

**COMMISSION DES REVENDICATIONS DES
INDIENS**

**RAPPORT DE MÉDIATION
SUR LA REVENDICATION DE LA
PREMIÈRE NATION DE KAHKEWISTAHAW
RELATIVE À LA CESSION DE 1907**

Janvier 2003

TABLE DES MATIÈRES

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>	11
PARTIE IV	<u>CONCLUSION</u>	13

PARTIE I

INTRODUCTION

Le règlement d'une revendication indienne peut prendre de nombreuses années et survivre à bon nombre des personnes et des anciens qui s'identifiaient le plus au préjudice subi. Le présent rapport traite d'une revendication du genre. La revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw, en suspens depuis près de 95 ans, a été suivie activement en vertu du processus des revendications particulières du gouvernement du Canada depuis 13 ans, et a été rejetée deux fois. En 2002, avec l'aide de la Commission des revendications des Indiens (CRI), elle a trouvé un règlement heureux.

Nous ne ferons pas ici un historique complet de la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw. La Commission a examiné les questions entourant la revendication relative à la cession de 1907 et le processus d'enquête dans son rapport de février 1997 intitulé *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907*¹. Le présent rapport vise à résumer les événements ayant mené au règlement de la revendication et à exposer le rôle joué par la Commission dans le processus de règlement. Ralph Brant, directeur de la Médiation, a dirigé les travaux avec l'aide d'autres membres du personnel de la Commission à divers points en cours de route.

Le 2 mars 1989, la Première Nation de Kahkewistahaw a officiellement présenté sa revendication visant à « faire reconnaître la validité de ses revendications et être indemnisée pour les pertes et les dommages subis » à la suite de la cession de 1907². Elle faisait valoir que la revendication devrait être validée sous le régime de la Politique des revendications particulières du gouvernement fédéral en se fondant sur l'affirmation que la cession des terres de Kahkewistahaw obtenue le 28 janvier 1907 l'avait été par la contrainte, l'influence indue et des déclarations inexactes faites avec négligence et parce que l'entente de cession était déraisonnable. La Première Nation prétendait aussi que la cession n'était pas valide parce que le Canada n'avait pas respecté

¹ Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 3.

² William J. Pillipow, avocat et procureur, à P. Cadieux, ministre des Affaires indiennes, 2 mars 1989 (Documents de la CRI, p. 465) tel que cité dans CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998), 8 ACRI 3, p. 10.

strictement les exigences de la *Loi sur les Indiens* de l'époque, avait manqué à son obligation de fiduciaire envers la Première Nation en ce qui concerne la façon dont la cession a été obtenue et avait contrevenu à une exigence du Traité 4 en n'obtenant pas le consentement de tous les membres de la bande de Kahkewistahaw qui avaient un intérêt dans la réserve.

En réponse au mémoire de la Première Nation, la Direction générale des revendications particulières des Affaires indiennes procède à un examen de la revendication, qu'elle termine en janvier 1992³. Elle présente cette recherche à la Première Nation de Kahkewistahaw lors d'une rencontre le 14 avril 1992, après quoi la Première Nation soumet une révision de sa position⁴.

Deux ans plus tard, lorsqu'elle est informée de la position préliminaire du Canada – qui ne se reconnaît aucune obligation légale envers la Première Nation de Kahkewistahaw découlant de la cession de 1907 – la Première Nation demande officiellement à la Commission de faire enquête sur la revendication. Même si la Première Nation a fourni au Canada un mémoire supplémentaire en réponse au rejet préliminaire de la revendication⁵, le Canada maintient qu'il n'a manqué à aucune obligation envers la Première Nation⁶.

³ Ministère des Affaires indiennes, « Examen par la Direction générale des revendications particulières de la revendication de la bande de Kahkewistahaw relative à la cession de 1907 », janvier 1992 (Documents de la CRI, p. 649-752), tel que cité dans CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998), 8 ACRI 3, p. 10.

⁴ William J. Pillipow, Pillipow & Company, à Jeannie Jeffers, Revendications particulières (Ouest), 28 avril 1992, joignant un résumé de la position juridique de la bande non daté (Documents de la CRI, p. 754-772), tel que cité dans CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998), 8 ACRI 3, p. 10.

⁵ Stephen Pillipow, Pillipow & Company, à Jack Hughes, Revendications particulières (Ouest), 30 juin 1994, avec en annexe, Pillipow & Company, « Supplemental Submission to the Minister of Indian Affairs and Northern Development, Kahkewistahaw First Nation Specific Claim - Land Surrender of 1907 », juin 1994 (Documents de la CRI, p. 776-801), tel que cité dans CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998), 8 ACRI 3, p. 10.

⁶ Jack Hughes, conseiller principal, Revendications particulières (Ouest), au chef Louis Taypotat et au conseil, Première Nation de Kahkewistahaw, 10 août 1994 (Documents de la CRI, p. 858-859); Stephen Pillipow, Pillipow & Company, à Jack Hughes, conseiller principal, Revendications particulières (Ouest), 11 août 1994 (Documents de la CRI, p. 860); Jack Hughes, conseiller principal, Revendications particulières (Ouest), à Stephen Pillipow, Pillipow & Company, 25 août 1994 (Documents de la CRI, p. 861), tel que cité dans CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998), 8 ACRI 3, p. 10-11.

Finalement, le 31 août 1994, la Commission décide de tenir une enquête⁷ conformément au mandat que lui confère la *Loi sur les enquêtes*. Les parties sont alors réunies pour discuter de la revendication et pour préciser les nombreuses questions connexes, la preuve et les positions juridiques opposées. Les travaux de la Commission permettent également d'échanger des documents et offrent une tribune pour tenir une discussion libre et ouverte. Le processus d'enquête donne à la Première Nation de Kahkewistahaw l'occasion de présenter des éléments de preuve et des arguments nouveaux, et la Commission conclut :

nous sommes d'accord avec la Première Nation de Kahkewistahaw et considérons que le gouvernement du Canada n'a pas respecté ses obligations de fiduciaire à l'égard de ces Autochtones. Non seulement le gouvernement n'a-t-il pas satisfait à son obligation de protéger la bande de Kahkewistahaw mais a servi en fait d'habile intermédiaire afin d'obtenir une cession que l'on ne peut que considérer comme oppressive et immorale dans sa conception, son approbation et sa mise en oeuvre⁸.

Le Canada a fini par revoir sa décision et accepter la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw aux fins de négociations⁹, comme le recommandait la CRI.

C'est par la lettre d'acceptation que le processus de négociation d'un règlement commence. À la demande de la Première Nation et du Canada, la Commission accepte ensuite de faciliter les travaux.

⁷ Dan Bellegarde et James Prentice, coprésidents, Commission des revendications des Indiens, au chef et au conseil, Première Nation de Kahkewistahaw, 2 septembre 1994; Dan Bellegarde et James Prentice, coprésidents, Commission des revendications des Indiens, à Ron Irwin, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et à Allan Rock, ministre de la Justice et Procureur général, 2 septembre 1994, tel que cité dans CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998), 8 ACRI 3, p. 11.

⁸ CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998), 8 ACRI 3, p. 11-12.

⁹ Jane Stewart, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, aux commissaires James Prentice et Roger Augustine, 18 décembre 1997, repris dans CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998) 8 ACRI, p. 405.

LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION

La Commission des revendications des Indiens (CRI) a été créée à l'initiative conjointe des Premières Nations et du gouvernement du Canada après des années de discussion sur la manière d'améliorer le traitement des revendications territoriales des Indiens. Elle a été créée par décret le 15 juillet 1991, après quoi Harry S. LaForme, ancien commissaire à la Commission sur les Indiens de l'Ontario, a été nommé commissaire en chef. La CRI est devenue 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 particulières que le Canada a rejetées, et (2) d'offrir des services de médiation pour la négociation des revendications.

Le Canada divise la plupart des revendications en deux catégories : globales et particulières. Les revendications globales sont en général fondées sur un titre ancestral non éteint et prennent ordinairement naissance dans des régions du pays où il n'existe pas de traité entre les Premières Nations et la Couronne. Les revendications particulières touchent en général un manquement à des obligations issues de traité ou une situation où les obligations légales de la Couronne ont d'une autre manière fait l'objet d'un manquement, comme le non-respect d'une entente ou un différend sur certaines obligations découlant de la *Loi sur les Indiens*.

Ces dernières revendications sont celles qui retiennent l'attention de la CRI. Même si la Commission n'est pas habilitée à accepter une revendication rejetée par le Canada ou à en forcer l'acceptation, elle a toutefois le pouvoir d'examiner en détail la revendication et les raisons pour lesquelles elle a été rejetée, et elle le fait avec les requérants et le gouvernement dans le cadre d'une enquête. La *Loi sur les enquêtes* confère à la Commission de vastes pouvoirs en matière d'enquête, dont la collecte d'information et la possibilité d'assigner des témoins à comparaître si nécessaire. Si, à la fin de son enquête, la Commission conclut que les faits et le droit appuient la conclusion que le Canada a, envers les requérants, une obligation légale non respectée, elle peut recommander au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien d'accepter la revendication aux fins de négociations.

En plus de tenir des enquêtes, la Commission est autorisée à offrir des services de médiation à la demande des parties à la négociation. Dès sa création, la Commission a interprété son mandat de manière libérale, comme on l'avait encouragé à le faire, et a vigoureusement cherché à favoriser

la médiation comme solution de rechange aux tribunaux. Afin d'aider les Premières Nations et le Canada à négocier des accords qui concilient leurs intérêts divergents de manière juste, rapide et efficace, 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 ne porte que sur la réalisation par la Commission de son mandat en matière de médiation. Il est cependant à noter que, en raison de l'enquête ayant précédé, la Commission a bénéficié des dossiers historiques ainsi que des mémoires juridiques détaillés des parties, dans lesquels étaient exposés les fondements de la revendication. Ces renseignements n'ont été utilisés que dans la mesure où les commissaires ou le personnel de la Commission avaient besoin d'information de base. En conséquence, la Commission ne tire aucune conclusion de fait dans le présent document.

Le contexte historique de la revendication a été décrit en long et en large dans le rapport publié par la Commission en février 1997, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907*¹⁰. On ne trouvera donc ici qu'un résumé.

Le chef Kahkewistahaw (« He Who Flies Around ») était l'un des 13 chefs qui ont signé le Traité 4 à Fort Qu'Appelle le 15 septembre 1874, par lequel étaient cédés les droits des Indiens sur une superficie de plus de 75 000 milles carrés des terres les plus fertiles du sud de la Saskatchewan. En août 1881, John C. Nelson, arpenteur des terres fédérales, délimite une réserve pour la bande au sud de la rivière Qu'Appelle entre les lacs Crooked et Round (réserve indienne [RI] 72).

Graduellement, la bande a commencé à avoir du succès dans la culture de ses terres au bout de quelques années, passant d'une dépendance presque complète à l'aide du gouvernement et aux rations à une exploitation agricole mixte relativement autonome comprenant la culture du blé et l'élevage du bétail. Les troupeaux laitiers et de boeuf d'élevage deviennent une partie importante des efforts agricoles de la bande, puisque ces marchés étaient plus facilement accessibles pour eux que celui des céréales.

L'élevage de bétail exige de bonnes terres à foin, ce dont Kahkewistahaw dispose en abondance dans la partie sud de sa réserve. Les marécages à l'extrémité sud de la réserve non seulement suffisent aux besoins en foin de la bande mais produisent aussi un excès pouvant être

¹⁰ On peut trouver la version détaillée de ce résumé dans CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998), 8 ACRI 3.

vendu à profit sur le marché, même les années de sécheresse. La production de foin passe de 85 tonnes en 1882 à 350 tonnes en 1895. Ces terres très fertiles et profitables finissent par faire l'objet de projets de cession.

La nomination en 1905 de Frank Oliver comme ministre de l'Intérieur et surintendant général des Affaires indiennes survient alors qu'un développement économique rapide devient la priorité du gouvernement. Oliver, ancien éditorialiste du *Bulletin* d'Edmonton avait longtemps fait campagne pour qu'on ouvre les terres de réserve à la colonisation. Il est à remarquer qu'Oliver exprime publiquement son point de vue : « évidemment, les intérêts de la population doivent avoir la préséance et s'il faut choisir entre les Indiens et les Blancs, les intérêts des Blancs seront protégés¹¹. » Cette attitude s'impose rapidement dans tout le Département et se reflète dans les politiques et les lois subséquentes du gouvernement visant à diminuer la taille des réserves indiennes ou à les éliminer. Par exemple, une modification apportée en 1906 à la *Loi sur les Indiens* alors en vigueur¹² permettait de répartir entre les membres de la bande jusqu'à 50 pour cent du produit d'une cession et de la vente des terres. Avant cette modification, seulement 10 pour cent pouvaient être répartis.

Grâce à la combinaison de ces facteurs, le gouvernement fédéral obtient ce qu'il désirait : la cession de plus de 90 000 acres en 1907 de la réserve de Kahkewistahaw et deux autres réserves locales. La cession de Kahkewistahaw se réalise finalement après de nombreuses demandes et pétitions locales (1885, 1886, 1891, 1899, 1902 et 1904), ainsi qu'après deux assemblées de cession présidées par l'inspecteur des agences indiennes William Graham. Une distribution en espèces de 94 \$ par personne a lieu immédiatement après le deuxième, et fructueux, vote sur la cession. Une

¹¹ Canada, Chambre des communes, *Débats* (30 mars 1906), p. 947-950. Cité dans CRI, *Enquête sur la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw relative à la cession de terres de réserve en 1907* (Ottawa, février 1997), publié dans (1998), 8 ACRI 3, p. 43-44.

¹² SC 1906, c. 20, art. 1 (modifiant l'art. 70 de la *Loi*). La sanction royale a été accordée le 13 juillet 1906. Ce n'était pas là la seule modification de la *Loi des Sauvages* préconisée par Oliver en vue de réduire la taille des réserves indiennes ou de les éliminer. En 1911, deux modifications que les Indiens ont baptisées «loi Oliver» ont été adoptées. La première permettait aux pouvoirs publics d'exproprier des terres de réserve sans obtenir de cession. Toute société, municipalité ou organisation dotée d'un pouvoir d'expropriation était habilitée à exproprier les terres des réserves sans autorisation du gouverneur en conseil, à condition que ce soit pour des travaux publics. La seconde permettait à un juge d'ordonner qu'une réserve située à l'intérieur ou en bordure d'une municipalité d'une certaine importance soit déplacée s'il était «pratique» de le faire. Il n'était pas nécessaire d'obtenir le consentement de la bande ni de cession avant de déplacer toute la réserve. (SC 1911, c. 14, art. 1 et 2 respectivement.)

fois la transaction confirmée, 33 281 des 46 720 acres consenties dans le cadre du Traité 4 à Kahkewistahaw pour la RI 72 avaient été cédées à la Couronne pour qu'elle les vende. Cela représentait plus de 70 pour cent des terres reçues par la bande en vertu du Traité. Des 13 439 acres qui restaient après la cession, la majorité était passablement inférieure aux terres cédées, tant en pourcentage qu'en qualité de terre arable.

La cession et la vente proposée sont approuvées par décret le 4 mars 1907, et la vaste majorité des terres est vendue lors de deux ventes tenues les 25 novembre 1908 et 15 juin 1910. Le peu de terres cédées qui reste est distribué après la Première guerre mondiale par la Commission d'établissement des soldats.

PARTIE III

NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION

Après que le ministre des Affaires indiennes eut accepté en décembre 1997 la revendication de la Première Nation concernant cette cession, des négociations de fond commencent à l'automne 1998. Les questions centrales sont le montant de compensation offert par le Canada pour la valeur des terres cédées de façon irrégulière et pour la perte d'usage de 1907 à nos jours.

Le rôle de la Commission dans le processus aurait normalement dû prendre fin une fois l'enquête terminée et la revendication de la Première Nation acceptée aux fins de négociations par le Canada. Toutefois, dès les débuts de la négociation, la Commission reçoit une lettre, rédigée conjointement par la Première Nation de Kahkewistahaw et le gouvernement du Canada, demandant à la Commission d'agir comme facilitatrice dans les négociations. La Commission a accepté et Ralph Brant, directeur de la Médiation, a pris la responsabilité du dossier.

La facilitation a porté presque entièrement sur les travaux. Le rôle de la Commission consistait à présider les séances de négociation, à faire un compte-rendu exact des discussions, à faire le suivi des engagements, et à consulter les parties en vue d'établir un ordre du jour, un lieu et un moment acceptables aux parties pour les rencontres. À la demande des parties, la CRI s'est aussi chargée de faire la médiation des différends, d'aider les parties à obtenir d'autres services de médiation, et elle a coordonné les diverses études réalisées par les parties à l'appui des négociations.

Même si la teneur des négociations est confidentielle et ne regarde que les parties à la négociation, et ne peut donc être révélée par la Commission, on peut dire que la Première Nation de Kahkewistahaw et les représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ont travaillé à établir des principes de négociation et un protocole de fonctionnement, ce qui les a aidés à parvenir à un règlement mutuellement acceptable de la revendication de la Première Nation.

Les négociations ont progressé lentement mais régulièrement au cours des quelques années qui ont suivi. En cours de route, des études de perte d'usage et des évaluations des terres ont été réalisées pour fournir les renseignements nécessaires à une évaluation de la revendication et aux négociations subséquentes. Des experts indépendants ont évalué les pertes d'usage aux fins des activités traditionnelles, de l'agriculture, de la foresterie et de l'exploitation minière en vue d'estimer les pertes économiques subies par la Première Nation à la suite de la cession de 1907. En outre, deux évaluations foncières indépendantes ont été réalisées.

Jusqu'à ce moment-là, le rôle de la CRI dans les négociations de revendication s'était en général limité à la facilitation des négociations. Cependant, dans le cas de la revendication de Kahkewistahaw, la Commission, à la demande des parties à la table de négociation, a accepté la responsabilité additionnelle de coordonner les études. De par ce rôle plus étendu, la Commission devait surveiller l'avancement des études, coordonner les rencontres, aider à éliminer les recouvrements et les incohérences entre les études, faire un résumé coordonné de toutes les études, et faciliter les communications entre les consultants et les équipes de négociation composées de représentants de la Première Nation et du Canada. La Commission a réussi à s'acquitter de cette tâche, tant pour les études commandées conjointement par le Canada et la Première Nation de Kahkewistahaw que pour plusieurs études additionnelles demandées uniquement par la Première Nation, dont une étude spéciale des avantages économiques et du coût des dérangements, une étude des coûts d'acquisition et de création d'une réserve, et une étude de la valeur actuelle. En dehors de ce processus, la bande a aussi fait des recherches sur les ventes de terres et le compte en fiducie.

Comme c'est le cas dans la plupart des négociations de revendication, les parties ont été frustrées par les retards. Il y en a eu en ce qui concerne la fin des recherches et des études de perte d'usage. D'autres retards ont été occasionnés par le roulement de personnel au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et au ministère de la Justice. À certains moments, les négociations étaient à peu près au point mort.

Toutefois, après d'intenses et complexes discussions, le Canada fait une offre de règlement¹³. La Première Nation finit par accepter et un accord de règlement est conclu après échange d'une correspondance nourrie, de nombreuses conférences téléphoniques, des réunions et des versions révisées.

Le 25 novembre 2002, la Première Nation de Kahkewistahaw ratifie le règlement proposé de 94,65 millions de dollars en compensation de la cession et de la perte d'usage de 33 248 acres de terres de réserve en 1907.

¹³ A.J. Gross, négociateur fédéral en chef, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Direction des revendications particulières, au chef Louis Taypotat, Première Nation de Kahkewistahaw, 14 janvier 2002 (dossier de la CRI 2107-23-01).

PARTIE IV
CONCLUSION

Il a fallu des années, en l'espèce 13, pour régler la revendication de la Première Nation de Kahkewistahaw, comme c'est le cas de la plupart des revendications particulières en souffrance au Canada. Même si la Commission a agi comme facilitatrice/médiatrice, elle n'était pas habilitée à forcer les parties à s'entendre et ne pouvait leur imposer un règlement. Il revient aux parties d'avoir réussi à régler la revendication. Cependant, l'issue des négociations montre le potentiel qu'a la Commission de favoriser le règlement des revendications. Pendant huit ans, les efforts déployés par la Première Nation en vue de faire valider et régler sa revendication sont demeurés vains. Le processus d'enquête de la Commission a permis de produire un mouvement suffisant pour que la Première Nation et le Canada s'entendent sur l'importance de maintenir la participation de la Commission dans la négociation.

La présence continue de la Commission à la négociation ajoute de la valeur à un processus qui est entravé par l'incapacité des parties à la table de demeurer constantes dans les négociations. Cette incapacité est causée en partie par un fort taux de roulement chez les négociateurs et les conseillers juridiques. Le service de médiation de la Commission aide non seulement les parties à maintenir le cap et l'énergie dans les négociations, mais il peut aussi jouer le rôle essentiel de « mémoire institutionnelle » à la table.

Il faut donner crédit aux parties, toutefois, pour le fait qu'elles ont été en mesure de collaborer à la réalisation des évaluations foncières et des études de perte d'usage. À bien des tables de négociation dans le passé, les études réalisées indépendamment par chaque partie n'ont pas permis une meilleure compréhension ou une plus grande probabilité d'arriver à un accord définitif. Le rôle joué par la Commission en coordonnant le processus s'est avéré extrêmement utile à faire avancer la négociation.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Phil Fontaine, Président
Fait le 21 janvier 2003.