

**COMMISSION DES REVENDICATIONS DES
INDIENS**

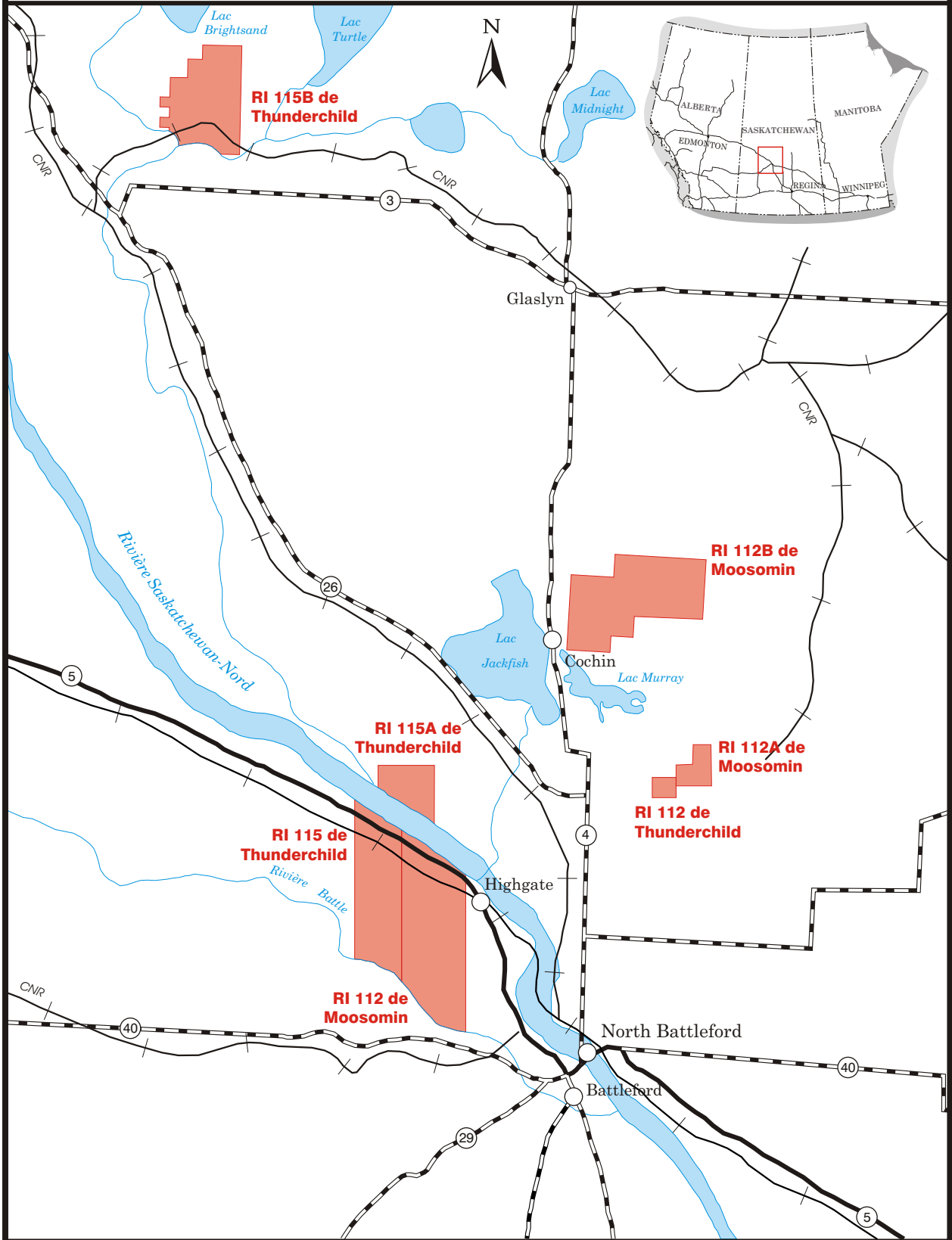
**RAPPORT DE MÉDIATION
SUR LA REVENDICATION DE LA
PREMIÈRE NATION DE THUNDERCHILD
RELATIVE À LA CESSION DE 1908**

Mars 2004

SOMMAIRE

PARTIE I	<u>INTRODUCTION</u>	1
	LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION	1
PARTIE II	<u>BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION</u>	3
PARTIE III	<u>NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION</u>	7
PARTIE IV	<u>CONCLUSION</u>	11

Carte du territoire visé par la revendication



PARTIE I

INTRODUCTION

Le présent rapport expose comment une revendication – en suspens depuis 95 ans, et soumise au processus d'examen des revendications particulières du gouvernement du Canada voilà près de huit ans –, 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 Thunderchild. 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. M. Ralph Brant, directeur de la Médiation à la Commission, a dirigé les travaux.

La Première Nation de Thunderchild présente officiellement sa revendication au ministre des Affaires indiennes en février 1986. Elle fait valoir que la revendication devrait être acceptée aux termes de la Politique des revendications particulières du gouvernement fédéral, invoquant que la cession de 1908 de la réserve de Thunderchild était, notamment, nulle et non avenue. Le 9 juillet 1993, la revendication relative à la cession en 1908 des droits de la bande sur les réserves indiennes (RI) 112A, 115 et 115A était acceptée aux fins de négociation en vertu de la Politique des revendications particulières du Canada. La confirmation de cette acceptation prend la forme d'une lettre de M. Ian Potter, sous-ministre adjoint à l'époque au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), dans laquelle il écrit : « Aux fins de négociation, le Canada accepte que la bande a suffisamment démontré que le Canada avait une obligation légale au sens de la Politique des revendications particulières en ce qui concerne la cession de 1908¹. »

C'est par cette lettre que commence le processus de négociation. À la demande de la Première Nation et avec l'accord du Canada, la Commission accepte le rôle de facilitatrice.

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

¹ Ian Potter, sous-ministre adjoint, Revendications, au chef Winston Weekusk, 9 juillet 1993 (Dossier de la CRI 2107-32-1M).

des revendications territoriales des Indiens au Canada. Elle est mise sur pied par décret le 15 juillet 1991, après quoi M. Harry S. LaForme est nommé commissaire en chef. 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 d'accepter la revendication aux fins de négociation.

En plus de la tenue 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

En 1876, le Canada et les Premières Nations des Plaines, les Cris des Bois et d'autres tribus du centre de la Saskatchewan et de l'Alberta, y compris la Première Nation de Thunderchild, signent le Traité 6. En échange d'une cession de certains 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.

À la fin des années 1880, une superficie de 10 572 acres comprenant les RI 115, 115A et une moitié de la 112A (détenue avec sa voisine la Première Nation de Moosomin), est arpentée et mise de côté en 1889 comme terres de réserve pour la Première Nation de Thunderchild en application du Traité 6. La partie principale de la réserve se situe à courte distance au nord et à l'ouest de Battleford. Les terres de Thunderchild jouissent d'une situation idéale et conviennent à une agriculture mixte, puisqu'elles comptent parmi les meilleures terres agricoles de la région. Au cours des années 1880, 1890 et au début des années 1900, la Première Nation et ses membres effectuent une transition fructueuse et prospère vers un mode de vie fondé sur l'agriculture.

En 1903, ces réserves s'apprécient grâce à la construction de la voie principale du Chemin de fer Canadien du Nord, qui traverse la RI 115 et rejoint les principaux établissements de la région. Après la construction du chemin de fer, l'intérêt et la demande pour les terres de réserve de la Première Nation s'accroissent et la bande subit des pressions pour qu'elle les cède et déménage plus au nord. Les politiciens, les gens d'affaires, les colons et les membres du clergé locaux font pression sur le ministère des Affaires indiennes pour qu'il tente d'obtenir le consentement de la Première Nation à céder ses terres de réserve. Des hauts fonctionnaires du Ministère à Ottawa donnent instruction à l'agent des Indiens local d'obtenir une cession de la bande en 1907. Ces premières tentatives sont infructueuses.

Toutefois, les pressions locales sur les membres de la bande de Thunderchild en vue d'obtenir une cession demeurent fortes, surtout de la part du clergé, et au début de 1908, des directives sont transmises par des hauts fonctionnaires à Ottawa, aux employés locaux du Ministère, de revenir à la charge pour obtenir une cession de la bande. Le 26 août 1908, le commissaire David Laird, en compagnie de l'agent des Indiens J.P.G. Day, assiste à une assemblée dans la réserve de

PLAN
of Subdivision of
THUNDERCHILD
and
MOOSOMIN
INDIAN RESERVES
Nos 112, 115 and 115 A.
SASK.

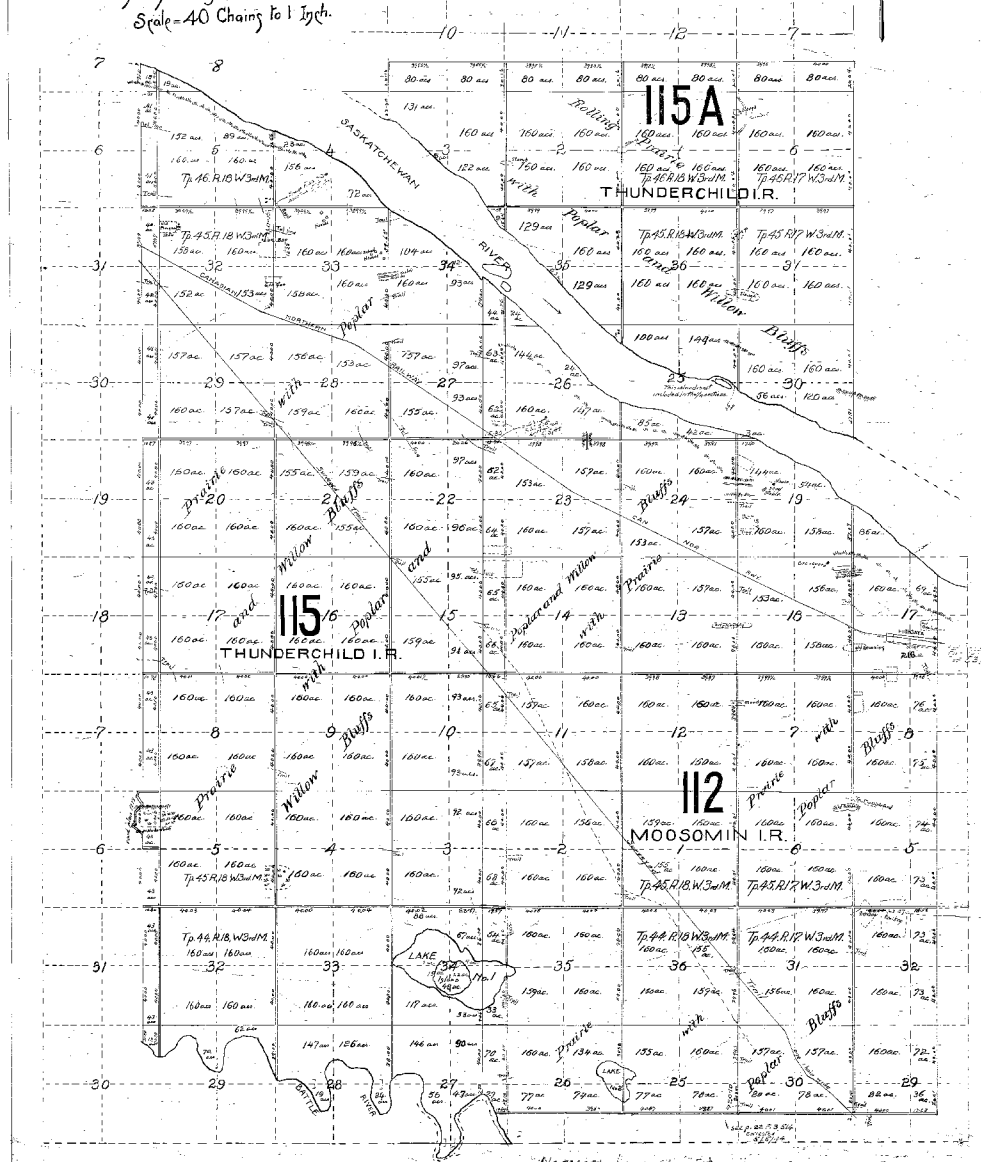
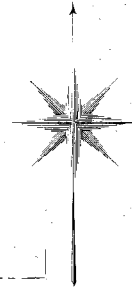
Surveyed by J. Leffock Reid D.L.S. 1909.
Scale = 40 Chains to 1 Inch.

A copy of this Plan has been
filed in the Land Titles Office
at Regina, Saskatchewan
on November 2, 1909
under number O1917455.

The right to maintain Telegraph Lines
on all lands as at present located, is
reserved.
Area for Sale 32381 Ac.
Area 112, Co. 115 with-
held from sale 2031 Ac.

Handwritten signature
Deputy Superintendent General
of Indian Affairs

Handwritten signature
Chief Surveyor
Dept. of Indian Affairs



T. 983

983

T. 983 Sect. 2613

983

SECT 2613

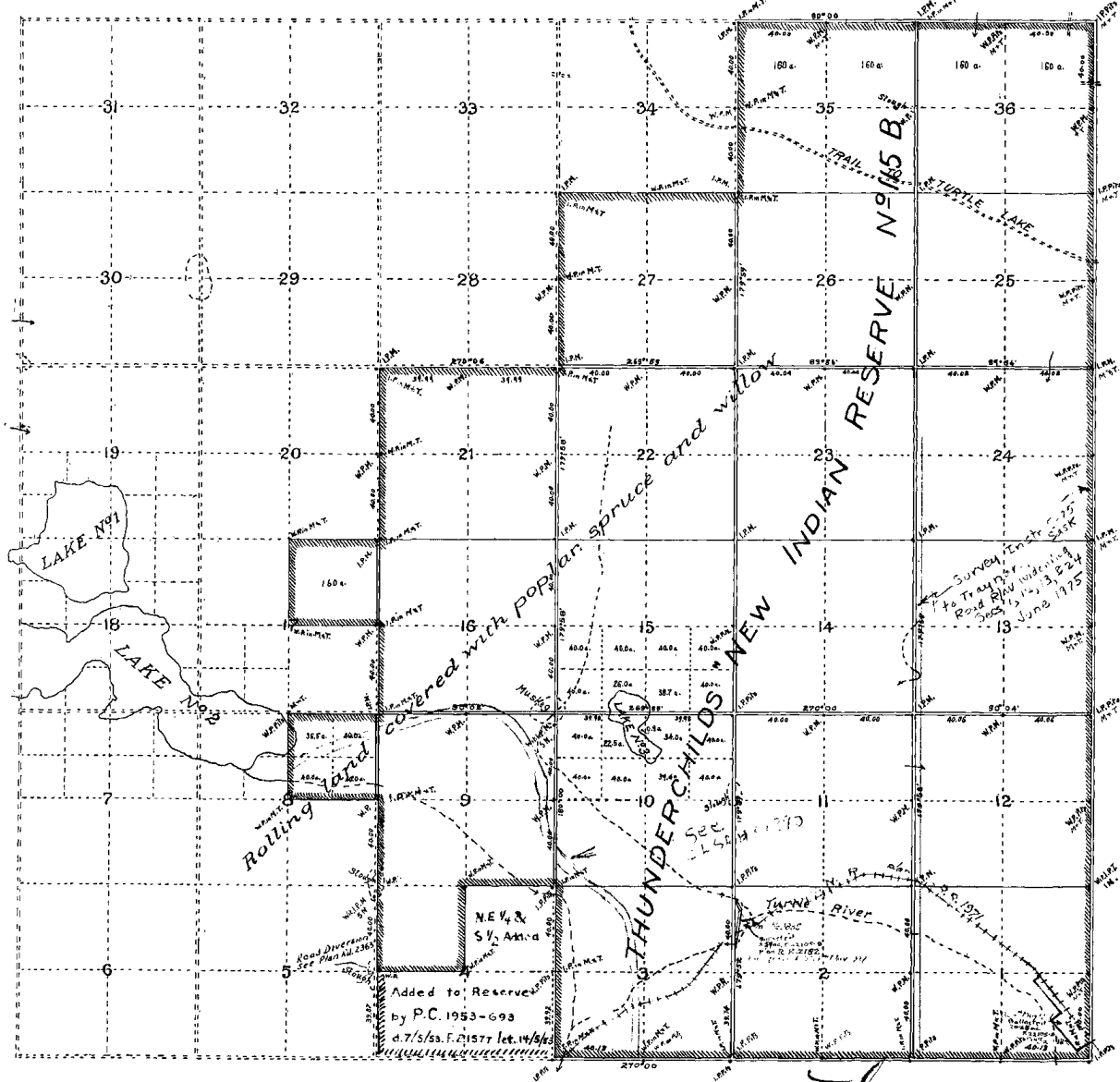
THUNDERCHILDS "NEW" INDIAN RESERVE N°115 B.

SASKATCHEWAN

Township 52 Range 20 West of the Third M.

Surveyed by J. Lestock Reid D.L.S. 1909.

SCALE 40 CHAINS TO AN INCH



Certified Correct Copy of Plan 950
S. Boay
 Ottawa, Dec 17th 1910.

Area 13280 Ac.
 Date for setting apart 1 R. Jan. 2/74

J. A. M. Lean
 Asst. Deputy Superintendent General
 of Indian Affairs.

Thunderchild pour discuter de la cession, et offre à la Première Nation des rations pour une année complète, plutôt que pour six mois, ainsi qu'un paiement en espèces pour obtenir l'appui majoritaire exigé par la loi. Laird et Day ont en main, à cette fin, 15 000 \$ en espèces². Dans son rapport destiné à Ottawa³, le commissaire Laird décrit l'assemblée de deux jours avec la bande au cours de laquelle il a obtenu au départ trois ou quatre votes négatifs, avant de finir par soutirer un vote approuvant la cession par une mince majorité d'une voix. Il convient de noter qu'au moment de la cession, le lieu de la réserve de remplacement était toujours indéterminé et que le choix des nouvelles terres s'est effectué après l'obtention de la cession.

La bande finit par être forcée de déménager à l'endroit où est située la nouvelle réserve 115B, à environ 113 kilomètres au nord et à l'ouest de Battleford. Contrairement aux réserves perdues lors de la cession, la RI 115B se composait de terrains accidentés dont les sols étaient en grande partie impropres à la culture et très rocheux. Sur le plan géographique, la nouvelle réserve était bien plus au nord que les terres cédées, dans une région dont la saison de culture était plus courte. Comparativement aux terres de réserve cédées, la nouvelle réserve était impropre au développement agricole, ce qui laissait à la bande très peu de perspectives économiques.

² Le marché qui sera conclu comprenait des rations pour deux ans et un paiement en espèces total de 12 840 \$ (107 Indiens payés dans la réserve 120 \$ chacun).

³ David Laird, commissaire aux Indiens, à J.D. McLean, secrétaire des Affaires indiennes, 3 septembre 1908, Archives nationales du Canada (AN), RG 10, vol. 7795, dossier 29105-9.

PARTIE III

NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION

Après que le Canada eut accepté la revendication de la Première Nation de Thunderchild en 1993, des négociations commencent entre les parties et se poursuivent de façon plutôt fructueuse pendant environ deux ans. Au cours de cette période, un certain nombre d'études justificatives sont lancées. Toutefois, en juillet 1996, les négociations aboutissent à une impasse. Le 30 juillet 1996, le conseiller juridique de la Première Nation écrit à la Commission pour lui demander de faire enquête sur les aspects théoriques et méthodologiques qu'il conviendrait d'appliquer pour quantifier la perte d'usage en application du critère 3(ii) de la Politique des revendications particulières du gouvernement du Canada⁴.

En préparant la première séance de planification, le conseiller juridique de la Commission des revendications des Indiens propose, et les parties à la négociation acceptent, que le juge Robert Reid, alors directeur de la Médiation à la Commission, préside les travaux. Le but visé, en adoptant une approche de médiation dès le départ, consiste à permettre aux parties de travailler à un règlement mutuellement acceptable de la revendication, en dehors du processus officiel d'examen des revendications. Bien entendu, si les questions en litige n'avaient pas déjà fait l'objet d'une entente entre les parties avant la séance initiale de planification, la médiation n'aurait alors pas été possible et les préoccupations de la Première Nation auraient fait partie du cadre normal de l'enquête de la Commission.

L'approche axée sur la médiation se révèle fructueuse et les négociations reprennent en décembre 1996. Au cours des trois années qui suivent, les discussions continuent en mettant l'accent sur le processus de négociation et les études de perte d'usage.

Les services de médiation et de facilitation offerts par la Commission portent presque exclusivement sur des questions touchant les travaux, le rôle de la Commission consistant à présider les séances de négociation, à dresser le compte rendu exact des discussions, à assurer le suivi des engagements, et à consulter les parties en vue d'établir des ordres du jour, des lieux et des dates

⁴ James A. Griffin, conseiller juridique de la Première Nation de Thunderchild, à Kathleen Lickers, conseillère juridique associée, Commission des revendications des Indiens, 30 juillet 1996 (Dossier de la CRI 2107-32-1).

mutuellement acceptables pour les rencontres. À la demande des parties, il incombe également à la Commission d'arbitrer les différends et d'aider les parties à organiser d'autres séances de médiation. Même si la Commission ne saurait divulguer la teneur des négociations, nous pouvons dire que la Première Nation de Thunderchild et les représentants du MAINC se sont efforcés d'établir des principes de négociation et un protocole d'entente qui les ont aidés à parvenir à un règlement juste de la revendication de la Première Nation.

Des études appuyant les négociations, dont une étude de perte d'usage des forêts et une évaluation des minéraux, ont été réalisées en vue d'apporter les données nécessaires à l'évaluation de la revendication et aux négociations ultérieures. En particulier, des conseillers indépendants ont évalué les pertes d'usage des forêts, du pétrole et du gaz afin de calculer les pertes économiques nettes de la Première Nation par suite de la cession de 1908. La somme de l'indemnité pour ces pertes et le calendrier de règlement final comptaient parmi les questions à régler entre les parties.

Malheureusement, les négociations n'ont pas toujours été harmonieuses pendant ces années. D'importants retards dans les négociations sont attribuables aux nombreuses remises et annulations de rencontres. Comparativement à d'autres tables de négociation auxquelles a participé l'équipe de médiation de la Commission, le nombre d'interruptions des négociations de Thunderchild a été anormalement élevé, la plupart du temps à l'instigation ou à la demande du négociateur fédéral. Sur un plan plus positif, cependant, un certain nombre d'offres préliminaires de règlement et de contre-offres ont été déposées au cours de cette période, même si aucune n'a abouti.

En octobre 2001, un nouveau négociateur fédéral est nommé et, geste inhabituel, il invite la Première Nation de Thunderchild à confectionner la première offre de règlement. La Première Nation répond en janvier 2002 par un projet de règlement⁵. Au cours des mois qui suivent, les négociations de règlement se limitent presque exclusivement à des offres et des contre-offres échangées entre le Canada et la Première Nation et, à la fin mai, un accord officieux est conclu quant à la somme de

⁵ Dan Maddigan, procureur agissant pour la Première Nation de Thunderchild, à Lynda Rychel, avocate principale, Services juridiques du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 25 janvier 2002 (Dossier de la CRI 2107-32-1M).

l'indemnité et aux modalités du règlement. Une offre officielle est soumise par écrit dans une lettre adressée par le Canada à la Première Nation de Thunderchild le 18 octobre 2002⁶.

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 de règlement à l'appui de l'entente. Pendant les huit mois qui suivent, la Commission aide les parties à garder le cap dans leurs travaux en convoquant régulièrement des réunions et des conférences téléphoniques. Le 2 juillet 2003, l'accord définitif de règlement est paraphé par le chef Delbert Wapass et le négociateur en chef fédéral, M. Silas Halyk. Les membres de la Première Nation de Thunderchild votent ensuite pour de ratifier le règlement le 4 septembre 2003. L'entente est signée le 2 octobre 2003 quand le ministre des Affaires indiennes de l'époque, M. Robert Nault, se rend dans la collectivité et participe à la cérémonie officielle de signature.

L'entente de règlement est mise en oeuvre à l'automne 2003 et prévoit une indemnité de 53 millions de dollars pour la bande. Le capital, versé dans un compte en fiducie créé à cette fin par la Première Nation, est considéré comme un actif à long terme à investir pour le bénéfice des membres de la Première Nation. En outre, la Première Nation de Thunderchild est autorisée à acquérir jusqu'à concurrence de 5 000 acres de terres à constituer en réserve, dans les 15 ans de la signature de l'accord, sous réserve de la Politique d'ajouts aux réserves du MAINC.

⁶ Silas E. Halyk, c.r., négociateur fédéral en chef, à la Première Nation de Thunderchild, 18 octobre 2002 (Dossier de la CRI 2107-32-1M).

PARTIE IV

CONCLUSION

Il aura fallu près de 10 ans, de la date de son acceptation aux fins de négociation à sa conclusion, pour régler la revendication de la Première Nation de Thunderchild relative à la cession de 1908. La Commission, agissant comme médiatrice depuis 1996, 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 trois ans, les efforts déployés par la Première Nation pour régler sa revendication sont demeurés infructueux. Les négociations étaient dans une impasse. La Commission a pu, en intervenant dans le dossier, aider les parties à sortir du cul-de-sac dans leur recherche d'une méthode théorique et pratique appropriée pour quantifier la perte d'usage, tout en appliquant les critères d'indemnisation du Canada. Les efforts de la Commission pour sortir les parties de cette impasse ont créé un mouvement suffisant dans le dossier pour déboucher sur un règlement acceptable.

Dans ses recommandations à la suite de l'expérience vécue avec la revendication de la Première Nation de Thunderchild relative à la cession de 1908, la Commission suggère d'abord aux parties de faire appel à ses services beaucoup plus tôt dans les négociations. Peut-être l'impasse ne se serait-elle pas produite ou peut-être aurait-il fallu moins de temps pour régler les difficultés si la Commission avait été présente plus tôt. De toute façon, en profitant de l'appui, des connaissances et de l'expérience de la Commission dès le début des travaux, les parties auraient été mieux placées pour négocier.

La Commission aimerait en outre insister sur un problème qui continue d'enrayer le processus : l'incapacité des parties à la table de garder le cap dans les négociations, causée en partie par le fort taux de roulement des négociateurs et conseillers juridiques. Dans ce cas-ci, les membres de la Première Nation de Thunderchild ont traité avec quatre négociateurs fédéraux et quatre conseillers juridiques du ministère de la Justice pendant la négociation de leur revendication.

En outre, la Commission réitère une recommandation formulée dans ses rapports antérieurs, savoir que les parties aux négociations examinent très attentivement la nécessité de procéder à des recherches et à des études de perte d'usage. 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. À cet égard, 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.