire aux traités (BCT), chargé notamment de formuler des propositions pour le règlement des revendications de DFIT en Saskatchewan, à la satisfaction du Canada et des Premières Nations. Le 22 septembre 1992, après deux années de recherches et de négociations, les représentants des gouvernements fédéral et provincial (la Saskatchewan a l'obligation légale en vertu de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles* de 1930, de fournir des « terres de la Couronne inoccupées » pour la création de réserves indiennes), ainsi que presque toutes les Premières Nations ayant reçu des terres d'une superficie reconnue comme insuffisante selon les termes du traité signent une entente-cadre définissant la manière dont les parties conviennent de s'acquitter des obligations non remplies au titre des DFIT envers les bandes de la Saskatchewan concernées.

Selon cette entente négociée, la « formule de l'équité » est l'élément fondamental utilisé pour déterminer un règlement final pour chaque Première Nation signataire de l'entente-cadre : quantité

¹⁵ MAINC, Bureau des revendications autochtones, « Directives pour la recherche historique concernant les revendications fondées sur les droits fonciers issus de traités », mai 1983, repris dans [1996] 5 ACRI 558.

¹⁶ MAINC, Bureau des revendications autochtones, « Directives pour la recherche historique concernant les revendications fondées sur les droits fonciers issus de traités », mai 1983, repris dans [1996] 5 ACRI 559 à 563.

de terres manquantes en pourcentage x population actuelle x acres prévues par le traité (128 acres dans le Traité 6) égale la superficie de terres qu'une Première Nation peut acquérir pour régler une revendication. La proportion historique des terres manquantes est déterminée en comparant la superficie des terres que la Première Nation a reçues avec la superficie de terres qu'elle aurait dû recevoir et, dans le but d'établir cette superficie, il est nécessaire de définir qui peut être considéré comme membre de la Première Nation aux fins du calcul des droits fonciers. Les procédures établies par le BCT sont fondées sur les directives du Bureau des revendications autochtones de 1983 et sur des interprétations et des définitions acceptées à la fois par le Canada et par les Premières Nations.

Vingt-six Premières Nations de la Saskatchewan ont établi l'existence d'une attribution insuffisante de droits fonciers et ont signé l'entente-cadre, mais au cours des négociations, il a été reconnu que d'autres bandes pourraient prouver par la suite qu'elles ont aussi des revendications de DFIT valides. Par conséquent, l'article 17 a été prévu pour s'assurer que ces bandes seraient traitées selon les mêmes critères que celles qui sont visées par l'entente-cadre, si elles choisissent cette approche.

La question de l'article 17 et de sa pertinence en ce qui concerne la validation et la négociation des revendications de DFIT en Saskatchewan, a été examinée par la CRI en 1996, dans ses enquêtes sur le rejet des revendications de DFIT des Premières Nations de Kawacatoose et de Kahkewistahaw. Après l'examen des documents et l'audition de nombreuses personnes qui ont participé à la négociation de l'entente-cadre, la CRI conclut dans l'enquête Kawacatoose que l'article 17 ne s'applique pas aux critères de validation d'une revendication, mais seulement au règlement des revendications après leur validation :

Même si la Commission a déterminé que l'entente-cadre ne permet pas aux bandes non admissibles de faire valider une revendication à titre indépendant,...

... une fois qu'une bande non admissible a justifié sa revendication, comme dans le 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-cadre¹⁷.

¹⁷ Commission des revendications des Indiens, *Première Nation de Kawacatoose : enquête sur les droits fonciers issus de traité* (Ottawa, mars 1996), publié dans [1996] 5 ACRI 79, p. 257.

La CRI a confirmé cette position dans un rapport subséquent sur la revendication de DFIT de la Première Nation de Kahkewistahaw :

Notre interprétation de l'article 17.03 n'a pas changé depuis la publication du rapport sur la Première Nation de Kawacatoose. Cette disposition trouve uniquement application lorsque la revendication de droits fonciers issus de traités par une bande a *déjà* été acceptée en vue de négociations conformément aux termes du traité. Autrement dit, l'article 17.03 s'applique dans le contexte d'un *règlement*. Il ne constitue pas un critère distinct de *validation*, différent du traité. Il représente une entente entre le Canada, la Saskatchewan et les bandes admissibles qui permet, lorsque la revendication d'une bande non admissible a été validée de façon indépendante de l'entente-cadre, d'accélérer le règlement de la revendication, en évitant de revenir sur des points qui ont déjà fait l'objet de négociations¹⁸.

L'article 17 est important parce qu'après la signature de l'entente-cadre, le Canada a changé ses critères concernant les personnes à inclure dans le calcul des DFIT, à l'étape de la validation. En 1993, il ne considérait que les personnes qui étaient membres de la Première Nation à la date du premier arpentage (y compris les absents à cette date). En 1998, à la suite des recommandations de la CRI dans un certain nombre d'enquêtes sur les DFIT, le Canada élargit les catégories pour inclure aussi les membres qui se sont ajoutés après l'arpentage – les nouveaux adhérents au traité, les personnes transférées de bandes privées de terres et les Indiens non soumis au régime d'un traité qui, par mariage, adhèrent à une nouvelle bande visée par un traité. Malgré cela, certains aspects particuliers des hypothèses de travail du BCT permettaient d'inclure certaines personnes qui seraient exclues en vertu des lignes directrices du Canada et aussi l'application de critères moins inclusifs signifiait que les règlements de DFIT intervenus après l'entente-cadre ne permettaient pas aux Premières Nations de recevoir des indemnités équivalentes à celles des Premières Nations parties à l'entente-cadre. Cet écart dans les critères d'admissibilité, rendit difficile pour une accord définitif entre le Canada et les Premières Nations de la Saskatchewan concernant le nombre total de personnes à inclure dans la formule de calcul des droits fonciers issus de traité. Le règlement de cette question fut laissée à chaque table de négociation individuelle.

¹⁸ Commission des revendications des Indiens, *Première Nation de Kahkewistahaw : enquête sur les droits fonciers issus de traité* (Ottawa, novembre 1996), publié dans [1998] 6 ACRI 21, p. 119. Italiques dans l'original.

PARTIE III

MÉDIATION DE LA REVENDICATION

Les négociations en vue d'obtenir le règlement de la revendication de droits fonciers issus de traité de la Première Nation de Muskoday ont commencé en février 2004. Les parties aux négociations sont le Canada, la Première Nation de Muskoday et la province de la Saskatchewan (en raison de son obligation légale de fournir des « terres de la Couronne inoccupées » pour la création de réserves indiennes). À la demande de toutes les parties, la CRI a agi comme facilitateur pendant les discussions.

La facilitation a surtout porté sur des questions relatives au processus. Avec l'accord des parties aux négociations, la Commission a présidé les séances de négociation, fourni un compte rendu exact des discussions, vérifié l'exécution des engagements, consulté les parties pour établir des ordres du jour mutuellement acceptables et déterminé le lieu et l'heure des rencontres. La Commission était également disponible pour agir comme médiateur en cas de différend, lorsque les parties lui en faisaient la demande, pour les aider à prendre les dispositions nécessaires à la poursuite de la médiation, et pour coordonner toute recherche additionnelle nécessaire en vue d'appuyer les négociations.

Même si, en vertu des dispositions de confidentialité des négociations contenues dans l'entente intervenue entre les parties, la Commission n'est pas autorisée à divulguer la teneur des discussions qui ont eu lieu dans le cadre des négociations, nous pouvons affirmer que la Première Nation et les représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et de la province de la Saskatchewan ont travaillé à la définition de principes de négociation et d'un protocole de travail qui les ont aidés à parvenir à un règlement de la revendication de la Première Nation de Muskoday relative aux droits fonciers issus de traité, à la satisfaction des parties.

En plus de s'entendre sur les termes d'un protocole de négociation, les parties se sont entendues aussi sur d'autres éléments de négociation : la nature du rôle de la Commission dans les négociations; les chiffres définitifs de population permettant de déterminer combien d'acres manquaient en vue du règlement; l'effet de l'article 17 de l'entente-cadre de la Saskatchewan (1992) sur les critères de règlement; l'intégration des terres d'établissement dans le code foncier de la Première Nation de Muskoday; les changements au calendrier de paiement prévu dans l'entente-

cadre; l'effet des discussions bilatérales (Canada et Saskatchewan) sur le partage des coûts dans l'entente-cadre; l'indemnisation des terres et des ressources minérales ainsi que les dépenses de négociation et de ratification; et, enfin, les questions de règlement et d'ententes, les communications et la ratification du règlement final.

La question des directives concernant les DFIT à appliquer en Saskatchewan, avant et après la validation, de même qu'à la négociation des revendications de DFIT, à la lumière de l'article 17 de l'entente-cadre et des pratiques antérieures suivies par le Canada dans le règlement d'autres revendications, est aussi un sujet de préoccupations pour trois autres Premières Nations de la Saskatchewan qui poursuivent des négociations relatives à des revendications de droits fonciers issus de traité. Les quatre Premières Nations (Muskoday, Sturgeon Lake, Gordon et Pasqua) et le Canada ont convenu que le moyen le plus approprié et le moins coûteux de traiter cette question est de se réunir tous autour d'une table commune de discussion. Les parties ont demandé à la CRI de faciliter les discussions. Après un échange de documents pertinents et après les réunions tenues au cours de l'automne 2004, les parties ont réussi à s'entendre sur les critères d'admissibilité. Chaque Première Nation a ensuite entrepris ses propres négociations.

Les chercheurs du Canada et de la Première Nation de Muskoday échangent des renseignements relatifs à la situation de certains membres de la bande qui ont été ajoutés à la liste des bénéficiaires après la date de l'arpentage, afin de trouver une entente sur les personnes pouvant être considérées aux fins du calcul des droits fonciers issus de traité. De plus, le personnel de la Division des levés officiels de Ressources naturelles Canada à Regina examine les plans d'arpentage, les notes d'arpentage et la correspondance afin d'éclairer les parties aux discussions sur l'étendue de la réserve lorsqu'elle a été établie à l'origine.

À la fin de janvier 2005, les parties réussissent à s'entendre sur la superficie et sur la population. Le 31 octobre 2006, le Canada fait une offre de règlement que la Première Nation accepte dans une résolution de son conseil de bande datée du 6 novembre 2006. Le règlement négocié comprend une indemnisation pour les terres et les minéraux d'environ 10,25 millions de dollars en plus des coûts liés à la négociation et à la ratification, et une autorisation d'acquérir jusqu'à 38 014 acres qui s'ajouteront à la réserve Muskoday.

L'entente de règlement est conclue entre les parties et paraphée en février 2006. Elle est présentée aux membres de la Première Nation de Muskoday pour ratification le 19 mars 2007. Une majorité absolue des votants admissibles est nécessaire pour ratifier cette entente et le premier vote ne permet pas de l'atteindre. L'entente est finalement ratifiée lors du second vote tenu le 23 mai 2007. Le 10 janvier 2008, une cérémonie a lieu dans la communauté de la Première Nation de Muskoday pour signer un document officiel qui reconnaît l'entente de règlement. Le chef, le conseil, les aînés et les membres de la communauté, le ministre fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien ainsi que le ministre responsable des relations avec les Premières Nations et les Métis de la Saskatchewan assistent à cette cérémonie.

PARTIE IV

CONCLUSION

C'est aux parties que revient le mérite d'avoir mené des négociations couronnées de succès qui ont conduit au règlement de la revendication de droits fonciers issus de traité de la Première Nation de Muskoday. Elles ont fait preuve de diligence et de rigueur dans leur travail dans le but de conclure une entente concernant de nombreuses questions importantes qu'elles devaient examiner. La Commission, dans son rôle de tierce partie neutre et de facilitateur, a aidé à maintenir la convergence et à faire progresser les discussions. De plus, le fait que la CRI se soit acquittée d'un grand nombre de tâches administratives nécessaires a permis aux parties de concentrer toute leur attention sur les détails importants des négociations et du règlement.

L'expérience acquise par la CRI au fil des ans ainsi que l'expertise qu'elle a développée, ont été particulièrement utiles à la table commune de négociation. La Commission est heureuse d'avoir rendu ces services supplémentaires lors des discussions auxquelles participaient les quatre Premières Nations de la Saskatchewan aux prises avec des revendications de DFIT et des questions en litige semblables. Au moment d'écrire ces lignes, nous sommes en mesure de confirmer que la rapidité avec laquelle la table commune de négociation a réglé ces questions est à l'origine de la négociation et de la résolution de trois des revendications individuelles de DFIT, et que la quatrième Première Nation est en voie de ratifier le règlement de sa revendication.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Renée Dupuis, C.M., *Ad.E.*

Présidente

Fait ce 12^e jour d'avril 2008.