UNIVERSITE PARIS 8 – VINCENNES / SAINT-DENIS
ECOLE DOCTORALE DES SCIENCES SOCIALES

IFG LAB
INSTITUT FRANÇAIS DE GEOPOLITIQUE

Thèse de doctorat
Discipline : Géographie, mention Géopolitique

présentée et soutenue publiquement par
Charlotte Bezamat-Mantes

le 30 novembre 2020

ANALYSE GEOPOLITIQUE DES STRATEGIES TERRITORIALES POUR L'AUTODETERMINATION DES PREMIERES NATIONS AU CANADA : LE CAS DES RESERVES URBAINES A SASKATOON ET WINNIPEG



Composition du jury :

COLLIGNON Béatrice, Professeure à l'Université Bordeaux-Montaigne (rapporteuse)
DOUZET Frédérick, Directrice de thèse, Professeure à l'Université Paris 8
HIRT Irène, Professeure à l'Université de Genève (rapporteuse)
KULCHYSKI Peter, Co-directeur de thèse, Professeur à la *University of Manitoba*
LEHMAN-FRISCH Sonia, Professeure à l'Université Paris Nanterre
SUBRA Philippe, Professeur à l'Université Paris 8

Je souhaite remercier plusieurs institutions pour leur soutien financier : la *University of Manitoba,* la *Manitoba Research Alliance*, l'Ecole doctorale des sciences sociales de Paris 8 et l'Association Française d'Etudes Américaines.

I am pleased to acknowledge the generous financial support of the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada through the Manitoba Research Alliance grant: Partnering for Change – Community-based solutions for Aboriginal and inner-city poverty (project No. 626).

Photographie de couverture : Affiche rappelant l'existence des traités, quartier du *North End* à Winnipeg (territoire du Traité n°1), C. Bezamat-Mantes, 2014.

Remerciements

Je voudrais en premier lieu adresser tous mes remerciements et ma gratitude à Frédérick Douzet et Peter Kulchyski, qui ont encadré ce travail de thèse. Je remercie Frédérick Douzet qui, depuis le Master 2, m'a fait confiance, m'a encouragée et qui, grâce à nos discussions et ses nombreux conseils, m'a permis de devenir une meilleure chercheuse. Je remercie Peter Kulchyski, d'avoir cru en moi et en mon travail quand je n'étais encore qu'en Master, de m'avoir donné l'opportunité de vivre au Canada et de m'avoir encouragée avec bienveillance lorsque je doutais. Je souhaite également remercier les membres du jury qui ont accepté de lire et d'évaluer mon travail et de prendre part à la soutenance.

Mener à bien tout ce travail de thèse aurait été pour moi une mission impossible sans l'aide et le soutien de nombreuses personnes en France et au Canada.

A Winnipeg, mes remerciements vont tout d'abord à Ryan Duplassie et à ses filles Saya, Suiden et Erin, chez qui j'ai vécu pendant presque deux ans. Grâce à la famille Duplassie, j'ai toujours eu un foyer à Winnipeg, et je leur en suis infiniment reconnaissante.

Je remercie chaleureusement Kim Wilde de la *University of Manitoba* dont l'aide a été si précieuse pour préparer mon séjour comme *visiting student* au département des *Native Studies*.

Il n'a pas été évident de me déraciner dans un autre pays, et dans cette expérience parfois difficile, j'ai pu compter sur la camaraderie et l'amitié de nombreuses personnes à la *University of Manitoba* et ailleurs. Je pense en particulier à Lydia Schoeppner, Asfia Gulrukh Kamal, Eduardo Vergolino, Mehdi Rahimian, Micheline Hugues et Melanie Braith. Un immense merci à Sara Ly pour sa présence, sa bonne humeur et sa francophonie dans cet océan d'anglais. Merci aux grimpeurs du *U of M Climbing Club* pour les séances bi-hebdomadaires d'escalade.

Je souhaite remercier également les personnes qui m'ont hébergée à un moment ou à un autre de mon enquête de terrain, notamment Valentina Ly, Marilyn Friesen, Tyler Funk et Carmen Ponto à Winnipeg, Yvette Cuthbert à Portage la Prairie et Belle Bellegarde à Saskatoon.

Mes sincères remerciements vont également à toutes les personnes qui, au cours de mon enquête de terrain, ont accepté d'être interviewées. Je souhaite remercier en particulier les membres de la Première Nation de Long Plain et de la Nation Crie de Muskeg Lake qui ont accepté de me rencontrer, de partager leurs aspirations et de répondre à mes nombreuses questions. Sans eux, ce travail de thèse n'aurait pu être ce qu'il est.

Une grande partie de cette thèse a été écrite à l'Institut Français de Géopolitique à Paris 8, où les discussions, les rigolades et les « pré-pauses » avec mes camarades ont été des bulles d'oxygène indispensables. Je pense en particulier à Guilhem, Mathilde, Yéléna, Colin, David, Wahel, Alix et Lori. Evidemment, l'IFG sans Carine Moin et Gülden Peyker ne serait pas l'IFG : je les remercie infiniment pour leur présence et leur aide au cours de ces dernières années. Un merci particulier à Guilhem Marotte, qui depuis les temps fort lointains où il fut mon moniteur en Master 1, a été présent pour m'aider à naviguer la vie de doctorante : merci pour tes conseils, ta disponibilité et ton soutien jusqu'à la dernière minute.

Merci à Gabrielle Leflaive, Margot Béal, Camille Gaborit, Margot François, Alix Desforges, Colin Gérard et Pascale Debruères pour vos relectures attentives et vos suggestions d'amélioration. A cet égard, j'adresse un très grand merci à Yéléna Mac-Glandières, qui m'a beaucoup aidée à la fin de cette thèse à rendre mes propos – je l'espère – plus clairs.

Je voudrais remercier chaleureusement mes ami.e.s pour leur soutien tout au long de ces dernières années. Merci à Lucile, Margaux, Adé, Camille et Thomas à Paris et à Fanny, Gabrielle, PL, Cécile, Lisa et Marc à Lyon.

Je souhaite aussi remercier ma famille et ma « tribu élargie ». Merci à mon frère, Florian Mantes, qui m'a soutenue par sa présence tout au long de ce travail. Merci à ma mère, Annick Bezamat, qui m'a appris à être déterminée et persévérante. Merci à mon père, Francis Mantes, qui m'a toujours encouragée à faire des études. Merci à Nicole Jouan-Mantes, pour son optimisme et son écoute. Merci à Pascale, à Jean-Pierre et au reste de la famille Debruères-Vinadia-Nefedov-Boyer pour votre présence et votre soutien.

Enfin, et évidemment, je remercie Roman Vinadia pour sa présence à mes côtés ces sept dernières années. Merci pour ton soutien sans faille et tes encouragements, pour ta présence même quand nous étions séparés par un océan et pour ton amour.

Sommaire

Remerciements **3**

Sommaire **6**

Liste des sigles **9**

Introduction générale **13**

Chapitre 1. Les réserves urbaines, un nouvel outil pour l'autodétermination des Premières Nations qui catalyse des rivalités de pouvoir **39**

Introduction 41

1. Du colonialisme à l'autodétermination autochtone : des rivalités de pouvoir anciennes et protéiformes 42

1.1 Le déclassement progressif des Premières Nations sur la scène géopolitique nord-américaine 42

1.2 De Premières Nations souveraines à pupilles de l'Etat : l'émergence du colonialisme politique 47

1.3 Des revendications territoriales aux réserves urbaines : la résolution des droits fonciers issus des traités en Saskatchewan et au Manitoba 64

1.4 Créer une nouvelle réserve : un processus intergouvernemental complexe 79

2. Les réserves urbaines, fer de lance de la reconquête économique, politique et territoriale des Premières Nations 94

2.1 Réserves urbaines et auto-suffisance économique : un moyen vers l'auto-détermination des gouvernements autochtones 94

2.2 Les réserves urbaines redessinent la géographie des territoires autochtones et posent la question du droit à la ville des Premières Nations 107

Conclusion de chapitre 121

Chapitre 2. « *Bringing the reserve to the market* » : la Nation Crie de Muskeg Lake, pionnière des réserves urbaines **125**

Introduction 126

Propos liminaire : les origines de la réserve urbaine de Muskeg Lake 128

1. Les rôles du gouvernement fédéral dans la création de la réserve urbaine et leur perception par Muskeg Lake 141

1.1 Quatre thèmes d'intervention du gouvernement fédéral 141

1.2 Représentations de Muskeg Lake sur le rôle du gouvernement fédéral dans la création de réserves 151

2. Muskeg Lake et Saskatoon : une nouvelle relation intergouvernementale 159

2.1 La réception du projet de réserve urbaine par le leadership de la ville 162

2.2 Les négociations entre Muskeg Lake et Saskatoon : la construction d'une relation intergouvernementale positive 164

2.3 Analyse de la zone de contact intergouvernemental entre Muskeg Lake et Saskatoon 171

3. Le rôle du public dans la création de réserves urbaines 188

3.1 Information, consultation ou concertation : quel débat public sur les réserves urbaines à Saskatoon ? 190

3.2 De l'importance des représentations : « Ils pensaient qu'on allait emménager et créer un ghetto dans leur belle ville » 195

3.3 La campagne d'éducation publique sur les réserves urbaines 202

4. La mise en œuvre de la stratégie de développement économique urbain de Muskeg Lake 209

4.1 Transformer la réserve indienne en zone de développement économique 209

4.2 Exploiter le potentiel fiscal de la réserve urbaine 219

4.3 Evolution de la stratégie économique sur la réserve urbaine 221

5. Héritage et impacts de la réserve urbaine 228

5.1 La réserve urbaine mène Muskeg Lake « sur le chemin de l'autonomie gouvernementale et de l'auto-suffisance » 230

5.2 La réserve urbaine influence les négociations sur le règlement des revendications territoriales 238

5.3 L'impact négatif de la réserve de Muskeg Lake : le forfait pour les services municipaux 243

5.4 La réserve urbaine améliore les relations entre Saskatoon et les Autochtones 246

5.5 L'expérience positive de la réserve urbaine fait de Saskatoon une ville proactive sur les réserves urbaines 247

Conclusion de chapitre 251

Chapitre 3. La réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain à Winnipeg : entre accroissement de l'autodétermination et encadrement de la souveraineté autochtone. 255

Introduction 256

1. De la réserve à la ville : l'urbanisation progressive de l'économie de la Première Nation de Long Plain 259

1.1 Une stratégie de développement économique indispensable 259

1.2 Dans les années 1990, la formulation d'une stratégie d'extension territoriale 268

1.3 La réserve urbaine de Portage la Prairie : succès économique et premières relations intergouvernementales avec une municipalité 275

2. Créer une réserve urbaine à Winnipeg : un processus intergouvernemental chargé de rivalités de pouvoir pour le contrôle du territoire 285

2.1 Premier projet : la *Governance House* de l'Assemblée des Chefs du Manitoba (2006-2009) 287

2.2 Deuxième projet : la zone de développement économique de la Première Nation de Long Plain (2009-2013) 307

3. Aménagement et gestion de la réserve urbaine : rivalités de pouvoir entre Long Plain, Winnipeg et le gouvernement fédéral 348

3.1 La stratégie économique de Long Plain repose sur trois piliers… et la coopération du gouvernement fédéral 348

3.2 La Loi sur la gestion des terres des Premières Nations : une étape vers l'autonomie gouvernementale autochtone pour la gestion des réserves 370

3.3 Dans la zone de contact intergouvernemental entre Long Plain et Winnipeg, l'aménagement du territoire est un enjeu de pouvoir 379

Conclusion de chapitre 404

Chapitre 4. « *Too good for Indians* » : Les Kapyong Barracks ou le droit à la ville des gouvernements autochtones 409

Introduction 410

1. Rivalités de pouvoir entre les gouvernements fédéral et des Premières Nations pour le contrôle des Kapyong Barracks 414

1.1 L'affaire des Kapyong Barracks : émergence d'un conflit durable dans la ville de Winnipeg 414

1.2 A l'origine du conflit, des projets d'appropriation et des représentations du territoire incompatibles 421

2. Des rivalités de pouvoir inter-Premières Nations à la constitution d'un gouvernement du Traité n°1 458

2.1 Des projets d'appropriation territoriale autochtone divergents pour les Kapyong Barracks 458

2.2 La *Treaty One Development Corporation* : du projet économique à la coopération intergouvernementale 474

Conclusion de chapitre 488

Conclusion générale 491

Annexes 501

Table des illustrations et encadrés 509

Entretiens 513

Bibliographie 516

Table des matières 541

Liste des sigles

Sigles	Français	Anglais	Territoire ou gouvernement concerné
ACC	Comité communautaire d'Assiniboia	Assiniboia Community Committee	Winnipeg, Traité n°1, Manitoba
ACM	Assemblée des Chefs du Manitoba	Assembly of Manitoba Chiefs	Traités n°1, 2, 3, 4, 5, 6, 10 - Manitoba
ADC	Entreprise de développement Arrowhead	Arrowhead Development Corporation	Première Nation de Long Plain, Traité n°1, Manitoba
AMDS	Accord municipal sur le développement et les services	Municipal Development and Services Agreement	Première Nation-Municipalité
APN	Assemblée des Premières Nations	Assembly of First Nations	Canada
BCT	Bureau du Commissaire aux Traités	Office of the Treaty Commissioner	Saskatchewan
BID		Business Improvement District	
BRA	Bureau des Revendications des Autochtones	Office of Native Claims	Canada
BVG	Bureau du Vérificateur Général	Office of the Auditor General	Canada
CBC	Radio-Canada	Canada Broadcasting Corporation	Canada
CC	Comité communautaire	Community Committee	Winnipeg, Traité n°1, Manitoba
CRPA	Commission Royale sur les Peuples Autochtones	Royal Commission on Aboriginal Peoples	Canada
CSC	Cour suprême du Canada	Canada Supreme Court	Canada
CTWR	Charleswood-Tuxedo-Whyte Ridge	Charleswood-Tuxedo-Whyte Ridge	Winnipeg, Traité n°1, Manitoba
CVR	Comité de vérité et réconciliation du Canada	Truth and Reconciliation Commission	Canada
DFIT	Droits fonciers issus des traités	Treaty Land Entitlement	Saskatchewan, Manitoba
DMIS	Système d'information sur la prise de décision	Decision-Making Information System	Winnipeg, Traité n°1, Manitoba

Sigles	Français	Anglais	Territoire ou gouvernement concerné
DOTC		Dakota Ojibway Tribal Council	Sept Premières Nations au Manitoba
FAQ	Foire aux questions	Frequently Asked Questions	
FSIN		Federation of Saskatchewan Indians puis Federation of Sovereign Indigenous Nations	Traités n°2, 4, 5, 6, 8, 10 - Saskatchewan
IMC	Comité de suivi de la mise en œuvre desdroits fonciers issus des traités	Implementation Monitoring Committee	Traités n°1, 2, 3, 4, 5, 6, 10 - Manitoba
IMCP		Industrial Maintenance Canada Partnership	
ITAB	Comité consultatif sur la fiscalité indienne	Indian Taxation Advisory Board	Canada
LGTPN	Loi sur la gestion des terres des Premières Nations	First Nations Land Management Act	Canada
MMM	Fédération des Métis du Manitoba	Manitoba Metis Federation	Manitoba
MTS		Manitoba Telecom Services	Manitoba
NAISA		Native American and Indigenous Studies Association	
NCI		Native Communications Inc.	
NSGC		Northern Strands Group of Companies	
ONU	Organisations des Nations Unies	United Nations Organisation	
PAR	Politique d'Ajouts aux Réserves	Additions to Reserve Policy	Canada
PDG	Président-directeur général	Chief Executive Officer	
PDGF	Programme de délégation de la gestion foncière	Delegated Lands Management Program	Canada
PGETR	Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserves	Reserve Land and Environment Management Program	Canada
PPC	Parti-progressiste conservateur	Progressive Conservative Party	Canada
PPDD		Planning, Property and Development Department	Winnipeg, Traité n°1, Manitoba

Sigles	Français	Anglais	Territoire ou gouvernement concerné
PRAT	Programme régional d'administration des terres	Regional Lands Administration Program	Canada
RCB	Résolution du Conseil de la Bande	Band Council Resolution	Canada
RCGT		Raymond Chabot Grant Thornton	
SARL	Société à responsabilité limitée	Limited Liability Company	
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logements	Canada Mortgage and Housing Corporation	Canada
SIC	Société immobilière du Canada	Canada Lands Corporation	Canada
SREDA		Saskatoon Regional Economic Development Authority	Région métropolitaine de Saskatoon, Saskatchewan
STC		Saskatoon Tribal Council	Sept Premières Nations de la Saskatchewan
T1DC		Treaty One Development Corporation	Traité n°1, Manitoba
TARRC	Centre de recherche du Manitoba sur les droits autochtones et issus des traités	Treaty and Aboriginal Rights Research Center of Manitoba	Traités n°1, 2, 3, 4, 5, 6, 10 - Manitoba
TLEEP		Treaty Land Entitlement Exchange Program	Saskatchewan, Manitoba
TPS	Taxe sur les produits et services	Goods and Services Tax	Canada
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée		
TVP	Taxe de vente provinciale	Provincial Sales Tax	Toutes les provinces
VPM	Vice-Premier ministre	Deputy Prime Minister	Canada

INTRODUCTION GENERALE

« Oh, ça va être un casino, une station-service, un tabac »[1], « la valeur de nos propriétés va baisser, la criminalité va augmenter, il va il y avoir des taudis et des chiens [errants] »[2], « est-ce que vous pouvez me garantir que je serai en sécurité quand je marcherai dans la rue la nuit si les Premières Nations mettent la main sur cette propriété ? »[3] [4]

Les propos en épigraphe sont quelques-unes des réactions de résidents de la ville de Winnipeg au projet de création d'une nouvelle réserve indienne[5] dans leur quartier. Les réserves indiennes urbaines, véritables enclaves de souveraineté autochtone[6] dans la ville, sont un phénomène relativement récent au Canada et plus particulièrement dans la province du Manitoba. Elles sont vectrices de représentations négatives à l'égard des Premières Nations, l'un des trois groupes autochtones au Canada, et de leurs territoires, les réserves. Les revendications territoriales des Premières Nations en milieu urbain sont ainsi porteuses d'un important potentiel de conflit entre Autochtones et non-Autochtones.

Les réserves urbaines, qui naissent dans la province voisine de la Saskatchewan dans les années 1980, commencent à se multiplier au Manitoba au début des années 2000. Plusieurs bandes[7] cherchent à étendre à la ville les territoires sous leur juridiction pour y créer des zones de développement économique. Cette stratégie territoriale et économique permet aux bandes de pallier l'insuffisance des financements fédéraux alloués aux Premières Nations. En termes politiques, la création de sources de revenus indépendants du gouvernement fédéral renforce la souveraineté des gouvernements autochtones. Comme le résume un *leader* autochtone du Manitoba, « tant qu'on n'a pas d'argent, on peut continuer à parler de souveraineté autant qu'on veut »[8] [Nelson, 2014]. Auto-suffisance financière et souveraineté des Premières Nations sont ainsi intimement liées, et les réserves urbaines sont conçues comme un outil permettant d'atteindre ces deux objectifs.

---

[1] « *Oh, it's gonna be a casino, a gas bar, a smoke shop* »
[2] « *Our property values are gonna go down, crime rates are gonna go up, we're gonna have shanty housing, and dogs* »
[3] « *Can you guarantee me that I will be safe at night walking the streets if First Nations take over this property?* »
[4] Ces propos me furent rapportés par Jamie Wilson, Commissaire aux relations découlant des traités au Manitoba entre 2010 et 2016 [Entretien avec Wilson, 2016]. Wilson est membre de la Nation crie d'Opaskwayak.
[5] Les réserves indiennes sont les territoires des Premières Nations. Le mot « indien » est utilisé dans cette thèse dans son acception légale : il fait référence au statut d'Indien, défini dans la Loi sur les Indiens de 1876.
[6] Au Canada, « autochtone » fait référence aux peuples premiers, présents avant la colonisation européenne : les Premières Nations, les Métis et les Inuits. Les Métis n'ont pas de territoires officiels et les Inuits canadiens vivent principalement dans le territoire fédéral du Nunavut, au nord du pays. Seules les Premières Nations ont des territoires officiels dans la partie méridionale du pays.
[7] Le mot « bande » est synonyme de « Première Nation ». Le terme « tribu », utilisé aux Etats-Unis, ne l'est pas au Canada où il n'a aucune valeur légale.
[8] « *If we don't have money, we can talk about sovereignty all we want* », Terry Nelson, alors Grand Chef de la *Southern Chiefs' Organization* et ancien Chef de la Première Nation anishinabe de Roseau River, Forum on Urban Reserves, 26 février 2014 [Enquête de terrain].

En outre, la création de ces nouvelles réserves urbaines bouleverse la géographie des territoires sous souveraineté autochtone. Jusque dans les années 1950, les gouvernements des Premières Nations, leurs membres et leurs territoires furent systématiquement et délibérément exclus des espaces urbains. La localisation des premières réserves dans des espaces ruraux et isolés, l'expropriation de celles situées près des villes ou villages et l'interdiction pour les membres des Premières Nations de quitter leur réserve sans l'autorisation de l'agent indien[9] firent de la ville un espace interdit et inatteignable pour les Premières Nations. En ce sens, les réserves urbaines représentent une rupture importante. Elles signalent l'arrivée en ville de nouveaux acteurs, qui se réapproprient le territoire urbain après plus d'un siècle d'exclusion. Ces nouveaux acteurs sont porteurs à la fois de revendications de souveraineté et d'ambitions économiques, jouant le rôle de promoteur immobilier foncier et d'entreprise. A travers les réserves urbaines, c'est donc aussi la géographie coloniale[10], construisant autochtonie et urbanité comme incompatibles, qui est remise en question.

Les Premières Nations qui cherchent à créer des réserves urbaines bouleversent ainsi l'équilibre des pouvoirs dans la ville, où le partage de l'autorité politique est déjà établi entre trois gouvernements (municipal, provincial et fédéral) et où le développement d'activités économiques est l'apanage d'entreprises privées. La création et l'aménagement de ces réserves catalysent des conflits entre différents gouvernements ; elles révèlent des tensions profondes autour d'enjeux de souveraineté, de partage du pouvoir et de représentations sur les droits et les territoires de chacun. Au-delà de l'accès à un marché économique, les réserves urbaines posent ainsi directement la question du droit à la ville des gouvernements des Premières Nations.

Problématique et questions de recherche

Dans cette thèse, je m'interroge sur les formes que prend la présence des gouvernements autochtones en ville, à travers l'étude de la création et du développement des réserves urbaines. J'ai suivi une série de questionnements pour répondre à la problématique générale de ma thèse, à savoir **comment les réserves urbaines reconfigurent les relations intergouvernementales des Premières Nations à toutes les échelles à travers la (re)définition de leurs rôles et de leur place dans la ville.**

Mon travail de recherche est articulé autour de trois grands axes : 1) la définition de l'objet « réserves urbaines » lui-même ; 2) l'identification des acteurs impliqués dans leur création et

[9] Je présente le rôle de l'agent indien, représentant du gouvernement fédéral dans les réserves, dans le Chapitre 1.
[10] Exposée en détail dans le Chapitre 1.

leur développement ; 3) l'analyse de leurs impacts économiques, politiques, géographiques et symboliques. La réflexion engagée pour chacun de ces axes répond à une série de questions.

Les réserves urbaines

Ce phénomène, *a priori* relativement nouveau aussi bien pour les Premières Nations que pour les autres gouvernements, a été l'objet de peu de travaux académiques. L'émergence des réserves urbaines pose la question de leur définition et des stratégies territoriales qui sous-tendent les choix de leur localisation. Dans cet effort de définition, je me suis en outre penchée sur les motivations des Premières Nations qui cherchent à créer des réserves urbaines. Dans quel contexte politique, géographique, économique ces démarches s'inscrivent-elles ? Quels sont les objectifs qui sous-tendent la création des réserves urbaines ?

Les acteurs

La création d'une réserve urbaine est le résultat d'un processus impliquant plusieurs gouvernements. Afin de comprendre l'impact de ce processus intergouvernemental sur la place et le rôle des Premières Nations dans la ville, il faut analyser plusieurs éléments. Il s'agit de s'interroger sur les acteurs impliqués, leurs interventions et leurs représentations sur les rôles, les droits, les territoires et les pouvoirs de chacun. Quels facteurs, structurels ou contingents, permettent d'expliquer la teneur du rapport de forces entre les acteurs ? Pourquoi et à quel propos y a-t-il conflit à certains endroits et pas à d'autres ?

Les impacts

Pour comprendre dans toute leur complexité les enjeux liés aux réserves urbaines, il ne suffisait pas d'étudier les motivations des Premières Nations ni les conditions de création de ces réserves : il fallait également tenter d'en définir les impacts.

Sur le plan géographique, les réserves urbaines ont le potentiel de remettre en question l'exclusion historique des Premières Nations de l'espace urbain. Il s'agira, à travers les cas d'étude, de comprendre les stratégies territoriales d'urbanisation des Premières Nations et leur potentiel conflictuel en fonction des caractéristiques des projets.

En termes économiques, les réserves urbaines sont envisagées par les Premières Nations comme un outil au service de leur autosuffisance financière. Il s'agira de s'interroger sur les impacts de

ces nouvelles réserves sur les finances des gouvernements autochtones et leur capacité à exercer leur droit revendiqué à l'autodétermination

Au niveau politique, les réserves urbaines représentent l'arrivée en ville d'un gouvernement souverain, ce qui n'est pas sans provoquer des conflits. L'un des objectifs de la thèse est d'identifier sous quelles formes et dans quelles conditions les gouvernements des Premières Nations prennent place dans le territoire de la ville.

Méthode géopolitique

Pour réaliser ce travail de thèse, je me suis appuyée sur la démarche fondée par Yves Lacoste et enseignée à l'Institut français de géopolitique. Lacoste définit la géopolitique comme une démarche scientifique pour analyser « les rivalités de pouvoirs sur des territoires et sur les [personnes] qui s'y trouvent » [Lacoste, 1993 : iii]. Elle peut être appliquée à l'étude des conflits entre Etats ou à l'intérieur d'un Etat, dans le cas de la géopolitique interne.

L'analyse des représentations des acteurs impliqués dans le conflit est au cœur de la démarche géopolitique :

> La seule façon scientifique d'aborder quelque problème géopolitique que ce soit est de poser d'entrée de jeu, comme principe fondamental, qu'il est exprimé par des représentations divergentes, contradictoires et plus ou moins antagonistes [Lacoste, 1993 : 28]

Les représentations du territoire, même celles perçues comme « fausses », doivent être intégrées à l'analyse du conflit car elles « déterminent le choix des stratégies » des acteurs tout autant que les données matérielles [Lacoste, 1993 : 4].

Ces représentations s'articulent à différentes échelles, du très local (quartier, rue) au planétaire. Le raisonnement géopolitique doit donc être conduit aux différents niveaux d'analyse spatiale pertinents pour la compréhension du conflit étudié et revêt ainsi une dimension multiscalaire fondamentale [Lacoste, 1993 : 32].

Frédérick Douzet propose d'appliquer le raisonnement géopolitique lacostien à l'analyse des rivalités de pouvoirs ayant trait aux villes, tout en développant des outils propres, initiant ainsi le champ de la géopolitique urbaine [Douzet, 2001, 2007]. L'étude des représentations des acteurs – comment ils se représentent leur identité, leur histoire, leur territoire, et ceux des autres – permet de mettre en lumière leurs motivations et leurs stratégies, afin de comprendre comment les rivalités de pouvoir « ont un impact sur l'organisation des territoires urbains » [Douzet, 2001 : 58]. La conduite d'entretiens avec les acteurs constitue l'un des outils les plus efficaces pour connaître et comprendre ces représentations au cœur des conflits géopolitiques.

Philippe Subra a quant à lui ouvert le champ de la géopolitique de l'aménagement du territoire. Même en l'absence de conflits ouverts armés ou d'intense couverture médiatique, les conflits d'aménagement du territoire sont bel et bien géopolitiques parce que les rivalités qui opposent les acteurs « portent elles aussi sur des territoires, dont chaque acteur cherche à obtenir *l'usage*, en fonction de ses intérêts propres, des objectifs qu'il s'est fixé, ce qui implique une forme de contrôle sur ces territoires » [Subra, 2014 : 16]. Les outils et méthodes proposés par Subra m'ont permis d'analyser les relations autochtones-municipales sous le prisme de la géopolitique de l'aménagement du territoire et d'identifier ainsi les enjeux, acteurs et conséquences des conflits liés aux réserves urbaines.

L'application de la méthode géopolitique aux conflits locaux, développée par Philippe Subra à la suite d'autres chercheurs [Lacoste, 1986 ; Giblin-Delvallet, 1990], m'a permis de m'interroger sur les rapports de force entre acteurs, y compris non-étatiques, à l'œuvre dans les conflits produits par la création et le développement de réserves urbaines [Subra, 2012]. La *Géopolitique locale* de Subra [Subra, 2016] m'a ainsi encouragée à étudier la dimension géopolitique du rôle du public et de la consultation locale dans les conflits locaux émergeant des revendications territoriales autochtones en ville.

Les entretiens avec les acteurs se sont avérés dans le cadre de cette thèse d'autant plus nécessaires pour comprendre les représentations liées aux réserves urbaines qu'elles sont peu traitées dans la presse et que la littérature est mince. Pour réaliser mon enquête de terrain, j'ai passé dix-huit mois à Winnipeg entre septembre 2015 et juillet 2017 en tant qu'étudiante invitée (*visiting student*) au département d'études autochtones de la *University of Manitoba*. Je me suis également rendue à Saskatoon (Saskatchewan) pendant trois semaines en avril 2017. J'ai mené 26 entretiens avec 24 personnes, à Winnipeg et Headingley (Manitoba) et à Saskatoon. A cela s'ajoutent les 14 entretiens, avec 15 acteurs, réalisés en 2014 à Winnipeg et à Portage la Prairie (Manitoba)[11]. J'ai rencontré des chefs de Premières Nations, des responsables du développement économique et des acquisitions territoriales de plusieurs bandes, des conseillers municipaux, des chercheurs, des fonctionnaires des gouvernements municipaux, manitobain et fédéral. 39 de ces 40 entretiens ont été enregistrés, avec l'accord des interviewés, et retranscrits. Un interlocuteur a requis l'anonymat. Ces entretiens et l'enquête de terrain m'ont permis de rassembler des données introuvables dans la presse ou la littérature existante. De plus, ils m'ont aidée à comprendre les points de vue des différents acteurs, leurs représentations du territoire

[11] Dans le cadre de mon mémoire de Master 2 à l'Institut Français de Géopolitique, « Enjeu de souveraineté autochtone dans le système fédéral canadien : La réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain à Winnipeg », sous la co-direction de Frédérick Douzet et Eric Canobbio.

de la ville, des réserves urbaines et du rôle de chaque niveau de gouvernement dans la création et l'aménagement de ces réserves.

La lecture de la presse locale (*Winnipeg Free Press, Winnipeg Sun*), des sources de première main (rapports et audits gouvernementaux ou d'institutions représentant les Autochtones par exemple) et de la littérature sur les réserves urbaines a permis de compléter les informations récoltées en entretiens.

J'ai également mis à profit mon temps sur le terrain pour participer aux rares événements organisés autour des réserves urbaines (conférences, forum et assemblée publique). Cela a été l'occasion d'entendre les discours véhiculés par les Premières Nations sur ces réserves et de comprendre leurs stratégies de communication auprès des résidents locaux, de la presse et du milieu des affaires.

Au cours de mon séjour à Winnipeg, l'observation de terrain, préconisée par Douzet [2001, 2007] dans l'étude des conflits de géopolitique urbaine, s'est également avérée un outil précieux pour appréhender le territoire de la capitale provinciale. La fragmentation de la ville en plusieurs espaces, invisible sur une carte, est devenue évidente. Au cours d'un trajet en bus, on passe de zones industrielles ou commerciales à de vastes espaces non construits puis à des quartiers entièrement résidentiels et des zones touristiques sans habitations : l'usage des espaces de la ville est très segmenté et peu mixte. Les deux rivières qui traversent la ville font office de barrières à certains endroits. La rivière Assiniboine, sur un axe est-ouest, sépare ainsi physiquement le quartier de Saint-James[12], plutôt industriel, commercial et ouvrier, du quartier de Charleswood[13], boisé, résidentiel et riche. La Rivière Rouge divise quant à elle Winnipeg selon un axe nord-sud et peut obliger à des détours de plusieurs kilomètres pour se rendre dans le quartier de l'autre côté de la rivière. Le bâti fait lui aussi apparaître des espaces différenciés qui n'accueillent pas les mêmes types de population : immeubles anciens et dégradés autour de Main Street, dans le centre-ville ; maisons individuelles avec leur petit jardin dans les quartiers de Saint-Boniface ou Saint-Vital ; ou encore véritables manoirs entourés de grandes propriétés à Tuxedo. L'étendue de cette ville – dont la superficie équivaut à celles cumulées des départements français de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne[14] – participe à l'impression d'un espace urbain qui s'étale et qui ressemble à un patchwork de quartiers déconnectés les uns des autres. Tous ces éléments, que l'on ne peut voir qu'en se déplaçant dans la ville, m'ont permis de mieux appréhender Winnipeg et ses différents espaces, qui

[12] Où est localisée la réserve urbaine que j'étudie dans le Chapitre 3.
[13] Où sont localisées les Kapyong Barracks, au cœur de l'étude de cas du Chapitre 4.
[14] La ville de Winnipeg a une superficie de 464 kilomètres carrés, la Seine-Saint-Denis 236 et le Val-de-Marne 245. Pour donner un autre ordre d'idée, la ville de Paris a une superficie de 105 kilomètres carrés.

influent sur les stratégies de localisation des réserves urbaines mais aussi sur les réactions des élus et des habitants face à ces projets.

Positionnement en tant que chercheuse

> Du point de vue des colonisés, […] le terme « recherche » est inextricablement lié à l'impérialisme et au colonialisme européens. Le mot lui-même, « recherche », est probablement l'un des plus vilains mots du vocabulaire du monde autochtone. […] Dans un sens très concret, la recherche a été une rencontre entre l'Occident et l'Autre. On en sait beaucoup plus sur un côté de ces rencontres que sur l'autre[15] [Smith, 2012 : 1 et 8]

Lors de mon séjour comme étudiante invitée au département des études autochtones de la *University of Manitoba*, j'ai suivi un cours intitulé « Méthodologie et questions de recherche en études autochtones ». Ce cours m'a permis de comprendre comment la recherche, en sciences sociales ou dans d'autres domaines, a représenté à travers les siècles un outil d'oppression et de contrôle des peuples autochtones. La lecture de chercheurs, autochtones pour la plupart, s'interrogeant sur la manière de « décoloniser » la recherche m'a également fait prendre conscience de manière aigüe de mon positionnement de chercheuse, européenne et blanche, face à mes interlocuteurs autochtones [Gross, 2002 ; Green, 2004 ; Weber-Pillwax, 2004 ; Brown et Strega, 2005 ; Ermine, 2007 ; McLeod, 2007 ; Barreiro, 2010 ; LaRocque, 2010 ; Moodie, 2010 ; Smith, 2012 ; Craft, 2013 ; Mosby, 2013 ; Goulet et Goulet, 2014]. Les comités d'éthique encadrant les recherches doctorales à la *University of Manitoba* imposent par exemple aux doctorants de préserver l'anonymat des personnes interrogées et de détruire toutes les retranscriptions d'entretien une fois la thèse soutenue. Mais, lorsque l'on se sert d'informations fournies par des personnes autochtones sans les nommer, quand on ne garde pas trace de ces informations et de ces échanges, c'est une dépossession de plus à laquelle le chercheur participe. A l'intérieur même des universités, la recherche est un enjeu de pouvoir.

J'ai tâché d'identifier le plus clairement possible les personnes autochtones que j'ai interrogées et les auteurs cités, en spécifiant chaque fois que c'était possible leur Première Nation ou leurs origines autochtones, et ce dans l'objectif d'éviter une homogénéisation de mes interlocuteurs sous une étiquette 'autochtone' vide de sens. J'ai expliqué en amont et en personne mon projet de recherche à mes interlocuteurs, pour qu'ils sachent dans quel contexte et pour quel usage je les interrogeais. Comme le note Linda Tuhiwai Smith [2012] dans les propos cités plus haut, la recherche est aussi le résultat d'un rapport de forces asymétrique qui a donné la parole avant

[15] « *From the vantage point of the colonized,* […] *the term 'research' is inextricably linked to European imperialism and colonialism. The word itself, 'research', is probably one of the dirtiest words in the indigenous world's vocabulary.* […] *In a very real sense research has been an encounter between the West and the Other. Much more is known about one side of those encounters than is known about the other side* »

tout aux non-Autochtones. J'ai cherché, autant que possible, à donner la parole aux premiers concernés – ce qui n'empêche pas, évidemment, une prise de position critique de ma part en tant que chercheuse. Les discours des membres et des élus des Premières Nations constituent ainsi une matière première essentielle à ce travail de thèse. Les lecteurs noteront la quasi-absence de femmes dans les personnes que j'ai interrogées ; ceci reflète la situation dans les gouvernements, autochtones comme non-autochtones, où les femmes occupent moins que les hommes des postes à responsabilités.

Les peuples autochtones, « étudiés à mort »[16] [Blair, 2015] n'accueillent pas toujours à bras ouvert les questions des chercheurs. Comme le constatait le géographe Benjamin Leclère dans sa thèse de doctorat sur les revendications territoriales des Amérindiens aux Etats-Unis et des Aborigènes en Australie, le chercheur peut se voir répondre que « ce qui se passe en territoire indien ne concerne que les Indiens »[17] [Leclère, 2014 : 25-26]. Dans les faits, je n'ai pas eu à faire face à la méfiance des acteurs issus des Premières Nations. A l'exception d'un seul entretien à Saskatoon, qui s'est terminé avec le départ de l'une de mes interlocutrices visiblement mise en colère par mes questions, les membres des Premières Nations que j'ai interrogés se sont montrés ouverts à mes questions et prêts à m'expliquer en détail leurs stratégies économiques ou de communication. Evidemment, cela n'empêche pas qu'il est possible que mon identité ait influencé les propos qui m'étaient tenus, comme le notait Douzet à propos de son étude des rivalités de pouvoir à Oakland [Douzet, 2001 : 62]. Le fait que je sois une femme blanche, m'entretenant le plus souvent avec des Autochtones, et française, donc originaire de l'un des deux pays qui colonisèrent le Canada, a pu influer sur les réponses de mes interlocuteurs[18].

[16] « *researched to death* »
[17] « *what's happening in Indian country is Indian* business »
[18] On m'a ainsi expliqué que je ne pouvais pas comprendre le système fédéral canadien parce que je venais d'un pays avec un régime centralisé ou fait des comparaisons entre les réserves autochtones et le système féodal en France. D'une manière générale, les Français ont toutefois une meilleure image auprès des Autochtones que les Britanniques ou leurs descendants, du fait des relations franco-autochtones des débuts de la colonisation, perçues comme plus amicales et mutuellement bénéfiques [Dickason et Newbigging, 2015].

Positionnement par rapport à la littérature existante

Autochtonie, colonialisme et autodétermination

L'autochtonie est caractérisée par un rapport de forces avec l'Etat

Les géographes Irène Hirt et Béatrice Collignon rappellent que le terme « peuples autochtones » a commencé à être utilisé dans les années 1970, quand les mobilisations des Amérindiens[19] font leur entrée sur la scène internationale [Hirt et Collignon, 2017]. Les Autochtones insistent sur leur occupation du territoire antérieure à celle des nouveaux venus européens et dénoncent « l'oppression politique, la discrimination sociale et les processus d'usurpation foncière et de dépossession territoriale dont ils font l'objet depuis plusieurs siècles » [Hirt et Collignon, 2017 : 2].

La déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007 retient quatre critères caractérisant l'autochtonie : la continuité historique sur un territoire, la différence culturelle, le principe de non-dominance et l'auto-identification [Landy *et al.*, 2017]. Le terme « autochtone » est aujourd'hui utilisé de par le monde pour désigner des populations dont le point commun est d'avoir des relations de pouvoir inégales avec les Etats où elles vivent et de subir des discriminations à cause de leurs modes de vie [Landy *et al.*, 2017 : 3]. L'autochtonie se caractérise par le combat pour la reconnaissance de droits collectifs, politiques et culturels allant au-delà des droits de la personne [Kulchyski, 2013 ; Nikolaeva, 2016 ; Hirt et Collignon, 2017].

Les luttes des peuples autochtones, dont les enjeux et les formes varient au niveau local, ont en commun de chercher à obtenir des formes d'autonomie au sein des Etats-nations : il s'agit d'obtenir « un droit à l'autodétermination sur des portions d'espace » précis et la participation aux décisions concernant l'aménagement du territoire, le contrôle et l'utilisation des ressources naturelles ou « toute autre action sur leurs territoires historiques » [Hirt et Collignon, 2017 : 4].

Un trait essentiel de l'autochtonie est ainsi la relation de rapport de forces des peuples autochtones avec l'Etat colon, marquée par une recherche de la souveraineté des Autochtones.

[19] Peuples premiers des Etats-Unis.

Le colonialisme, une relation de domination fondée sur la dépossession territoriale

La chercheuse maorie Linda Tuhiwai Smith[20] constate que « les discussions post-coloniales ont provoqué une certain résistance chez les Autochtones […] à l'idée que le colonialisme est une affaire terminée, une affaire du passé »[21] [Smith, 2012 : 24]. Béatrice Collignon rappelle que, dans ce contexte, le préfixe « post » ne fait pas référence « à un après, comme on a tendance à le comprendre en France, mais à un au-delà » [Collignon, 2007]. C'est qu'il faut comprendre le colonialisme comme un processus, et non pas une période.

Le colonialisme, en tant que processus, « constitue le fondement historique de la dynamique relationnelle qui a marqué et continue de marquer les rapports entre les peuples autochtones » et la société dominante [Green, 2004 : 12], c'est-à-dire la société canadienne dans mon présent propos. La politologue Joyce Green[22] souligne que, même si les formes et les pratiques du colonialisme ont évolué au fil du temps et selon les lieux, « les rapports de pouvoir foncièrement inégalitaires et abusifs sur lesquels s'appuient ces pratiques, eux, demeurent » [Green, 2004 : 12].

Smith interprète le colonialisme comme l'une des expressions de l'impérialisme européen, pouvant prendre quatre formes : l'impérialisme comme expansion économique, comme subjugation des 'autres', comme une idée ou concept, et comme un champ discursif de savoirs [Smith, 2012 : 21]. La formation de l'Etat canadien et le « développement colonialiste-capitaliste »[23] au 19e siècle s'appuient sur le territoire et nécessite donc sa prise de contrôle par l'Etat, au détriment des primo-occupants [Coulthard, 2014 : 12]. La dépossession territoriale est ainsi au cœur de la relation entre colons et colonisés [Sartre, 1956, 1960, 1968 ; Fanon, 1961 ; Coulthard, 2014], elle est en même le fondement [Marx, 1887 : 507 ; Battell Lowman et Barker, 2015]. Le politologue autochtone canadien Glen Coulthard[24] précise : « comme le capitalisme, le colonialisme, en tant que structure de domination fondée sur la dépossession, n'est pas une 'chose', mais plutôt l'effet total de la diversité des relations sociales complexes d'oppression qui le constituent »[25] [Coulthard, 2014 : 15]. Il faut comprendre le colonialisme comme une relation, produite et reproduite de diverses manières au fur et à mesure du temps, mais systématiquement caractérisée par la dépossession territoriale des peuples premiers.

[20] Professeure d'éducation autochtone à la *University of Waikato* en Nouvelle-Zélande.
[21] « *Post-colonial discussions have also stirred some indigenous resistance* [...] *to the idea that colonialism is over, finished business* »
[22] D'origine anglaise, ktunaxa et crie.
[23] « *colonial-capitalist development* »
[24] Membre des Dénés Yellowknives, dans les Territoires du Nord-Ouest.
[25] « *Like capitalism, colonialism, as a structure of domination predicated on dispossession, is not a "thing," but rather the sum effect of the diversity of interlocking oppressive social relations that constitute it* »

Dans le contexte de *settler colonialism*[26] canadien, la sociologue Emma Battell Lowman et le géographe Adam Barker affirment qu'un trait fondamental de l'identité du colon (*settler*) est qu'il « bénéficie de la dépossession et de la destruction des peuples autochtones, tout en niant avec véhémence sa complicité dans les événements et les processus qui les produisent »[27] [Battell Lowman et Barker, 2015 : 16]. Les structures et pratiques de domination sont ainsi occultées [Battell Lowman et Barker, 2015] et produisent une hiérarchie sociale entre Autochtones et colons, qui apparaît comme naturelle et qui « continue de faciliter la dépossession des peuples autochtones de leurs territoires et de leur droit à s'auto-déterminer »[28] [Coulthard, 2014 : 6][29]. Coulthard résume comme suit la relation coloniale entre l'Etat et les Autochtones canadiens :

> La reproduction de la relation coloniale entre les peuples autochtones et ce qui deviendrait finalement le Canada reposait fortement sur le déploiement du pouvoir étatique autour de pratiques génocidaires d'*exclusion* et d'*assimilation* forcées […] [, sur] les tentatives répétées pour ouvertement déraciner et détruire la vitalité et l'autonomie des modes de vie autochtones, à travers des institutions telles que les pensionnats autochtones ; à travers l'imposition de politiques par l'Etat colon visant explicitement à affaiblir les économies politiques autochtones et leurs relations avec le territoire ; […] à travers le vol des enfants autochtones *via* des politiques racistes de protection de l'enfance ; et à travers la dépossession quasi-totale des peuples autochtones de leurs territoires et modes de gouvernance traditionnelle, en échange de pouvoirs administratifs délégués exercés sur des terres de réserve relativement minuscules. Toutes ces politiques cherchèrent à marginaliser les peuples et communautés autochtones dans le but ultime de nous éliminer, si ce n'est physiquement, au moins en tant que *peuples* culturels, politiques et légaux, distinguables du reste de la société canadienne[30] [Coulthard, 2014 : 5]

C'est en réaction à ces tentatives de destruction et d'assimilation à la société dominante que les peuples autochtones, particulièrement depuis les années 1970, cherchent à obtenir la reconnaissance de leur droit à l'autodétermination.

---

[26] « *Settler* » signifiant « colon » ou « colonisateur », l'expression « *settler colonialism* » apparaît redondante en français (colonialisme de colons). On pourrait parler de colonisation de peuplement, mais cette traduction approximative ne met pas en évidence l'appareil étatique nécessaire au maintien des colonies.

[27] « *benefitting from the disposession and destruction of Indigenous peoples while at the same time vehemently denying complicyt in the events and processes that make that happen* »

[28] « *continue to facilitate the dispossession of Indigenous peoples of their lands and self-determining authority* »

[29] J'explore ces pratiques concrètement dans le Chapitre 1.

[30] « *the reproduction of the colonial relationship between Indigenous peoples and what would eventually become Canada depended heavily on the deployment of state power geared around genocidal practices of forced* exclusion *and* assimilation*.* […] *repeated attempts to overtly uproot and destroy the vitality and autonomy of Indigenous modes of life through institutions such as residential schools; through the imposition of settler-state policies aimed at explicitly undercutting Indigenous political economies and relations to and with land;* [...] *through the theft of Aboriginal children via racist child welfare policies; and through the near wholesale dispossession of Indigenous peoples' territories and modes of traditional governance in exchange for delegated administrative powers to be exercised over relatively minuscule reserve lands. All of these policies sought to marginalize Indigenous peoples and communities with the ultimate goal being our elimination, if not physically, then as cultural, political, and legal* peoples *distinguishable from the rest of Canadian society* » (italique dans l'original)

L'autodétermination des Premières Nations : un enjeu de pouvoir dans le système fédéral canadien

Quelques définitions de l'autodétermination

La déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones affirme qu'ils « ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel » [Organisation des Nations Unies, 2007 : sect.3]. Le juriste James Anaya[31] explique que l'autodétermination repose sur le principe que tous les peuples, y compris donc les peuples autochtones, doivent jouir du droit de contrôler leur propre destinée [Anaya, 2004].

Le *leader* et penseur canadien Harold Cardinal[32] peint à la fin des années 1960 un tableau des conséquences concrètes du colonialisme sur l'autodétermination des peuples autochtones :

> Le gouvernement de l'homme blanc a permis à ses représentants (pire, les a encouragés) à usurper aux peuples indiens notre droit de prendre nos propres décisions et notre autorité pour mettre en œuvre les buts que nous nous sommes fixés. En fait, le vrai pouvoir, le processus de prise de décision et le groupe mettant en œuvre les politiques, a toujours résidé à Ottawa, au Ministère des Affaires indiennes et du développement du nord. […] Ces gens sans visage à Ottawa, un groupe relativement petit, quasiment perpétuellement inconnu, ont été assis à leur bureau huit heures par jour, cinq jours par semaine, depuis plus d'un siècle, et ont décidé à peu près tout ce qu'il pourrait un jour arriver à un Indien canadien. Ils ont établi les politiques, les règles et les régulations pour tout ce qui a trait aux peuples natifs. Ils ont décidé où nos fils iraient à l'école, près de chez nous ou désespérément loin ; ils ont décidé quelles maisons seraient construites sur quelles réserves pour quels Indiens et si elles pouvaient avoir des toilettes intérieures ou extérieures ; ils ont décidé quels types de développement social ou économique auraient lieu, où et comment il serait contrôlé. Si vous êtes un Indien [ayant des droits issus des traités], vous n'avez jamais pu faire un pas sans que ces types, ces bureaucrates, ces fonctionnaires à leur bureau dans leur nouvelle tour à Ottawa, disent « oui »… ou « non »[33] [Cardinal, 1969 : 7-8]

[31] De 2008 à 2014, rapporteur spécial de l'Organisation des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.
[32] Membre de la Première Nation de Sucker Creek, Alberta.
[33] *The white man's government has allowed (worse, urged) its representatives to usurp from Indian peoples our right to make our own decisions and our authority to implement the goals we have set for ourselves. In fact , the real power, the decision-making process and the policy-implementing group, has always resided in Ottawa, in the Department of Indian Affairs and Northern Development. […] These faceless people in Ottawa, a comparatively small group, perpetually virtually unknown, have sat at their desks eight hours a day, five days a week, for over a century, and decided just about everything that will ever happen to a Canadian Indian. They have laid down the policy, the rules, the regulations on all matters affecting native peoples. They have decided where our sons will go to school, near home or hopelessly far from home; they have decided what houses will be built on what reserves for what Indians and whether they may have inside or outside toilets; they have decided what types of social or economic development will take place and where and how it will be controlled. If you are a treaty Indian, you've never made a move without these guys, these bureaucrats, these civil servants at their desks in their new office tower in Ottawa saying "yes"… or "no"*

Peter Kulchyski, chercheur en études autochtones à la *University of Manitoba*, résume ainsi l'autodétermination des Premières Nations dans le contexte canadien : c'est « quand vous pouvez dire 'non' au gouvernement fédéral, et [qu']il n'y a rien qu'ils puissent y faire »[34] [Entretien avec Kulchyski, 2014]. Il poursuit : « l'autodétermination, c'est quand les gens […] ont, essentiellement, la capacité de décider pour leur avenir, de prendre eux-mêmes les décisions concernant leur avenir »[35], une capacité que les gouvernements autochtones n'ont, au début du 21e siècle, « absolument pas »[36] [Entretien avec Kulchyski, 2014]. C'est que la recherche de l'autodétermination est, au Canada comme dans les autres anciennes colonies, marquée par des rapports de pouvoir entre les gouvernements coloniaux et les peuples autochtones [Green, 2004 : 11].

L'autodétermination autochtone remet en cause la souveraineté canadienne

La mise en œuvre du droit à l'autodétermination des peuples autochtones rencontre un obstacle de taille : la question du partage du pouvoir avec les autres gouvernements. Si le fédéralisme peut être vu comme une organisation politique permettant « que se réalisent les souverainetés individuelles à l'intérieur d'un Etat intégrateur qui se veut plus que la somme de ses compétences », force est de constater que le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces canadiennes ne sont pas prêts à y inclure les Autochtones comme un troisième ordre de gouvernement [Green, 2004 : 15-17]. L'existence des peuples autochtones et de leur droit à l'autodétermination remettent directement en cause la souveraineté de l'Etat canadien, donc « son droit d'exercer sa compétence sur le territoire et les populations qui y résident » [Green, 2004 : 17].

Pour l'anthropologue Michael Asch, la réticence du Canada à admettre la souveraineté autochtone prend ses racines dans le principe de *terra nullius*, selon lequel les territoires que se sont appropriés les colons en Amérique du Nord n'appartenaient à personne : la *terra nullius* est la « terre sans maître », sur laquelle aucune souveraineté ne s'applique [Asch, 1992]. La fiction juridique de la *terra nullius* permet à l'Etat colonial d'affirmer sa souveraineté sur le territoire, à l'exclusion de tout autre[37].

Dans le cas du *settler colonialism*, la question du partage du pouvoir se pose parce que les colons ne sont jamais repartis[38]. La mise en œuvre de l'autodétermination nécessite une mesure

[34] « *when you can say "no" to the federal government and they can't do anything about it* »
[35] « *Self-determination is when the people* […] *basically have the capacity to decide on their future, to make the decisions themselves about what happens in the future* »
[36] « *absolutely not* »
[37] Je reviens plus en détail sur le concept de la *terra nullius* dans le Chapitre 1 et sur sa déclinaison, l'*urbs nullius*, dans le Chapitre 4.
[38] Par contraste avec l'expérience de l'empire colonial français en Asie ou en Afrique par exemple.

de séparation entre les Autochtones et l'Etat, mais cela dans un contexte de « proximité géotemporelle et d'interdépendance » [Green, 2004 : 24]. Comme le résume Wanda Wuttunee[39], chercheuse en études autochtones spécialiste des questions économiques, pendant notre entretien :

> On peut parler de séparation mais en réalité je n'y crois pas. Si on partait, où est-ce qu'on irait ? […] Ou bien on reste et on fait comme le Québec et on se sépare du Canada pour devenir une petite île de notre côté ? Même le Québec n'a pas fait ça. Parce que ce n'est pas une bonne idée[40] [Entretien avec Wuttunee, 2014].

Le juriste Benedict Kingsbury propose dans ce contexte la recherche d'une « autodétermination relationnelle », impliquant certes le maintien de la relation avec le colonisateur mais aussi et surtout sa restructuration [Kingsbury, 2002 : 111]. Tout l'enjeu est de savoir quelle forme prend la nouvelle relation entre les peuples autochtones et l'Etat colon pour permettre l'autodétermination autochtone.

L'autonomie gouvernementale comme mécanisme d'autodétermination

Green note que l'idée d'autodétermination pour les peuples autochtones fait son apparition au Canada en 1977, avec la Commission royale sur le projet d'oléoduc dans la vallée du fleuve Mackenzie. Elle observe que de façon générale, « on est assez d'accord avec ce qu'elle suppose, tant qu'elle ne viole par les frontières de l'Etat canadien et ne remet pas en question son caractère souverain : va donc pour l'autodétermination, mais bien 'à l'intérieur' du Canada » [Green, 2004 : 20]. Elle en conclut que, dans le contexte canadien, le concept d'autodétermination autochtone renvoie surtout à l'idée d'autonomie gouvernementale.

Dans son *Propos sur le champ politique*, Bourdieu rappelle que ce qui caractérise un système autonome, c'est qu'il « a sa propre loi, son propre *nomos*, [il] a en lui-même le principe et la règle de son fonctionnement », avec des critères d'évaluation « qui ne vaudraient pas dans le microcosme voisin » [Bourdieu, 2000 : 52]. L'autonomie autochtone revient alors à avoir la capacité à formuler ses propres règles, qui ne sont pas celles du colon.

Peter Kulchyski explique qu'à ses yeux, « l'autonomie gouvernementale est une forme d'autodétermination, un mécanisme d'autodétermination, mais probablement le plus important de ces mécanismes parce que la ligne du colonialisme est une ligne politique et que [l'autonomie

[39] Membre de la Première Nation de Red Pheasant, en Saskatchewan.
[40] « *you can talk about separation, but the reality is I don't think* […]. *If we're leaving, where are we going?* […] *Or stay and go like Quebec and separate from Canada and be this little island on its own? Quebec hasn't even done that. Because it's not a good idea* »

gouvernementale] est une réponse politique »[41] [Entretien avec Kulchyski, 2014]. L'enjeu de l'autonomie gouvernementale est pour les peuples autochtones de modifier leur rapport de forces, issu des processus et des pratiques coloniales, avec l'Etat.

Ce rapport de forces est caractérisé par une relation verticale et descendante entre l'Etat et les peuples autochtones. Cardinal notait en 1969 que l'Etat échoue « à considérer toute implication locale. Personne ne s'embête à demander son avis à l'Indien »[42] [Cardinal, 1969 : 57]. Dans les premières décennies du 21e siècle, la relation hiérarchique entre Etat et Autochtones est toujours présente, comme le relate Harry Lafond, élu de la Nation Crie de Muskeg Lake[43] (Saskatchewan). Au cours de notre entretien en 2017, il explique que depuis les années 1980 :

> Il y a eu une amélioration progressive. Mais le corps lui-même, le corps du gouvernement fédéral, particulièrement les Affaires indiennes, ne suit pas. La Ministre Bennett[44] peut dire plein de choses qui sont les bonnes choses à dire, mais la mise en œuvre parle un langage différent : on continue à devoir rendre des comptes, les programmes continuent à être micro-managés, les politiques continuent à nous restreindre, et les attitudes antagonistes sont toujours là[45] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]

Dans ce contexte, l'autonomie gouvernementale devient alors un processus de décolonisation, cherchant à reconfigurer la relation hiérarchique entre l'Etat et les peuples autochtones vers une « forme d'arrangement où les Autochtones ont l'autorité pour se trouver sur un pied d'égalité avec le gouvernement fédéral »[46] [Entretien avec Kulchyski, 2014].

L'autonomie gouvernementale est différente pour chaque communauté

La forme et le contenu de l'autonomie gouvernementale éludent une définition précise : avec plus de 600 communautés de Premières Nations au Canada, « tout le monde a une idée différente de ce que cela veut dire et de jusqu'où il faut aller [Entretien avec Wuttunee, 2014]. Wuttunee et Kulchyski insistèrent au cours de nos entretiens sur la nécessité de replacer entre les mains des Premières Nations elles-mêmes le pouvoir discursif par rapport à l'autonomie gouvernementale : pour ces deux chercheurs, c'est aux communautés elles-mêmes de décider

[41] « *self-government is a form of self-determination, a mechanism of self-determination, but probably the most important mechanism of self-determination because the line of colonialism is a political line, and this is a political response* »
[42] « *fails to consider any local involvement. No one bothers to ask the Indian* »
[43] Que nous retrouverons dans le Chapitre 2.
[44] Carolyn Bennett, Ministre des Affaires autochtones depuis l'élection du Premier ministre libéral Justin Trudeau en 2015.
[45] « *There's increments of improvement. But the body itself, the body of the federal government, especially Indian affairs, is not keeping up. Minister Bennett can say lots of different things that are the right things to say, but implementation speaks a different language. There is a continued over-reporting, there's continued micro-management of programs, there's continued policies that restrict, there are continued adversarial attitudes* »
[46] « *some form of arrangement, where Aboriginal people have the authority to stand equally with the federal government* »

si elles se considèrent comme autonomes au non [Entretiens avec Wuttunee, 2014 ; Kulchyski, 2014].

L'autonomie gouvernementale permet à chaque communauté de sortir du modèle gouvernemental autochtone unique mis en place par l'Etat central, défini dans la Loi sur les Indiens[47], afin qu'elle puisse prendre la responsabilité, selon son rythme, ses capacités et ses besoins, des domaines de la santé, de l'éducation, de l'administration, de la justice et des services d'aide à l'enfance notamment. Ce faisant, les gouvernements autochtones accroîtraient leurs pouvoirs, aujourd'hui réduits à moins d'une vingtaine de sujets – dont la responsabilité, sur les réserves, du contrôle et de la destruction des mauvaises herbes ou la régulation de l'élevage d'abeilles et de la volaille [Loi sur les Indiens, 1985 : sect.81(1)][48]. Kulchyski conclut que « le niveau de responsabilités [des gouvernements autochtones] doit être augmenté, les formes de prise de décision doivent être variées, parce que les gens feront les choses différemment selon qu'ils sont sur la côte ouest ou en Ontario ou dans le nord »[49] [Entretien avec Kulchyski, 2014].

Les études de cas qui constituent les Chapitres 2, 3 et 4 de cette thèse me permettront d'identifier, pour chaque Première Nation, quelle forme prend l'autonomie gouvernementale recherchée à travers la création et le développement de réserves urbaines. Avant de présenter la littérature existante sur les réserves urbaines, je propose un état des lieux, non exhaustif, de celle traitant des Autochtones et de leur rapport à l'urbanité.

Autochtones et urbanité

Avant le milieu du 20e siècle, les Autochtones sont les grands absents de villes canadiennes. Green propose de lire l'histoire du Canada comme un palimpseste, « un manuscrit dont on a gratté ou effacé l'écriture originale pour y inscrire autre chose, car c'est exactement ce qui est arrivé aux peuples autochtones » [Green, 2004 : 12]. La présence autochtone urbaine fut délibérément effacée et empêchée par le gouvernement canadien[50].

Ce n'est que dans les années 1940-1950 que la question de l'urbanisation des Autochtones émerge au Canada, quand la population urbaine autochtone commence à augmenter dans des

[47] Je reviens en détail sur l'origine, le contenu et les conséquences de la Loi sur les Indiens dans le Chapitre 1.
[48] Voir l'article 81(1) de la Loi sur les Indiens (1985) pour la liste complète des domaines de compétence des gouvernements des Premières Nations.
[49] « *The level of responsibilities has to be increased, the forms of decision-making have to be varied, people will do things different than people on the West coast or Ontario or people in the North* »
[50] Je présente plus en détail les politiques gouvernementales d'exclusion des Autochtones des territoires urbains dans le Chapitre 1.

proportions inédites[51]. Au milieu du 20e siècle, la géographie coloniale – fondée sur la dichotomie entre territoires ruraux, associés aux Autochtones, et territoires urbains, considérés comme non-autochtones – réitère alors sous une nouvelle forme le postulat de l'incompatibilité entre autochtonie et urbanité [Peters, 2011]. Les politiques du gouvernement fédéral entre 1945 et 1975 postulent en effet que les cultures et les identités autochtones ne peuvent survivre à l'expérience urbaine, nécessairement traumatique [Peters, 1996]. Et si leurs cultures survivent à l'expérience urbaine, les Autochtones sont perçus comme une menace pour les villes telles qu'elles existent [Peters, 1996]. Dans les années 1980-1990, les Autochtones urbains sont vus sous le prisme de la pauvreté, perçus comme des fardeaux sur les économies urbaines [Peters, 2011].

L'augmentation de la population autochtone [Peters, 2002] et les réserves urbaines [Gertler, 1999 ; Tomiak, 2017] ont le potentiel de remettre en question cette géographie coloniale. Plutôt que de concevoir la ville et la réserve comme deux espaces antagonistes, ils peuvent être vus au contraire comme complémentaires. Avec le départ de la réserve rurale vers la ville, il n'y a ainsi pas remplacement mais extension du territoire vécu des Autochtones, qui englobe alors aussi les villes [Oestreich Lurie, 1967]. L'exploitation de ces deux espaces par les Autochtones répond dans ce cadre à des logiques différenciées : ils se tournent vers la ville pour des buts économiques (trouver un emploi) et vers la réserve pour trouver un soutien en termes de valeurs culturelles et de liens sociaux [McCaskill, 1981].

On note un glissement sémantique significatif dans les milieux académiques sur la question de la place en ville des Autochtones, quel que soit le pays. La deuxième moitié du 20e siècle avait vu les chercheurs s'intéresser à l'« urbanisation autochtone », dont le sujet était la manière dont les Autochtones s'adaptaient à la ville (ce qui sous-entend qu'ils y sont en premier lieu inadaptés). Aujourd'hui, un intérêt est porté à « l'urbanisme autochtone », où l'on s'interroge sur l'ajustement de la ville aux besoins et aux droits des Autochtones urbains [Walker *et al.*, 2017]. Dans cette perspective, la ville fait partie du territoire des personnes d'origine autochtone, déconstruisant le stéréotype d'une identité autochtone qui n'est authentique que si elle est non-urbaine [Newhouse et Peters, 2003 ; Barry, 2016]. Plus que cela, la ville commence à être envisagée comme un lieu où se pose la question du droit à la ville des gouvernements autochtones.

[51] J'explique les raisons de cette augmentation dans le Chapitre 1.

Autochtones et aménagement du territoire

Au Canada, l'urbanisation des Autochtones ne s'est pas accompagnée d'une urbanisation des gouvernements autochtones, restés dans les réserves rurales. Les réserves urbaines remettent toutefois en cause l'exclusion de l'autorité politique des Premières Nations des territoires urbains. Elle posent ainsi la question du droit à la ville des gouvernements autochtones[52]. Le géographe Benjamin Leclère signale dans son étude des Amérindiens de la Baie de San Francisco (Californie) que « les tribus amérindiennes ne peuvent être acceptées que lorsqu'elles se présentent comme des entreprises, des partenaires économiques […], et non pas lorsqu'elles revendiquent la reconnaissance de leur statut de nations à part entière » [Leclère, 2017 : 17]. Au Canada, les travaux du géographe Owen Toews et de la sociologue Julie Tomiak abondent dans le sens de Leclère : ils constatent que la présence des Autochtones dans la ville de Winnipeg n'est permise que si elle va dans le sens du développement économique et de la recherche de profits [Tomiak, 2011 ; Toews, 2015]. Leclère note que les nations amérindiennes ont conscience de la nécessité d'emporter l'adhésion des citadins à leurs projets économiques : elles laissent alors de côté leurs revendications de reconnaissance et de souveraineté [Leclère, 2014]. L'un des objectifs de ma thèse est justement de chercher à identifier la place accordée aux gouvernements des Premières Nations dans la ville.

L'historienne Nathalie Kermoal et l'anthropologue sociale et culturelle Carole Lévesque constatent en 2010 que les études sur les Autochtones et les villes mettent l'accent sur les dimensions sociologiques et politiques de la présence autochtone urbaine, mais laissent de côté la dimension historique de cette présence [Kermoal et Lévesque, 2010].

Les chercheurs, en particulier les géographes, ont beaucoup étudié la relation entre peuples autochtones et Etat à travers le prisme de l'aménagement du territoire, qui pose la question des droits additionnels dont jouissent (ou cherchent à jouir) les Autochtones en tant que primo-occupants du territoire. L'historien Jordan Stanger-Ross démontre ainsi que les municipalités, en tant qu'aménageuses, jouent un rôle dans les processus de dépossession territoriale des Autochtones et il parle de « colonialisme municipal »[53] [Stanger-Ross, 2008]. Les géographes Irène Hirt et Caroline Desbiens invitent à considérer l'aménagement du territoire comme l'un des mécanismes ayant permis (et continuant à permettre) la dépossession territoriale des Autochtones ; les fondements coloniaux de l'aménagement du territoire sont remis en cause progressivement mais inégalement à travers le Canada [Hirt et Desbiens, 2017]. La remise en cause du paradigme vertical de l'aménagement du territoire pose la question de la participation

[52] J'explore concrètement l'enjeu que représentent les réserves urbaines pour la mise en œuvre du droit à la ville des gouvernements autochtones dans le Chapitre 1.
[53] « *municipal colonialism* »

du public aux prises de décision [Beebeejaun, 2016] et représente l'opportunité d'inclure les Autochtones, comme détenteurs de droits spécifiques, dans les pratiques d'aménagement du territoire [Barry, 2016]. D'autres chercheurs invitent à « autochtoniser » ou « décoloniser » les processus d'aménagement [Porter, 2010 ; Walker *et al.*, 2013 ; Fawcett *et al.*, 2015]. Les chercheuses Libby Porter et Janice Barry proposent des travaux comparatifs entre le Canada et l'Australie, permettant de mettre en lumière les procédés communs de dépossession territoriale par la planification et particulièrement l'aménagement du territoire urbain [Barry et Porter, 2011 ; Porter et Barry, 2015]. Porter affirme que, malgré la reconnaissance théorique en Australie des droits autochtones en milieu urbain, l'incompatibilité imaginée entre autochtonie et ville, identifiée par la géographe Evelyn Peters [Peters, 1996], n'a pas disparu au 21e siècle [Porter, 2013]. Aux côtés de la vaste littérature traitant des Autochtones et des villes, il existe une littérature bien plus maigre sur les réserves urbaines au Canada.

Les réserves urbaines, des objets géopolitiques peu étudiés

Barron et Garcea signalaient en 1999 que les réserves urbaines avaient fait l'objet de très peu d'études académiques [Barron et Garcea, 1999a]. Dubois fait écho à ce constat en 2011, soulignant que la création de ces réserves est toujours sous-étudiée et sous-théorisée [Dubois, 2011]. Quatre thèmes peuvent être relevés dans la littérature traitant de ce phénomène : la création des réserves urbaines ; leur dimension économique ; la relation entre Premières Nations et municipalités ; et les liens entre souveraineté et contrôle du territoire.

La création des réserves urbaines

Les écrits sur la question se concentrent sur deux points : les origines de ces réserves et les processus politico-administratifs de leur création.

La dette territoriale du gouvernement fédéral envers de nombreuses Premières Nations dans la Saskatchewan et le Manitoba et le règlement de cette dette à travers les ententes de règlement des droits fonciers issus des traités sont le point de départ de la création de réserves urbaines [Dust, 1995 ; Martin-McGuire, 1999 ; Barron et Garcea, 2000 ; Office of the Auditor General of Canada, 2005, 2009 ; Peters, 2007].

La Politique fédérale d'Ajouts aux Réserves (PAR) détaille les étapes obligatoires de création d'une nouvelle réserve, urbaine ou non [Dust, 1995 ; Barron et Garcea, 2000 ; Peters, 2007]. Elle a été l'objet de plusieurs rapports, pointant la longueur problématique du temps de conversion en réserve et la responsabilité du Ministère fédéral des Affaires autochtones

[Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, 2012 ; Assembly of First Nations, 2012 ; Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, 2013]. La négociation d'un accord formel entre la Première Nation qui souhaite créer la réserve et la municipalité où elle se trouvera est l'une des étapes de la PAR. Les accords en question ont fait l'objet d'analyses textuelles visant à évaluer les mécanismes de régulation et les discours entourant la création de réserves urbaines et leurs impacts sur la souveraineté des Premières Nations en ville et leurs projets de développement économique [Reed Miller, 1999 ; Tomiak, 2017].

Les réserves urbaines comme outils de développement économique

La littérature sur les réserves urbaines se concentre aussi sur leur dimension économique. Ces réserves remettent en question la notion des économies autochtones comme des économies d'enclave n'ayant aucune connexion avec les économies urbaines et non-autochtones [Loxley et Wien, 2003]. Etant le résultat d'une stratégie de re-territorialisation ou de délocalisation des activités économiques d'une bande [Barron et Garcea, 1999b ; Gertler, 1999], elles créent une relation dynamique entre réserve rurale et ville, transformant ainsi la manière dont on peut aborder le développement économique autochtone en milieu urbain [Loxley et Wien, 2003]. Nombre d'écrits sur les réserves urbaines s'attachent ainsi à décrire et quantifier leurs bénéfices économiques et fiscaux pour les Premières Nations et municipalités [Barron et Garcea, 1999d ; Diversification économique de l'Ouest Canada, 2005 ; Peters, 2007 ; Conseil national de développement économique des Autochtones, 2014, 2015], posant parfois la question de la redistribution des richesses au sein de la Première Nation concernée [Gertler, 1999]. Les réserves urbaines sont ainsi appréhendées comme le lieu de développement de stratégies économiques par des Premières Nations et participent à accroître leur autodétermination et leur capacité à gouverner [Dust, 1998 ; Barron et Garcea, 1999d, 2000 ; Garcea, 2008 ; Dubois, 2011 ; Tomiak, 2017].

La relation entre Premières Nations et municipalités

Le troisième aspect majeur des écrits sur les réserves urbaines concerne la création de relations entre Premières Nations et municipalités. Ces relations tirent leur origine autant de la PAR, qui exige un accord formel entre les deux, que d'une logique de préservation des intérêts mutuels [Dust, 1994 ; Barron et Garcea, 1999b]. Les Premières Nations peuvent dans ce cadre être perçues comme des entités économiques telles que des promoteurs immobiliers [Dust, 1994] ou des investisseurs potentiels dans l'économie urbaine [Barron et Garcea, 1999b ; Walker, 2008]. Cela peut être problématique si cet aspect prend le pas sur la dimension d'entité

souveraine des Premières Nations [Tomiak, 2017]. Elles peuvent être appréhendées dans le même temps comme des gouvernements souverains, avec des compétences et des droits qui leur sont propres [Dust, 1994, 1995, 1998 ; Barron et Garcea, 1999d]. Dans ce cas, la création de réserves urbaines représente une reconfiguration des relations intergouvernementales au sein du système fédéral canadien [Barron et Garcea, 1999d].

La création de réserves urbaines pose la question de la coexistence de ces deux niveaux de gouvernements sur le territoire de la ville. La coexistence peut poser des problèmes en termes de juridiction [Makela, 1999], notamment parce que ces deux gouvernements ont des compétences relativement similaires [Dust, 1995]. C'est particulièrement le cas sur les questions de fiscalité [Dust, 1995 ; Barron et Garcea, 1999d] et d'aménagement du territoire. Dans ce dernier cas, une distinction importante existe dans la perception des Premières Nations. Comme le rappelle Walker, elles sont parfois considérées comme des « parties prenantes » (*stakeholders*) consultées comme n'importe quel autre groupe d'intérêt [Walker, 2008]. Le plus souvent, les Premières Nations sont traitées dans la littérature comme des titulaires de droits (*rightholders*) inhérents ou issus des traités [Dust, 1995, 1998 ; Barron et Garcea, 1999d ; Barry, 2016]. Plusieurs réserves urbaines en Saskatchewan ont ainsi été étudiées sous le prisme des relations entre municipalités et Premières Nations pour comprendre quels problèmes juridictionnels et d'aménagement du territoire avaient émergés dans le processus de création de la réserve et quelles solutions avaient été trouvées [Dust, 1994, 1995 ; Barron et Garcea, 1999b ; Bunnie, 1999 ; Irwin, 1999 ; Lafond Lester, 1999 ; Smith, 1999 ; Starblanket, 1999 ; The Peter Ballantyne Cree Nation, 1999 ; Yeo, 1999]. Dust, Barron et Garcea soulignent l'importance de la perception qu'ont les acteurs impliqués des impacts du projet de nouvelle réserve dans le succès ou l'échec de celui-ci [Dust, 1994 ; Barron et Garcea, 1999a ; Garcea, 2008].

Contrôle du territoire et souveraineté

Enfin, la littérature sur les réserves urbaines analyse les liens entre contrôle du territoire et souveraineté. Si, en théorie, les deux gouvernements sont sur un pied d'égalité dans leurs négociations avant la création de la réserve puis dans leur coexistence une fois que celle-ci a été créée [Dust, 1998], la réalité diffère. L'obligation pour la Première Nation de parvenir à un accord avec la municipalité met cette dernière dans une position de force, lui donnant *de facto* un veto sur le projet [Assembly of First Nations, 2012 ; Tomiak, 2017]. Ensuite, la nécessité pour la Première Nation de recourir aux services fournis par la ville (eau, déneigement, etc.) peut devenir un outil de coercition dans les mains des municipalités, notamment pour contrôler l'aménagement du territoire sur la réserve urbaine [Dust, 1998], posant ainsi la question de la souveraineté de la Première Nation sur ses propres terres [Barron et Garcea, 1999b ; Reed

Miller, 1999]. L'insistance du gouvernement fédéral à faire des réserves urbaines des zones de développement économique, à l'exclusion de tout autre usage (résidentiel, culturel ou institutionnel) [Assembly of First Nations, 2012], restreint sévèrement l'autodétermination des Premières Nations et leur présence dans la ville en tant qu'entités politiques, en les cantonnant à un rôle d'entreprises [Tomiak, 2017] ; cela fait écho au constat posé dans un contexte états-unien par Benjamin Leclère [Leclère, 2017]. Dans le même temps, les réserves urbaines peuvent représenter une extension de l'autonomie gouvernementale des Premières Nations car leur souveraineté s'étend alors au-delà des frontières traditionnelles des réserves rurales [Barron et Garcea, 1999c ; Gertler, 1999 ; Dubois, 2011]. En fonction des cas et du point de vue adopté, les réserves urbaines peuvent donc accroître ou réduire l'autodétermination des Premières Nations, faisant de ces nouvelles réserves des espaces ambigus [Tomiak, 2017].

Apport de ma recherche

L'apport de mon travail aux recherches sur les réserves urbaines vient de la méthode géopolitique que j'ai utilisée et de mon approche du sujet. Je cherche à analyser la place que les Premières Nations, en tant que gouvernements, parviennent à négocier dans le territoire urbain. La littérature existante fournit une description des processus administratifs menant à la création de réserves urbaines mais ne propose pas d'analyse concrète, tirée de cas d'étude approfondis, des relations intergouvernementales créées au cours de ces processus, et qui impactent durablement le rôle et la place des gouvernements autochtones dans la ville. La méthode géopolitique m'a permis d'approcher la création et le développement des réserves urbaines comme le catalyseur de rivalités de pouvoir sous-jacentes entre différents acteurs du territoire de la ville. La dimension transdisciplinaire de la géopolitique m'a permis d'intégrer à mon analyse les facteurs économiques, politiques et géographiques de ces rivalités de pouvoir et d'étudier le rôle fondamental des représentations des acteurs sur l'émergence, le déroulement et la résolution des conflits. Ces rivalités de pouvoir ne sont pas créées par l'émergence des réserves urbaines, elles sont mises en lumière par ces dernières. Ainsi, la création de réserves urbaines est révélatrice d'enjeux plus larges. Elle pose la question de la place accordée à ou négociée par les peuples autochtones en tant qu'entités souveraines dans la ville ; du partage du pouvoir dans cet espace entre des acteurs souverains aux objectifs différents, voire divergents ; et, *in fine*, de savoir qui fait la ville, comment et pourquoi. L'immense majorité des travaux sur les réserves urbaines se concentre à l'heure actuelle sur la province de la Saskatchewan et nombre d'entre eux ne se penche pas sur des situations concrètes. Fonder mon analyse sur deux cas d'études dans le Manitoba et un en Saskatchewan permet de pallier le manque de recherches sur le Manitoba tout en mettant en lumière l'importance du contexte local et la transmission de

modèles et de discours entre les deux provinces. La méthode géopolitique encourageant une approche multiscalaire, j'ai pu mettre en évidence les déterminants, acteurs et stratégies à l'échelle locale (une ville ou une Première Nation), régionale (dans tout ou partie d'une province) et nationale de la création de ces réserves. L'analyse des représentations et des discours des acteurs impliqués a permis de comprendre les visions différentes ou incompatibles qu'ils avaient de leur rôle, de leur pouvoir et de leurs droits, mais également du territoire de la ville et des réserves rurales et urbaines.

Le choix du terrain

Les provinces du Manitoba et de la Saskatchewan sont les deux seules dans lesquelles des accords sur les droits fonciers issus des traités ont été négociés. Ces accords permettent aux Premières Nations de créer de nouvelles réserves, y compris des réserves urbaines. C'est donc dans ces deux provinces que les droits fonciers issus des traités conduisent à la création d'une interface entre gouvernement autochtone et municipaux. Dans les autres provinces canadiennes, il y a des réserves urbaines, mais elles sont le produit de l'étalement urbain – les villes venant progressivement entourer des réserves auparavant rurales – et ne résultent pas d'un processus de négociation intergouvernemental entre municipalités et Premières Nations. Dans ces deux provinces, la création de nouvelles réserves urbaines est donc porteuse d'enjeux spécifiques : il y est question de la mise en application dans un contexte urbain des droits territoriaux des gouvernements autochtones, conquis de haute lutte, et ce, dans un objectif de développement économique pour renforcer l'autonomie autochtone vis-à-vis du gouvernement fédéral. Les réserves urbaines en Saskatchewan et dans le Manitoba posent ainsi la question de la coexistence de deux gouvernements au niveau local et qui est un prérequis pour la mise en œuvre des stratégies de développement économique et d'autonomisation politique des Premières Nations.

En dépit de ces similarités, les deux provinces présentent des situations extrêmement dissemblables en termes de réserves urbaines : plus de cinquante en Saskatchewan, une dizaine dans le Manitoba. Malgré leur statut similaire de grandes villes des Prairies et leur importante population autochtone, Saskatoon et Winnipeg renvoient une image très différente quand il s'agit des relations avec les Autochtones et des réserves urbaines. Alors que Saskatoon est présentée comme très progressiste, avec ses sept réserves urbaines, Winnipeg traîne une mauvaise réputation. Qualifiée de ville « la plus raciste de tout le Canada » [Macdonald, 2015]

après le meurtre de Tina Fontaine[54], elle n'a accueilli sa première réserve urbaine qu'en 2013, soit 25 ans après Saskatoon. Le nombre de réserves urbaines, leur ancienneté et les relations des Premières Nations avec la municipalité et les autres niveaux de gouvernements sont très contrastées entre Winnipeg et Saskatoon. Etudier ces deux villes permet de mettre en lumière l'importance du contexte local dans l'issue d'un projet de réserve et de contraster les différentes approches prises par les acteurs dans des situations variées.

Plan de la thèse

J'ai organisé ma thèse en quatre chapitres. L'objectif du Chapitre 1 est de montrer que les réserves urbaines représentent un nouvel outil au service de l'autodétermination des Premières Nations mais qui provoque des conflits entre gouvernements autochtones et non-autochtones. Je montre d'abord que les rivalités de pouvoir pour le contrôle du territoire au Canada sont anciennes et protéiformes et que le projet colonial s'est soldé pour les Autochtones par une dépossession territoriale et de leur autorité politique. Je replace ensuite les revendications territoriales des Premières Nations en Saskatchewan et dans le Manitoba dans le contexte de ces rivalités de pouvoir. Puis, j'expose les enjeux liés aux réserves urbaines : autosuffisance économique, autodétermination et remise en cause de la géographie coloniale qui pose la question du droit à la ville des Premières Nations.

Les Chapitres 2, 3 et 4 sont des études de cas de réserves urbaines. Le Chapitre 2 se concentre sur la création et le développement de l'une des toutes premières réserves urbaines du Canada : celle de la Nation Crie de Muskeg Lake dans la ville de Saskatoon (Saskatchewan). Je présente la stratégie territoriale et économique de la Première Nation, au service de ses efforts d'accroissement de souveraineté. Puis, j'étudie les rapports de forces et dynamiques de collaboration intergouvernementaux à l'œuvre entre la Nation Crie de Muskeg Lake, le gouvernement fédéral et la municipalité de Saskatoon. J'analyse également le rôle du public dans la création de réserves urbaines à Saskatoon, suite à l'expérience de Muskeg Lake. Je décris ensuite concrètement la mise en œuvre de la stratégie de développement économique de la Première Nation dans sa nouvelle réserve. Je termine le chapitre par une analyse des impacts, positifs et négatifs, de cette réserve urbaine à plusieurs échelles.

Le Chapitre 3 nous emmène dans la province voisine du Manitoba. J'y étudie l'urbanisation progressive de l'économie de la Première Nation de Long Plain, motivée comme Muskeg Lake par la recherche de l'autosuffisance économique et de l'autonomie gouvernementale. J'explore

[54] Le corps de Tina Fontaine, une adolescente de 15 ans membre de la Première Nation de Sagkeeng (Manitoba), fut retrouvé dans la Rivière Rouge à Winnipeg plusieurs jours après sa disparition.

le processus intergouvernemental menant à la création de la réserve urbaine de Long Plain à Winnipeg, en 2013, en me concentrant sur les échelons fédéral et municipal. Je montre que, contrairement à l'expérience de Saskatoon, la réserve urbaine de Long Plain donna lieu à l'émergence de rivalités de pouvoir complexes pour le contrôle et l'usage du territoire. J'analyse les efforts d'accroissement de l'autonomie gouvernementale de Long Plain dans sa relation avec le gouvernement fédéral, en parallèle de la réduction de sa souveraineté au niveau local.

Dans le Chapitre 4, j'explore le projet d'appropriation territoriale porté par un groupe de sept Premières Nations dans la ville de Winnipeg. Je montre que la création d'une réserve urbaine sur le site de l'ancienne caserne des Kapyong Barracks provoqua un conflit durable et ouvert entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral, posant la question de la reconnaissance des droits territoriaux des gouvernements autochtones dans l'espace urbain. Après la résolution du conflit avec le gouvernement fédéral, d'autres rivalités de pouvoir émergèrent pour le contrôle du territoire, cette fois entre les Premières Nations elles-mêmes. J'étudie les origines, les enjeux et la résolution de ces rivalités inter-autochtones puis démontre que les Premières Nations du Traité n°1 utilisent la coopération économique comme ciment d'un projet politique plus large, visant au renforcement de la souveraineté des gouvernements autochtones.

CHAPITRE 1. LES RESERVES URBAINES, UN NOUVEL OUTIL POUR L'AUTODETERMINATION DES PREMIERES NATIONS QUI CATALYSE DES RIVALITES DE POUVOIR

> « Le problème qui a débarqué avec les Français, les Anglais et les Espagnols, le problème qui était la raison d'être de chacune des colonies, le problème qui a trouvé son chemin d'un océan à l'autre et qui est avec nous aujourd'hui, le problème qui n'a jamais varié, jamais changé, jamais fléchi dans sa détermination est le problème du territoire. Le problème a toujours été le territoire. Le problème sera toujours le territoire, jusqu'à ce qu'il n'y ait plus un mètre carré de terre en Amérique du Nord qui soit contrôlé par les Autochtones »[1]

[1] « *The issue that came ashore with the French and the English and the Spanish, the issue that was the* raison d'être *for each of the colonies, the issue that has made its way from coast to coast to coast and is with us today, the issue that has never changed, never varied, never faltered in its resolve is the issue of land. The issue has always been land. It will always be land, until there isn't a square foot of land left in North America that is controlled by Native people* » [King, 2013 : 217]

Introduction

La création et le développement de réserves urbaines, au cœur de ce travail de thèse, s'inscrivent dans une stratégie des Premières Nations pour renforcer de leur souveraineté. Pour comprendre en quoi la mise en œuvre de leur droit revendiqué à l'auto-détermination représente un enjeu fondamental pour les gouvernements autochtones, motivant cette stratégie, il faut se plonger dans l'histoire récente des relations entre Autochtones et non-Autochtones au Canada. Nous verrons que les revendications de souveraineté des Premières Nations et les rivalités avec le pouvoir central pour le contrôle du territoire sont anciennes et protéiformes ; et que la résolution récente des revendications territoriales des Premières Nations a constitué le point de départ d'une nouvelle stratégie de renforcement de la souveraineté, appuyée sur l'extension territoriale et le développement de l'auto-suffisance économique.

La brève synthèse des relations entre Autochtones et non-Autochtones depuis la période coloniale par laquelle débute ce chapitre permet de montrer le déclassement progressif des Autochtones sur la scène géopolitique nord-américaine. Je montre ensuite que, dès lors que l'empire britannique s'installa comme la puissance dominante dans le nord-est du continent, les Autochtones devinrent l'objet de régulations croissantes de la part du pouvoir central, ce qui altéra durablement leurs modes de gouvernance, leur assise territoriale et leurs systèmes économiques. Les procédés de dépossession territoriale, l'imposition de modes de gouvernance et la mise en œuvre de politiques combinant ségrégation et assimilation réduisirent considérablement l'auto-détermination des Premières Nations, qui continuèrent néanmoins à se considérer comme souveraines. Je démontre par la suite que la lente résolution des revendications territoriales à partir des années 1980 offrit de nouvelles ressources – territoriales, financières, légales – aux gouvernements autochtones, leur permettant de rompre avec l'isolement géographique et symbolique des réserves pour partir à la reconquête du territoire de la ville. Je conclus ce chapitre en mettant en lumière le potentiel disruptif des réserves urbaines sur le plan économique, politique et géographique et les rivalités de pouvoir nouvelles qu'elles provoquent entre Autochtones et non-Autochtones, posant la question du droit à la ville des gouvernements des Premières Nations.

1. Du colonialisme à l'autodétermination autochtone : des rivalités de pouvoir anciennes et protéiformes

1.1 Le déclassement progressif des Premières Nations sur la scène géopolitique nord-américaine

1.1.1 Au début de la colonisation, des alliés autochtones indispensables

Dès le début des efforts de colonisation européenne, les Premières Nations constituent des partenaires indispensables des colons, les aidant à s'orienter, se nourrir, commercer ou tout simplement survivre [Dickason et Newbigging, 2015][2].

Aux 16e et 17e siècles, les conflits qui ont lieu sur le continent nord-américain mettent avant tout en scène des protagonistes autochtones : les Européens ne jouent alors qu'un rôle d'alliés, chaque nation européenne soutenant ses propres partenaires commerciaux autochtones. Ainsi, au cours des guerres franco-iroquoises du 17e siècle, les empires britannique et néerlandais soutiennent la Confédération iroquoise[3] tandis que la France assiste ses alliés traditionnels : Confédération wendate, Algonquins ou Potawatomis. Au cours de cette période, les Européens ne jouent qu'un rôle d'arrière-plan[4] et sont motivés avant tout par la préservation de leurs intérêts commerciaux en Amérique du Nord. La souveraineté des Premières Nations sur leurs terres n'est alors pas contestée par les nouveaux venus européens, qui ne sont pas encore engagés dans une lutte pour le contrôle du territoire. Comme le résume Peter Kulchyski[5], « des années 1500 jusqu'au 19e siècle, la ligne de contact de base entre les Autochtones et les non-Autochtones était économique, c'était le commerce des fourrures. Si une personne autochtone et un Européen se trouvait dans la même pièce, […] 99 % du temps ou plus, c'est […] d'échanges économiques qu'ils parlaient »[6] [Entretien avec Kulchyski, 2014].

---

[2] Je propose ici un bref historique des relations entre Autochtones et non-Autochtones après la période du contact (c'est-à-dire depuis la rencontre entre des membres des peuples européens et des habitants des Amériques, généralement datée en 1492, soit l'arrivée de Christophe Colomb dans les Antilles). Les personnes intéressées peuvent se tourner vers les ouvrages très complets suivants : Olive Patricia Dickason et William Newbigging, *A Concise History of Canada's First Nations*, 2015 [2006], Don Mills, Oxford University Press et Kristin Burnett et Geoff Read (dir.), *Aboriginal History : A Reader*, 2016 [2012], Don Mills, Oxford University Press.

[3] Aussi appelée Ligue iroquoise ou « Cinq Nations » par les Britanniques, elle rassemble les Mohawks, Onongada, Oneida, Cayuga et Seneca. Les Tuscarora rejoignent la Confédération en 1722, transformant le nom en « Six Nations ».

[4] Même si c'est un rôle fondamental, avec la provision d'armes à feu aux belligérants autochtones.

[5] Professeur au département d'études autochtones (*Native Studies*) de la *University of Manitoba*.

[6] « *From the 1500s to the 19th century,* […] *the basic line of contact between Aboriginal people and non-Aboriginal people was economic, it was the fur trade. So if an indigenous person and a European were in the same room* […], *99 % of the time or more, they were talking about economic exchange* »

La prééminence des Autochtones dans les conflits locaux va progressivement s'effacer avec l'émergence de conflits purement européens en Amérique du Nord, dans lesquels ce sont les Autochtones qui font figure de soutiens militaires. La guerre de Succession d'Espagne en Europe (1701-1714) se termine par la signature du Traité d'Utrecht en 1713 : la France cède l'Acadie[7] au Royaume-Uni. Les Mi'kmaq et autres Premières Nations locales ne sont pas invitées à participer aux négociations précédant le traité. Par le Traité d'Utrecht, le Royaume-Uni considère que sa souveraineté sur la péninsule et ses habitants est pleine et entière. Ainsi, l'article 15 du traité affirme que les Iroquois et leurs territoires sont désormais placés sous le protectorat de la Couronne britannique, sans que les Autochtones en question n'aient été consultés. A partir d'Utrecht, le discours britannique change : le Royaume-Uni, qui n'avait jamais contesté la souveraineté des Premières Nations locales sur leurs terres, estime désormais que les Autochtones n'ont jamais été souverains sur les territoires qu'ils occupent. Il appuie sa position sur le fait que les communautés autochtones ont une occupation semi-sédentaire du territoire, ne correspondant pas aux critères européens d'appropriation du territoire de l'époque [Dickason et Newbigging, 2015 : 50]. Un autre conflit, la Guerre de Sept Ans, fera basculer définitivement l'équilibre des forces européennes sur le continent, faisant des Autochtones non plus des acteurs indépendants de premier plan mais des sujets britanniques.

Sur le théâtre nord-américain de la Guerre de Sept Ans[8] (1756-1763), les empires français et britannique s'affrontent notamment autour des régions de la rivière Saint-Laurent et des Grands Lacs. Les armées européennes sont soutenues par leurs alliés autochtones traditionnels [Dickason et Newbigging, 2015 ; Burnett et Read, 2016]. C'est justement à cette époque que naît le premier département des affaires indiennes. L'*Indian Department*, créé en 1755, est placé sous la tutelle du commandant militaire britannique ; il a pour but de faciliter la coordination des alliances militaires avec les Premières Nations. Le conflit s'achève le 10 février 1763 avec la signature du Traité de Paris. La France perd toutes ses possessions nord-américaines, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, signalant l'installation de l'empire britannique comme la puissance dominante en Amérique du Nord orientale pour plusieurs décennies. Les alliés autochtones des Français, soit la majorité des Premières Nations, se retrouvent sous domination britannique. Certaines nations autochtones rejoignent alors la rébellion de Pontiac pour protester contre l'occupation britannique de leurs terres [Dickason et Newbigging, 2015 : 98]. Dans ce contexte belliqueux, le roi Georges III publie la Proclamation royale afin de préciser l'administration des territoires récupérés par le Traité de Paris et rassurer les Premières Nations. Il ne faut pas voir dans la Proclamation royale une largesse du Royaume-Uni à l'égard des

[7] La Nouvelle-Ecosse actuelle, dans le Golfe du Saint-Laurent ouvrant sur l'océan Atlantique.
[8] La partie nord-américaine de la Guerre de Sept Ans est appelée *French and Indian War* en anglais et parfois « Guerre de la Conquête » en français.

peuples premiers : ainsi que le rappelle le surintendant des Affaires indiennes de l'époque, William Johnson, « les intérêts commerciaux britanniques à l'intérieur des terres ne pourraient prospérer que si la Couronne prenait des mesures formelles pour assurer la protection des intérêts des Premières Nations, en raison de la position prédominante de ces derniers » [Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 2017].

La Proclamation royale du 7 octobre 1763 organise les nouveaux territoires en trois colonies[9] et crée une ligne appelée « ligne de la Proclamation » qui sépare les colonies britanniques à l'est des territoires indiens à l'ouest. Les territoires de l'ouest sont reconnus comme faisant partie de la juridiction des nations autochtones ; la zone en question est désignée sous le nom de « réserve indienne », comme le montre la carte 1.

Certains auteurs voient dans la Proclamation « un document fondamental »[10] pour les revendications des Premières Nations à l'auto-détermination [Borrows, 1997 : 169], constituant « la première reconnaissance légale des droits autochtones par la Couronne britannique »[11] [Francis et Smith, 2008 : 157] (voir en annexe l'extrait de la Proclamation royale concernant les peuples autochtones). La Proclamation reconnaît que des sujets européens ont accaparé des terres indiennes, commettant « fraudes et abus » et mécontentant les Autochtones. Elle interdit l'acquisition des territoires indiens par des particuliers et installe la Couronne britannique comme seule interlocutrice des Autochtones pour les transactions territoriales. Il est en outre interdit de prendre possession de ces terres sans que les nations autochtones les aient cédées délibérément après négociations. Tant que les Autochtones n'ont pas cédé ou vendu leurs terres, celles-ci doivent être considérées comme leur territoire de chasse et leur sont réservées. En faisant de la cession officielle de leurs terres par les Autochtones une condition *sine qua non* de l'extension de la juridiction britannique, la Proclamation royale semble reconnaître la souveraineté préalable des Premières Nations locales sur leurs terres. Toutefois, la position de la Couronne britannique vis-à-vis de la souveraineté des nations autochtones et de leur contrôle sur leurs territoires est ambigüe. En effet, la Proclamation royale désigne les Autochtones sous l'expression de « Nations ou Tribus d'Indiens » mais précise qu'elles sont placées sous la protection de la Couronne. Elle reconnaît l'occupation préalable du territoire par ces tribus mais stipule que les terres indiennes sont « réservées sous notre Souveraineté, Protection et Dominion pour l'usage desdits Indiens » ; autrement dit, ces nations souveraines n'ont que l'usufruit de leurs terres.

[9] Québec, Floride orientale et Floride occidentale.
[10] « *fundamental document* »
[11] « *the first legal recognition by the British Crown of Aboriginal rights* »



Carte 1 : La Proclamation Royale de 1763 reconnaît la souveraineté des nations autochtones sur la réserve indienne

L'Acte de Québec de 1774 et la guerre d'indépendance américaine viennent rapidement relativiser la portée de la Proclamation Royale. Ils illustrent le peu de cas que fait la Couronne britannique des nations autochtones qu'elle a placées sous sa protection. L'Acte de Québec de 1774[12] fait passer la vallée de l'Ohio et la région des Grands Lacs sous la juridiction de la province du Québec ; il ampute ainsi considérablement la réserve indienne, sans que les Premières Nations n'aient été consultées. Malgré cela, nombre d'entre elles combattront aux

[12] Loi votée par le Parlement britannique pour préciser l'administration de la province du Québec.

côtés des Britanniques durant la guerre d'indépendance américaine (1775-1783) [Dickason et Newbigging, 2015 : 103-104].

Après la défaite britannique, les nations autochtones se trouvent une fois de plus du côté des perdants, ce qui occasionne pour elles des pertes territoriales conséquentes. Le Traité de Paris de 1783 ignore complètement les alliés autochtones du Royaume-Uni : aucune clause du traité ne fait référence aux Premières Nations ou à leurs droits territoriaux. La vallée de l'Ohio, reconnue comme réserve indienne en 1763, passe ainsi sous souveraineté états-unienne [Dickason et Newbigging, 2015 : 104]. Vingt ans après la reconnaissance des droits territoriaux des Premières Nations par le pouvoir britannique, la spoliation territoriale a déjà commencé et les nations autochtones ne sont plus traitées comme des partenaires commerciaux ou militaires à part entière, mais comme des sujets sous souveraineté britannique.

1.1.2 Après 1812, l'« insignifiance relative » des Premières Nations

La guerre américano-britannique de 1812-1814[13], dans le sud de l'actuel Ontario, illustre le déclassement des Autochtones sur la scène géopolitique nord-américaine. Le conflit entre le Royaume-Uni et les jeunes Etats-Unis n'aboutit pas à une modification des frontières entre les deux pays : l'on parle de *statu quo ante bellum*. A l'issue du conflit, les tentatives britanniques pour le maintien d'un territoire indien échouent [Dickason et Newbigging, 2015 : 140].

Tant que des affrontements entre puissances européennes avaient lieu, les Autochtones conservaient une marge de manœuvre : ils pouvaient choisir de s'allier avec une partie ou une autre au cours d'un conflit pour préserver leurs intérêts. La fin de la guerre de 1812 marque une rupture. Le département des affaires indiennes est transféré au gouvernement civil en 1830, après avoir été pendant 75 ans sous contrôle militaire, prouvant que « la relation entre les deux peuples avait fondamentalement changé »[14] [Titley, 1986 : 2]. Avec la fin des guerres coloniales en Amérique du Nord, les Premières Nations perdent leur rôle d'alliés militaires indispensables au pouvoir britannique [Titley, 1986] et sont désormais « considéré[e]s comme des personnes à charge » et des obstacles à la croissance et à la prospérité de la colonie [Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 2017].

[13] Le Traité de Gand qui met fin à la guerre est signé en Europe en 1814 mais le conflit perdure sur le théâtre nord-américain jusqu'en 1815 : le traité est ratifié par les Etats-Unis en février 1815.
[14] « *the relationship between the two peoples had changed fundamentally* »

L'Acte d'Union qui réorganise les colonies canadiennes du Royaume-Uni en 1840[15] signale le déclin des Autochtones sur la scène politique nord-américaine. L'Acte ne contient aucune provision concernant les affaires indiennes. Les Autochtones n'ont aucun interlocuteur officiel au sein gouvernement britannique jusqu'en 1844 [Dickason et Newbigging, 2015 : 160], ce qui reflète leur importance moindre après la fin des guerres coloniales. En 1860, la gestion des affaires indiennes est transférée du Royaume-Uni au Canada, mais il faut attendre 1862 pour qu'une administration soit effectivement mise sur pied [Dickason et Newbigging, 2015 : 160]. Les réorganisations et transferts des affaires indiennes d'un département à un autre illustrent l'« insignifiance relative »[16] des Autochtones après la guerre de 1812 [Titley, 1986 : 13].

1.2 De Premières Nations souveraines à pupilles de l'Etat : l'émergence du colonialisme politique

1.2.1 La mainmise progressive du pouvoir central sur les terres de réserve et la définition d'« Indien »

Après la fin des guerres coloniales, la relation entre Autochtones et non-Autochtones change profondément : « la ligne de contact entre les nouveaux venus et les Autochtones n'était plus une ligne de contact économique, mais politique »[17] [Entretien avec Kulchyski, 2014]. Ainsi, tandis que l'importance des Autochtones comme alliés militaires et partenaires commerciaux décroît, on assiste à une multiplication des législations concernant les Premières Nations et leurs terres. Cette inflation législative s'explique par la représentation qu'a le gouvernement des réserves : elles sont « le berceau de l'effort de civilisation des Indiens – et le moyen d'assurer à l'homme blanc la liberté d'exploiter les vastes richesses d'un jeune dominion »[18] [Harper, 1945 : 132]. Deux points retiendront particulièrement mon attention : les réserves indiennes et le statut légal d'Indien.

[15] Il remplace les deux parlements établis par la Constitution de 1791 par un seul parlement bicaméral. Il entérine l'unification en une seule province canadienne des deux colonies de Canada-Est (ancien Haut-Canada, région francophone) et de Canada-Ouest (ancien Bas-Canada, anglophone) jusqu'à la Confédération en 1867.
[16] « *relative unimportance* »
[17] « *the line of contact between newcomers and Aboriginal people was no longer an economic line of contact, it's a political line of contact* »
[18] « *the cradle of the Indian civilizing effort – and the means to secure the White man's freedom to exploite the vast riches of a young dominion* »

Dès 1839, la Loi sur la protection des terres de la Couronne fait des réserves indiennes des Terres de la Couronne[19], leur retirant le statut de terres privées pour les intégrer au domaine public. Il s'agit d'une tentative pour endiguer l'afflux de colons sur les réserves, qui va croissant en dépit de la Proclamation royale et de la résistance des occupants autochtones. Mais, les droits politiques des citoyens étant à l'époque fondés sur la propriété terrienne, la loi de 1839 déchoit *de facto* les membres des nations autochtones de tous leurs droits politiques [Dickason et Newbigging, 2015 : 160]. L'élan paternaliste de cette loi ne fait pas de doute : il s'agit ouvertement pour le gouvernement de prendre des mesures unilatérales pour « défendre les intérêts des Premières Nations » [Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 2017], sans consulter les principaux intéressés. Derrière ce type de lois, on trouve l'idée que les Autochtones ne savent pas mener leurs propres affaires et que l'ingérence du gouvernement britannique est nécessaire pour leur bien. Pour Dickason et Newbigging, l'exclusion des Autochtones de la communauté politique canadienne renforce la représentation des membres des Premières Nations comme légalement irresponsables, soutenant la thèse du « fardeau de l'homme blanc »[20] [Dickason et Newbigging, 2015 : 160].

Peu après, en 1850, un poste de Commissaire aux Terres indiennes est créé. Le Commissaire a tout pouvoir sur les terres indiennes, notamment celui de les louer à des non-Autochtones, même sans le consentement de la tribu pour laquelle elles ont été réservées. La même année, une loi constitue en délit toute tentative d'un individu de conclure une transaction foncière avec un Indien, même si la transaction ne concerne pas des terres de réserve [Dickason et Newbigging, 2015 : 162]. Le gouvernement justifie ces ingérences dans les affaires indiennes en arguant de son devoir de protection envers les Autochtones ; devoir de protection que la Couronne s'est attribué et qui émerge de la représentation des peuples premiers comme des individus immatures à protéger. La Commission Bagot (1842-1844), qui enquête sur l'état des affaires indiennes, décrit ainsi les Autochtones comme « une race ignorante et peu méfiante, au beau milieu d'une population capable de profiter d'eux et prête à le faire »[21] [Commission Bagot citée dans Dickason et Newbigging, 2015 : 161]. Progressivement, le contrôle des Premières Nations sur leurs terres de réserve s'amenuise tandis que la mainmise coloniale sur le territoire s'affermit.

[19] Les Terres de la Couronne sont des terres publiques appartenant soit au gouvernement fédéral, soit à un gouvernement provincial. Environ 40 % de la surface du Canada ont le statut de Terres de la Couronne fédérale, environ 50 % sont des Terres de la Couronne provinciale et seuls 10 % environ relèvent du domaine privé.
[20] « *white man's burden* »
[21] « *an untaught, unwary race among a population ready and able to take every advantage of them* »

La définition du statut d'Indien

Au milieu du 19e siècle, le gouvernement britannique reconnaît de nombreuses nouvelles réserves[22]. La multiplication du nombre de réserves[23] pousse les autorités à légiférer : puisque ces terres sont réservées pour les « Indiens », comme le stipule la Proclamation royale, il faut déterminer qui est « Indien » et peut ainsi prétendre à des terres.

Le statut d'Indien est défini en 1851 par l'Acte pour Canada-Est. La définition de 1851, rapidement jugée trop large, fut révisée pour exclure les non-Indiens vivant avec les Premières Nations et les non-Indiens mariés avec des femmes autochtones [Dickason et Newbigging, 2015 : 162]. La distinction entre Indiens enregistrés et non-enregistrés[24] est également introduite à cette période. Seuls les Indiens enregistrés disposent aux yeux des autorités du statut légal d'Indien : ils sont inscrits sur un registre à Ottawa et peuvent prétendre aux droits afférents ; les Indiens non-enregistrés n'ont aucun droit reconnu en tant qu'Autochtones[25].

Une loi de 1869[26] introduit ensuite un « degré de sang indien » (*blood quantum*) minimum pour prétendre au statut, soit un quart. Ceci aura des conséquences dramatiques sur le nombre d'Indiens enregistrés. Par exemple, les enfants d'un couple dont l'un des parents est non-indien et l'autre a un quart de sang indien ont eux-mêmes un huitième de sang indien : ces enfants ne peuvent pas prétendre au statut d'Indien et sont légalement des non-Autochtones. La diminution par ce procédé du nombre d'Indiens enregistrés au fil du temps permit de libérer des terres de réserve pour la colonisation et de réduire les financements des bandes, ceux-ci étant déterminés sur la base du nombre de membres. Il faudra attendre 1985 pour que les bandes[27] obtiennent la possibilité de décider elles-mêmes qui est membre de leur Première Nation[28] et de légiférer sur le droit de résidence des non-membres sur les réserves [National Centre for First Nations Governance, n.d. ; Loi sur les Indiens, 1985 : sect.10].

[22] En 1850, la Couronne britannique signe par exemple deux traités prévoyant la création de réserves indiennes : le Traité de Robinson-Supérieur et le Traité de Robinson-Huron, qui couvrent la zone autour des Lacs Supérieur et Huron, dans le sud de l'actuel Ontario.
[23] La multiplication du nombre de réserves ne signifie pas que les territoires autochtones gagnent en superficie, au contraire : chaque fois qu'une nation autochtone signe un traité avec la Couronne, celle-ci considère qu'elle a acquis des droits sur tout le territoire couvert par le traité, droits en échange desquels elle procède à la « réservation » de certaines terres pour les Autochtones, d'une superficie insignifiante.
[24] En anglais : *status/non-status Indians*.
[25] Il faut attendre une décision de la Cour suprême en 2016 pour que la responsabilité fédérale envers les Indiens soit étendue aux non-enregistrés : ils étaient auparavant considérés comme des citoyens comme les autres. Voir *Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 2016 CSC 12.
[26] Il s'agit de l'Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages.
[27] Le terme « tribu », utilisé aux Etats-Unis, n'a pas de valeur légale au Canada : le gouvernement d'une Première Nation et la communauté qu'il représente sont désignés par le mot « bande » (*band* en anglais).
[28] A partir de 1985, l'appartenance à une Première Nation et le statut indien deviennent deux choses différentes : une personne peut ainsi avoir le statut d'Indien (donc être inscrite sur le Registre Indien à Ottawa) sans être membre d'une Première Nation.

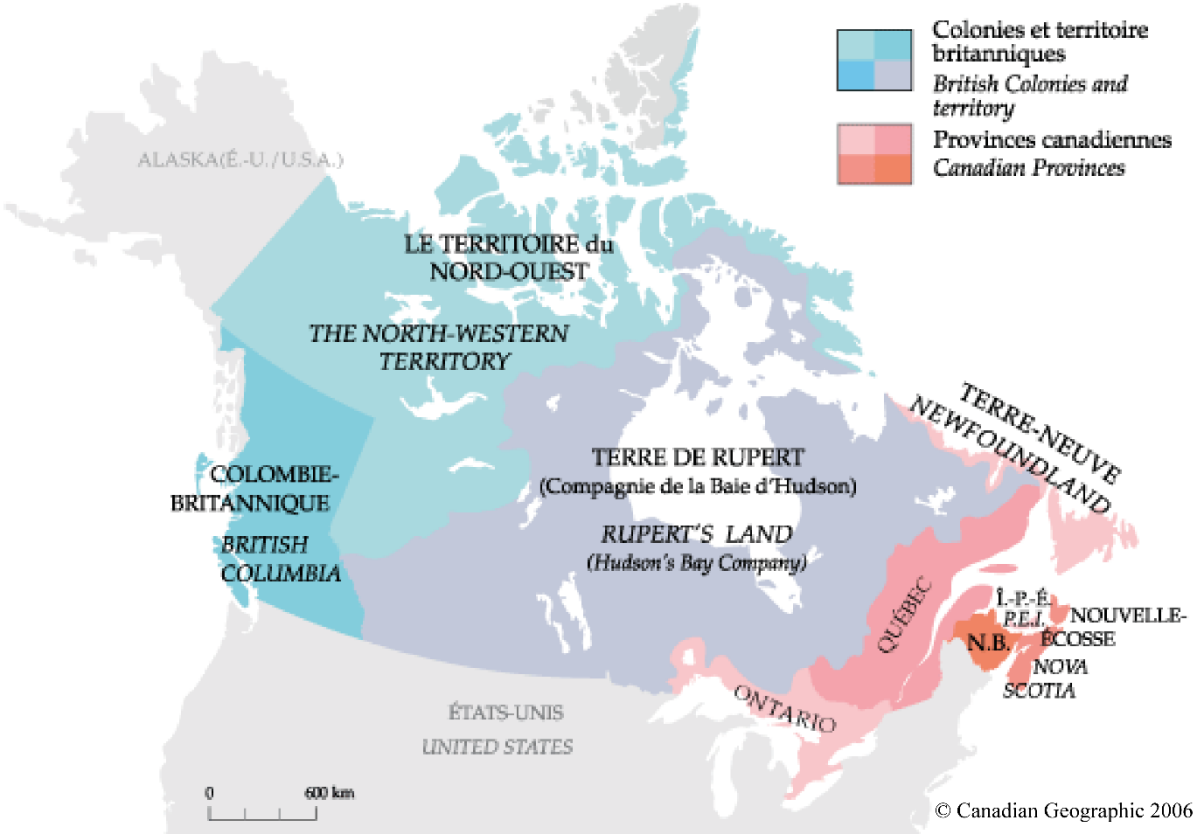
La capacité normative du gouvernement britannique – le pouvoir de décider qui est un Indien – a des conséquences importantes sur la vie des Autochtones. Dès 1857, une loi rend clair le fait que citoyenneté britannique et statut indien sont incompatibles. La loi, intitulée « Acte pour encourager la civilisation graduelle des tribus sauvages[29] en cette province », introduit la politique d'affranchissement (*enfranchisement*). Tout homme Indien de plus de 21 ans capable de parler, lire et écrire le français ou l'anglais, avec une éducation de base, de « bon caractère moral »[30] et libre de dette est automatiquement affranchi : il perd son statut d'Indien, qu'il le veuille ou non [Dickason et Newbigging, 2015 : 163]. En perdant son statut d'Indien, cette personne devient un sujet britannique comme les autres, capable entre autres de voter mais plus de prétendre au droit de vivre sur une réserve par exemple [Dickason et Newbigging, 2015 : 163]. A l'inverse, le statut d'Indien exclut ses porteurs de nombreux droits. Il faudra par exemple attendre 1960 pour que les Indiens enregistrés obtiennent le droit de vote aux élections fédérales et 1970 pour le droit de consommer de l'alcool en public. Les définitions successives d'« Indien » ont toujours été élaborées sans consultation des premiers concernés [Dickason et Newbigging, 2015]. Elles ont servi à réguler l'accès aux terres indiennes et exclure les Autochtones des droits civils et de la citoyenneté.

Grâce à sa mainmise sur la définition du statut d'Indien, et à l'aide de lois imposées unilatéralement aux Premières Nations, l'Etat britannique puis canadien obtint progressivement un contrôle quasi-total sur la vie des Autochtones, réduisant d'autant la capacité des peuples premiers à gérer leurs propres affaires. Dès 1860, un changement radical se produit dans la relation entre les Premières Nations et l'Etat. La Loi sur la gestion des terres et des propriétés indiennes transfère la responsabilité des affaires indiennes du Royaume-Uni aux colonies. Avec cette loi, la Couronne britannique se désiste de ses responsabilités envers ses anciens alliés autochtones [Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 2017]. Quelques années après, la Confédération[31] des anciennes colonies canadiennes bouleverse plus encore profondément les relations entre les Autochtones et l'Etat.

[29] Pour une raison inconnue, le mot anglais « *Indian* » est quasi-systématiquement traduit en français par celui de « sauvage » dans tous les textes de lois officiels de cette période.
[30] « *Of good moral character* », terme que la loi ne définit pas.
[31] Le terme « confédération » dans le contexte canadien ne désigne pas un régime politique mais le processus politique d'unification des colonies, les événements qui y sont liés (telles que les conférences de Charlottetown et de Québec en 1864) et l'incorporation progressive de nouveaux membres jusqu'en 1949, quand Terre-Neuve rejoint officiellement la fédération canadienne.

1.2.2 La politique indienne après la Confédération : ségrégation, dépossession territoriale et assimilation

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 crée le Dominion du Canada, un système fédéral associant Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Ecosse et le Canada-Uni, c'est-à-dire Québec et Ontario[32], comme le montre la carte 2.



Carte 2 : Le Dominion du Canada en 1867

L'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique[33] contient la seule et unique mention des Autochtones dans la constitution du nouveau pays. L'alinéa 24 de l'article 91 stipule que le Parlement du Canada a la compétence législative exclusive sur « les Indiens et les terres réservées aux Indiens » : les Autochtones et leurs terres deviennent officiellement une responsabilité fédérale [Parlement du Royaume-Uni, 1867]. Comme nous allons le voir, la Confédération va ouvrir une nouvelle ère dans les relations entre les peuples européens et autochtones. L'attitude de « protection »[34] de la Couronne britannique envers les Autochtones

[32] Le Québec et l'Ontario de l'époque n'ont pas la forme qu'on leur connaît aujourd'hui : leur étendue est bien moindre et ne comprend pas les parties septentrionales du territoire, autour de la Baie d'Hudson.
[33] Aujourd'hui appelé Loi constitutionnelle de 1867.
[34] « *protecting* »

se mue en une politique de « civilisation »[35] de la part du gouvernement fédéral canadien [Daugherty et Madill, 1980 : iv]. Cette politique de « civilisation » implique la consolidation des législations sur les Indiens héritées de l'époque coloniale, la destruction des systèmes de gouvernance traditionnels des Autochtones, le contrôle étatique sur la liberté de mouvement et les économies des Premières Nations et la mise en œuvre de pratiques assimilationnistes.

L'Acte des Sauvages : un outil législatif tentaculaire

La Confédération produit une centralisation de la politique indienne du gouvernement fédéral. Les affaires indiennes, attribuées au Département du secrétaire d'Etat en 1868, deviennent une direction du Ministère de l'Intérieur en 1873 – ministère chargé en outre de la gestion des Terres de la Couronne fédérales, de l'immigration et de l'exploitation des ressources naturelles. Les bureaux des affaires indiennes du Manitoba, de la Colombie Britannique et des Territoires du Nord-Ouest, qui mettaient jusqu'alors en œuvre des politiques régionales, sont fusionnés en 1875 [Dickason et Newbigging, 2015 : 190]. En 1876, toutes les législations relatives aux Indiens et aux réserves, héritées en grande partie de la période coloniale, sont consolidées en une seule et unique loi : l'Acte des Sauvages, aujourd'hui appelé Loi sur les Indiens.

Composée de centaines d'articles, la Loi sur les Indiens approfondit la mainmise gouvernementale sur les Autochtones, qui « étaient déjà le peuple le plus régulé du Canada »[36] avant l'avènement de cette loi centralisatrice [Dickason et Newbigging, 2015 : 190]. La Loi sur les Indiens régente tous les aspects de la vie des Indiens enregistrés sur les réserves :

> Ainsi, différentes dispositions définissaient la condition d'Indien, ce qui constituait une bande indienne et une réserve indienne, les modalités de subdivision des terres de réserve grâce aux billets de location, les protections juridiques accordées aux réserves et les modalités de cession des réserves. Elle contenait en outre des règles régissant la gestion et la vente des minéraux et du bois, des procédures de disposition des fonds indiens, l'énumération des pouvoirs des chefs et des conseils de bande, la procédure d'élection des bandes, les privilèges spéciaux des Indiens (qui confirmaient par exemple l'exemption d'impôts), les incapacités et les sanctions ainsi que les procédures d'émancipation, c'est-à-dire de perte du statut d'Indien [Comité permanent des Affaires autochtones, du développement du grand Nord et des ressources naturelles, 2012].

La Loi sur les Indiens est envisagée comme un outil pour accélérer l'assimilation des peuples premiers dans la société dominante. John A. Macdonald, alors Ministre de l'Intérieur en charge des affaires indiennes[37], ne laisse aucun doute sur la volonté assimilationniste du gouvernement, quand il déclare en 1887 que « le grand objectif de nos dispositions législatives

[35] « *civilizing* »
[36] « *already the most regulated of peoples in Canada* »
[37] Il fut également le premier Premier ministre du Canada de 1867 à 1873 puis de 1878 à 1891.

a été d'éliminer le système tribal et d'assimiler le peuple indien en tout point avec les autres habitants du Dominion aussi rapidement qu'ils peuvent changer »[38] [Montgomery, 1965 : 13].

En 2020, lorsque j'écris ces lignes, la Loi sur les Indiens est toujours en vigueur au Canada. Elle a été amendée à peu près une fois par an entre 1876 et 1927 par le Parlement [Comité permanent des Affaires autochtones, du développement du grand Nord et des ressources naturelles, 2012], ce qui permit au gouvernement fédéral d'ajouter des restrictions servant ses buts assimilationnistes et de contrôle des Indiens et de leurs terres. En 1884, la Loi permet au gouvernement d'interdire les potlatchs, ces cérémonies basées sur l'échange de dons tenues par les Autochtones du nord-ouest canadien ; en 1895, ce sont les danses du soleil (*sun dances*[39]) des Premières Nations des plaines[40] qui sont interdites [Dickason et Newbigging, 2015 : 192]. En 1914, il est interdit aux Indiens de porter des habits traditionnels ou de mener une cérémonie ou une danse traditionnelle en public [Cavanagh et Veracini, 2017 : 155]. En 1927, suite à l'émergence de revendications territoriales de la part de la nation nisga'a en Colombie Britannique, un nouvel article de la Loi sur les Indiens leur interdit de réunir des fonds aux fins de revendications territoriales : il constitue en délit toute tentative d'un individu d'assister des Autochtones dans la poursuite de leurs revendications territoriales, punie d'une amende de 50 à 200 dollars et d'une peine d'emprisonnement jusqu'à deux mois [Loi sur les Indiens, 1927 : sect.141 ; Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 2017]. A partir de 1933, il est interdit aux Indiens de contacter directement le Ministère de l'Intérieur, en charge des affaires indiennes : toute correspondance doit passer par l'intermédiaire des agents indiens sur chaque réserve, qui ont toute latitude pour faire remonter ou non l'information à leurs supérieurs ou présenter les requérants comme des « râleurs chroniques ou des agitateurs extérieurs »[41] [Dickason et Newbigging, 2015 : 237].

L'adoption en 1948 de la Déclaration universelle des droits de la personne par l'Organisation des Nations Unies, dont le Canada est membre fondateur, pousse le pays à procéder à une révision massive de la Loi sur les Indiens en 1951 : les Indiens ont désormais le droit de pratiquer leurs coutumes et danses traditionnelles, de porter des tenues cérémoniales hors des réserves sans la permission de l'agent indien et d'engager un avocat ; et les Indiennes obtiennent le droit de vote aux élections de leur Première Nation [Hanson, [s. d.]].

Nous allons à présent analyser quelques-uns des éléments les plus marquants de la politique indienne après la Confédération. Cela permettra de comprendre les conséquences durables de

[38] « *The great aim of our legislation has been to do away with the tribal system and assimilate the Indian people in all respects with the other inhabitants of the Dominion as speedily as they are fit to change* »
[39] Aussi appelées « danses de la soif » (*thirst dances*).
[40] C'est-à-dire de la région centrale du Canada : Alberta, Saskatchewan, Manitoba.
[41] « *chronic complainers or outside agitators* »

la volonté assimilationniste du gouvernement sur les Premières Nations en termes de modes de gouvernance, d'économie, de liberté de mouvement et de ce que le président de la Commission Vérité et Réconciliation[42] a qualifié de génocide culturel. Mettre en lumière les effets de la politique du gouvernement sur les Autochtones permet de comprendre pourquoi l'auto-détermination – soit le droit de pouvoir se gouverner eux-mêmes – est si importante pour les Premières Nations.

Les agents indiens : relais locaux du pouvoir central

Pour mettre en œuvre sa politique indienne au niveau local, l'Etat place des agents indiens dans les réserves dès les années 1830[43]. Après le passage de la Loi sur les Indiens, ces agents sont présents dans chaque communauté, jusque dans les années 1960[44]. Les agents indiens, parfois appelés superintendants, sont les représentants du gouvernement britannique puis, à partir de 1867, canadien, dans les réserves. Ils sont chargés de mettre en œuvre la politique du gouvernement et de faire appliquer la Loi sur les Indiens. Ils constituent également un relais entre le terrain et le gouvernement fédéral en informant les Affaires indiennes des activités et des événements sur la réserve dont ils ont la charge. Parmi leurs prérogatives, citons la gestion des ressources allouées par le gouvernement fédéral à la communauté – toute dépense de la bande doit être validée par l'agent indien ; la direction et la supervision des activités agricoles ; la régulation de la vente des ressources issues de la réserve ; la distribution des rations de nourriture[45] et du matériel agricole[46] ; le paiement des annuités promises par le gouvernement dans les traités[47] ; l'inspection des écoles[48] ; la négociation pour la vente, cession ou location des terres de réserves. Les agents indiens conduisent également les élections du Chef et des

[42] Il s'agit de Murray Sinclair, membre de la Première Nation de Peguis, sénateur canadien et premier autochtone à avoir été nommé juge à la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, le plus haut tribunal de première instance de la province. Il présida la Commission Vérité et Réconciliation de 2009 à 2015.

[43] Les informations de cette section proviennent de l'entrée « Indian Agents in Canada » de l'encyclopédie canadienne en ligne [Irwin, 2018].

[44] Les agents indiens furent progressivement retirés des réserves dans la période qui suivit la Deuxième Guerre mondiale, qui vit une recrudescence de l'activisme pour la défense des droits des Autochtones.

[45] L'historien James Daschuk a démontré que le gouvernement Macdonald (1867-1873 puis 1878-1891) avait mis en place une véritable politique de la famine afin de contraindre les Premières Nations des plaines à signer des traités avec le gouvernement fédéral pour céder leurs terres ; l'objectif du gouvernement Macdonald était d'ouvrir l'ouest canadien à la colonisation, appuyée sur la mise en culture des plaines centrales du pays qui nécessitait la mise à l'écart des tribus locales dans des réserves. Voir James Daschuk, *Clearing the Plains: Disease, the Politics of Starvation, and the Loss of Indigenous Life*, Regina, University of Regina Press, 2014.

[46] La plupart des Traités Numérotés (que je détaille plus loin) contiennent la promesse que le gouvernement fédéral fournira du matériel agricole aux Premières Nations pour aider celles qui le souhaitent à pratiquer l'agriculture sur les réserves.

[47] Les Traités Numérotés 1, 2 et 5 promettent un paiement annuel (annuité) de 3 dollars par membre de la Première Nation signataire, passée à 5 dollars en 1875 ; pour les autres traités, l'annuité est de 5 dollars. Aujourd'hui encore, les membres des Premières Nations reçoivent cette annuité, dont le montant ne fut jamais modifié.

[48] Les Traités Numérotés 3 et suivants stipulent que, si une Première Nation signataire le demande, le gouvernement fédéral ouvrira une école sur la réserve.

Conseillers de la bande, enregistrent les résultats officiels et président à toutes les réunions du conseil de la Première Nation. Ils tiennent à jour les données démographiques de leur communauté : naissances, décès, mariages. En un mot, les agents indiens exercent concrètement l'autorité de l'Etat central sur les affaires des gouvernements des Premières Nations dont ils encadrent le moindre aspect au quotidien.

La destruction des systèmes de gouvernance traditionnels

Dès 1869, avant la Loi sur les Indiens, le gouvernement légifère pour forcer les Premières Nations à abandonner leurs systèmes de gouvernance traditionnels, considérés comme des « entraves à l'avancement des Indiens »[49] : il s'agit dès lors de procéder à une assimilation par étapes des Autochtones dans la société dominante [Daugherty et Madill, 1980 : 7]. L'Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages de 1869[50] donne au gouverneur général[51] le pouvoir d'imposer un système électif avec des mandats de trois ans à certaines Premières Nations qu'il aura sélectionnées [Daugherty et Madill, 1980 : 1-2]. Le Chef et le Conseil des Premières Nations peuvent être destitués à n'importe quel moment pour « malhonnêteté, intempérance ou immoralité » par le Superintendant général des Affaires indiennes [Parlement du Canada, 1869 : sect.10], ce qui assure au gouvernement fédéral une supervision des affaires internes des bandes. L'application de toute décision prise par les élus des Premières Nations nécessite l'approbation du Gouverneur général, faisant ainsi du Département des Affaires indiennes l'autorité ultime sur les réserves [Daugherty et Madill, 1980 : 2]. D'après cette loi, seuls les élus des bandes peuvent agir en qualité de porte-paroles de leur communauté auprès du gouvernement [Dickason et Newbigging, 2015 : 192] ; cette disposition permet de saper la légitimité des *leaders* traditionnels des Premières Nations et de renforcer la mainmise fédérale sur les gouvernements des bandes.

En 1884, l'Acte de l'avancement des sauvages introduit un deuxième système électif, cette fois avec des mandats d'un an, et qui vise les Premières Nations considérées comme « les plus avancées », ainsi que l'indique son nom complet[52]. L'objectif est de transformer les Premières Nations en des sortes d'entités municipales [Daugherty et Madill, 1980 : 78], donc sans

[49] « *impediments to the Indians' progress* »
[50] Son nom complet est « Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages, à la meilleure administration des affaires des Sauvages et à l'extension des dispositions de l'acte trente-et-un Victoria, chapitre quarante-deux, L.C. 1869, c. 6 ».
[51] Le gouverneur général est le représentant de la Couronne (donc du monarque canadien, qui est le même que celui du Royaume-Uni). Il est nommé par le monarque sur avis du Premier ministre du Canada. Il ne peut agir que sur l'avis du Premier ministre canadien.
[52] Son nom complet est « Acte conférant certains privilèges aux bandes les plus avancées des Indiens du Canada en vue de les former à l'exercice de pouvoirs municipaux ».

souveraineté inhérente, puisque les municipalités n'ont pas de statut constitutionnel au Canada[53]. Jusqu'à l'importante révision de la Loi sur les Indiens en 1951, ces deux systèmes électifs furent principalement appliqués aux Premières Nations de l'est canadien, leurs homologues de l'ouest conservant leurs systèmes traditionnels [Daugherty et Madill, 1980 : 69].

La Loi sur les Indiens amendée de 1951 élimine la pluralité des systèmes électifs pour n'en conserver qu'un seul, avec des mandats de deux ans [Daugherty et Madill, 1980 : 71 et 73]. Le gouverneur général conserve le pouvoir d'imposer le système électif à une bande sans son consentement, de définir les critères d'éligibilité et de droit de vote, les conditions pratiques de l'élection et de destituer les élus. Les règlements administratifs pris par les bandes font l'objet d'une supervision constante du Ministère des Affaires indiennes, qui peut les annuler sans justification. Ce n'est qu'avec l'amendement de la Loi sur les Indiens de 2014 que la situation change quelque peu.

A partir de 2014, les bandes ont le droit de prendre des règlements administratifs relatifs à des « sujets d'ordre local, qui touchent la réserve uniquement, comme le contrôle de la circulation, la résidence, la santé publique, les nuisances et le contrôle de la faune » ; mais ces règlements doivent en tout temps être conformes à la Loi sur les Indiens [Gouvernement du Canada, 2015]. En outre, pour tout règlement sur « les questions financières, la taxation des immeubles, le déboursement de l'argent des bandes et la délivrance de permis aux entreprises », les bandes doivent obtenir l'approbation explicite du Ministre des Affaires autochtones [Gouvernement du Canada, 2015]. Cette réforme fort récente, ainsi que quelques autres[54], permit aux Premières Nations, plus d'un siècle après la Confédération, de limiter l'ingérence du gouvernement central et de commencer à retrouver une mesure toute relative de contrôle sur leurs affaires internes.

L'aliénation progressive des terres de réserve

La politique du gouvernement fédéral après 1871 entraîne une aliénation progressive des terres de réserve. Avec l'extension de la Confédération vers l'ouest du pays, la pression démographique s'accroît dans les Prairies[55] : l'augmentation du nombre de colons appelle à

[53] La Loi constitutionnelle de 1867, puis celle de 1982, prévoient deux ordres de gouvernement : le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les provinces légifèrent à leur gré pour établir des gouvernements locaux, mais dont les compétences ne sont que déléguées par les provinces.
[54] Il existe aujourd'hui quatre systèmes électifs pour les Premières Nations. Elles peuvent en outre opter pour l'adoption de leur propre code électoral (se soustrayant ainsi à la Loi sur les Indiens) ou choisir de tenir leurs élections suivant la Loi sur les élections au sein de Premières Nations (2015).
[55] Alberta, Saskatchewan et Manitoba. A l'époque, seul le Manitoba est une province à proprement parler, qui a rejoint la Confédération en 1870. L'Alberta et la Saskatchewan deviendront des provinces en 1905.

l'extension de l'agriculture de subsistance. Le gouvernement fédéral met en place une politique pour encourager la colonisation en fournissant gratuitement des terres aux colons qui s'engagent à les cultiver, comme le montrent les photographies 1[56] [TARRC, 1984 :17] et 2[57] [Enquête de terrain, 2017].



Photographie 1 : Publicité du gouvernement fédéral en 1882 offrant gratuitement des terres aux colons dans l'Ouest canadien



Photographie 2 : Publicité du gouvernement vantant les mérites agricoles de l'Ouest, Western Development Museum, Saskatoon

La pression démographique se combine avec les demandes des développeurs fonciers et des compagnies de chemin de fer[1] : le gouvernement en vient à considérer que la plupart des réserves sont trop grandes par rapport au nombre de personnes qui y vivent. En 1879[2], le ministre en charge des affaires indiennes reçoit le pouvoir de vendre ou louer des réserves même si la Première Nation qui en a l'usage y est opposée [Dickason et Newbigging, 2015 : 228]. Les terres de réserve qui ne sont pas considérées comme absolument nécessaires à la survie

[56] On peut lire sur l'affiche : « Canada : Concessions gratuites de terres. Informations pour les capitalistes, fermiers, mécaniciens, ouvriers agricoles et autres sur les avantages offerts aux colons dans le Manitoba, le Nord-Ouest et les autres provinces ».

[57] On peut lire sur l'affiche : en haut, « C'est une opportunité pour vous, pourquoi ne pas la saisir ? L'Ouest canadien, le nouvel Eldorado » ; à gauche, « Des maisons pour tout le monde, facilement accessibles ; rien à craindre ; protection par le gouvernement » ; à droite, « Terres à blé ; sol vierge et riche ; terres pour les cultures mixtes et l'élevage de bétail » ; en bas, « Des maisons pour tout le monde ! Rien à craindre ! Des terres à blé facilement accessibles ! ».

[1] Qui souhaitent développer le réseau ferré canadien. Le Premier ministre Macdonald avait convaincu la Colombie Britannique de rejoindre la Confédération en 1871 entre autres en promettant de la relier au reste du pays. Ce projet aboutit avec la construction du Chemin de fer Canadien Pacifique entre 1881 et 1885.

[2] Dispositions renforcées en 1884 et 1894.

immédiate de la bande sont donc louées ou vendues à des non-Autochtones. Dans les Prairies, ces mesures aboutissent à une réduction considérable de la taille des réserves. Entre 1896 et 1911, les Premières Nations du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta perdent plus d'un cinquième de leurs terres de réserve [Dickason et Newbigging, 2015 : 228].

La Première Guerre mondiale impacte elle aussi les réserves indiennes. La Loi relative à l'établissement des soldats de 1917 permet au gouvernement fédéral de fournir aux vétérans[3] de retour d'Europe des terres agricoles à cultiver en puisant dans les réserves indiennes. L'historienne Sarah Carter estime que ce sont au total 85 000 acres[4] de réserves qui disparaissent après la Première Guerre mondiale [Carter, 1999]. L'aliénation des terres de réserve, entamée dès les années 1870, continue donc au 20e siècle : l'assise territoriale des Premières Nations se réduit et, avec elle, leur capacité d'auto-subsistance.

Le contrôle étatique sur les économies et les déplacements des Autochtones

Après la Confédération, la localisation et la qualité des réserves rendirent difficile le développement économique des Premières Nations, une situation aggravée par la politique agricole du gouvernement. Les réserves furent généralement créées par le gouvernement fédéral dans des régions pauvres en ressources naturelles et peu propices à l'agriculture [Buckley, 1992 : 11 ; Entretien avec Romanow, 2014]. Les arpenteurs chargés de décider de l'emplacement des réserves furent encouragés à choisir des terres de manière à ne pas interférer avec les besoins des colons, présents ou à venir, et donc à choisir des terres de piètre qualité [Carter, 2007 : 110].

Lors des négociations pour les Traités Numérotés, les Premières Nations avaient obtenu que le gouvernement fédéral leur fournisse des outils agricoles, des semences et du bétail pour les aider à s'adapter à la disparition du bison en se réorientant vers une économie agricole. Dans la réalité, le matériel agricole et le bétail fournis par le gouvernement fédéral ne correspondirent pas à ses promesses, retardant le développement d'économies agricoles viables sur les réserves [Carter, 2007 : 110].

La politique agricole du gouvernement à destination des Indiens aggrava les difficultés économiques des Premières Nations et freina considérablement la mutation de leurs économies vers un modèle agricole. A partir de 1889, le gouvernement mit en place la « politique de

[3] Les vétérans de la Première Guerre mondiale issus des Premières Nations, soit environ 4 000 personnes, ne pouvaient pas bénéficier de ce programme [Dickason et Newbigging, 2015 : 231].
[4] Soit 343 kilomètres carrés, c'est-à-dire environ deux fois la taille du département des Hauts-de-Seine.

paysannerie »[5]. Elle réduisit la surface que les Indiens avaient le droit de cultiver sur les réserves et leur interdit d'utiliser des outils agricoles modernes. Pour Hayter Reed, ex-agent indien à l'origine de la politique, les Indiens doivent d'abord faire l'expérience de l'agriculture avec des moyens rudimentaires, comme le firent les paysans européens, avant d'évoluer vers une agriculture plus moderne [Carter, 2007 : 121]. La politique permit au gouvernement d'empêcher les Premières Nations de rivaliser avec les fermiers blancs, garantissant à ces derniers l'écoulement de leur production [Carter, 1993]. Face à ces difficultés, nombre de Premières Nations finirent par abandonner leurs tentatives de culture ; ceci permit au gouvernement de justifier l'expropriation des terres de réserve, que j'ai décrite plus haut, en arguant que les Premières Nations n'utilisaient pas l'entièreté de leurs réserves. La réduction de l'assise territoriale des communautés autochtones, à son tour, empêcha la mise en place d'une économie agricole stable et rentable sur les réserves pour les décennies à venir [Carter, 2007 : 123]. La politique indienne du gouvernement relative à l'agriculture eut donc des effets négatifs durables sur l'économie des réserves et la capacité d'auto-subsistance des Premières Nations [Dyck cité dans Barron et Waldram, 1986 ; Buckley, 1992 ; Carter, 1993, 2007].

La mainmise gouvernementale sur les Autochtones prit également la forme d'un contrôle total sur l'économie des réserves et sur la liberté de circulation des personnes et des biens entre la réserve et l'extérieur. A partir des années 1880[6], un système de passe est introduit par Hayter Reed [Irwin, 2018] : pour quitter sa réserve, tout Indien enregistré doit être muni d'un passe, c'est-à-dire d'une autorisation écrite de l'agent indien établissant la raison et la durée de l'absence. Tout Indien trouvé par les autorités en dehors de la réserve de sa Première Nation sans passe y était ramené après avoir été placé en garde à vue et pouvait être l'objet de poursuites judiciaires [Barron et Garcea, 1999c : 35]. Le système de passe fut mis en application après la répression de la Résistance du Nord-Ouest[7] en 1885 [Carter, 1985 : 8] et fut envisagé par le gouvernement comme un moyen d'empêcher un nouveau soulèvement autochtone. Bien que relativement inefficace pour confiner totalement les Premières Nations sur les réserves, le système de passe permit néanmoins de surveiller leurs déplacements et d'entériner la ségrégation entre Autochtones et non-Autochtones [Barron, 1988 : 26]. Ce n'est que dans les années 1930 que le système de passe tombe complètement en désuétude, après avoir isolé pendant des décennies les Premières Nations les unes des autres et de leurs voisins blancs.

[5] Appelée en anglais « *peasant policy* » ou « *peasant farming policy* ».
[6] Le système de passe n'ayant jamais fait l'objet d'une loi et ayant été appliqué de manière inégale dans le temps et l'espace, il est difficile de dater précisément son apparition. Pour plus de détails sur le système de passe, voir l'article de F. Laurie Barron, « *The Indian Pass System in the Canadian West, 1882-1935* », *Prairie Forum*, 1988.
[7] Aussi appelée Rébellion du Nord-Ouest, la Résistance du Nord-Ouest fut menée par des Premières Nations et des Métis protestant contre la politique du gouvernement qui encourageait la colonisation des Prairies par des non-Autochtones, la construction de chemins de fer et la disparition du bison.

Au contrôle étatique de la liberté de mouvement des Autochtones s'ajoute la supervision des agents indiens sur les transactions commerciales, illustrée par le système de permis. L'article 32(1) de la Loi sur les Indiens stipule que toute transaction entreprise par un Indien qui cherche à vendre ou échanger un produit issu de la réserve à une personne qui n'est pas membre de sa bande est nulle, à moins qu'il n'ait reçu la permission de l'agent indien de sa réserve[8]. La justification officielle du système de permis était de « protéger les Premières Nations contre les arnaques des non-Indiens »[9] [Western Development Museum, 2017]. Le système de permis ne s'appliquait que dans les provinces de l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba, autrement dit les provinces agricoles. Dans un contexte de colonisation de l'ouest, fondée sur l'agriculture, le gouvernement devait prendre garder à ne pas contrarier les fermiers blancs : l'objectif réel du système de permis était d'empêcher les Premières Nations de rivaliser avec les agriculteurs d'origine européenne [Western Development Museum, 2017]. Les fermiers indiens qui réussissaient malgré tout à vendre leur production n'étaient pas payés en liquide mais avec des sortes de coupons (« *chits* ») utilisables sur le magasin de la réserve seulement ; ce fonctionnement perdura jusque dans les années 1950 [Buckley, 1992 : 54].

De la fin du 19e siècle jusqu'aux années 1950, les systèmes de passe et de permis, le contrôle absolu de l'agent indien sur le mouvement des biens et des personnes et les politiques agricoles du gouvernement fédéral envers les Premières Nations empêchèrent le développement d'activités économiques viables sur les réserves. Ils creusèrent la différence de développement entre les réserves indiennes et le reste du pays et isolèrent les Premières Nations du reste de la société, rendant les bandes dépendantes des financements alloués par le gouvernement fédéral. Pendant plus d'un demi-siècle, les réserves indiennes sont donc « des économies 'enclavées' ayant peu de liens avec les économies urbaines et non-Autochtones »[10] [Loxley et Wien, 2003 : 223].

Le génocide culturel : « jusqu'à ce qu'il n'y ait plus aucun Autochtone au Canada »

Le contrôle étatique sur le statut d'Indien que je viens de décrire permet aux autorités britanniques puis canadiennes de mettre en place des politiques assimilationnistes et de formaliser l'ingérence gouvernementale dans les affaires autochtones. En 1920, la Loi sur les Indiens est amendée pour rendre obligatoire la fréquentation des pensionnats autochtones, qui existent depuis les années 1820. Tous les enfants indiens de 7 à 15 ans y sont envoyés, de gré

[8] Le système de permis cessa d'être appliqué autour des années 1950 mais l'article 32 de la Loi sur les Indiens ne fut officiellement abrogé qu'en 2014 [Indigenous Corporate Training, 2015].
[9] « *to protect First Nations people from being swindled by non-Indians* »
[10] « *"enclave" economies with little connection to urban and non-Aboriginal economies* »

ou de force. L'objectif est d'assimiler les enfants dans la culture dominante, en les séparant de leur communauté, de leur langue et de leur culture. Duncan Campbell Scott, le superintendant adjoint au Ministère des Affaires indiennes, explicite l'objectif de l'amendement de 1920 :

> Je veux me débarrasser du problème autochtone. […] Notre objectif est de continuer jusqu'à ce qu'il n'y ait plus un seul Autochtone au Canada qui n'ait été assimilé dans le corps politique, qu'il n'y ait plus de question autochtone ni de ministère des Affaires indiennes. Voilà l'objectif du projet de loi [Scott cité dans McDougall, 2018]

Plus de 150 000 enfants autochtones furent envoyés dans ces pensionnats [National Centre for Truth and Reconciliation, [s. d.]]. 6 000 d'entre eux y moururent, victimes de sévices corporels et sexuels, de malnutrition, de la tuberculose, parfois des expériences médicales pratiquées sur eux [Mosby, 2013 ; Sinclair cité par Tasker, 2015]. Le médecin-chef du Ministère des Affaires indiennes indique dans son rapport de 1906 que les deux millions de dollars que le gouvernement fédéral dépense annuellement pour les pensionnats sont « largement gâchés parce que presque 75 % des élèves des pensionnats autochtones meurent avant d'avoir atteint l'âge de 18 ans »[11] [Burnett et Read, 2016 : 243]. Financés par le gouvernement fédéral, gérés par des églises de diverses obédiences, les pensionnats autochtones furent un outil fondamental du « génocide culturel »[12] orchestré par l'Etat aux 19e et 20e siècles[13], comme le soulignera la Commission Vérité et Réconciliation dans son rapport fin 2015 [Tasker, 2015].

Le contrôle étatique sur la vie des Autochtones, particulièrement des enfants, fut prolongé par ce qui deviendra la « Rafle des années 60 » (*Sixties Scoop*)[14]. En 1951, un amendement à la Loi sur les Indiens fait passer le domaine du bien-être des enfants autochtones (*child welfare*) sous la juridiction des gouvernements provinciaux. Les services de protection de l'enfance provinciaux firent alors face à un grand nombre de cas concernant des enfants autochtones. Les provinces décidèrent de retirer ces enfants à leurs parents et de les faire adopter par des familles non-autochtones aux Etats-Unis, au Canada et jusqu'en Nouvelle-Zélande. Entre 15 et 20 000 enfants autochtones furent enlevés à leurs familles, ce qui participa comme les pensionnats autochtones au génocide culturel des peuples premiers [Dickason et Newbigging, 2015 : 239 ; Sinclair *et al.*, 2019]. L'amendement de 1951 décupla la mainmise de l'Etat canadien sur les affaires des Autochtones et participa grandement à l'assimilation des enfants dans la société dominante sur plusieurs décennies. En Colombie britannique par exemple, le nombre d'enfants

[11] « *was largely a waste because almost 75 per cent of residential school students died before they reached the age of 18* »
[12] « *cultural genocide* »
[13] Le dernier pensionnat autochtone ferma ses portes en 1996 ; entre-temps, la fréquentation des pensionnats par les enfants et jeunes autochtones avait diminué et nombre d'entre eux furent envoyés dans des écoles provinciales (voir « Residential Schools » dans Burnett et Read (dir.), 2016).
[14] En dépit de son nom, ce phénomène perdure jusque dans les années 1980.

autochtones appréhendés par les services de protection de la famille fut multiplié par 50 entre 1951 et 1964 [Sinclair *et al.*, 2019]. Dans le Manitoba, environ 3 400 enfants autochtones furent adoptés entre 1971 et 1981, dont environ 80 % dans des familles non-autochtones [Sinclair *et al.*, 2019]. La surreprésentation des enfants autochtones dans les services provinciaux perdure jusqu'à aujourd'hui. En 2016 dans le Manitoba, 88 % des enfants confiés aux services d'aide à l'enfance et à la famille étaient issus des Premières Nations, Métis ou Inuit – le taux le plus élevé du pays [CBC.ca, 2017]. En 2011, à l'échelle nationale, 48 % des enfants appréhendés étaient autochtones alors qu'ils ne représentent que 7 % de la population mineure totale [Statistique Canada, 2016 ; CBC.ca, 2017].

Au début de la colonisation européenne en Amérique du Nord, les peuples autochtones représentent donc des alliés militaires et des partenaires commerciaux indispensables aux Européens. La situation change lorsque, après la Guerre de Sept Ans (1756-1763), l'empire britannique devient la puissance dominante dans le nord-est du continent. La guerre d'indépendance américaine puis la guerre américano-britannique de 1812 signent le déclassement des Autochtones sur la scène géopolitique nord-américaine. La souveraineté des Premières Nations, reconnue tant que la Couronne britannique avait besoin de ses alliés autochtones, finit par être contestée par le nouveau pouvoir en place qui en fait des sujets sous sa « protection » et assoit son contrôle sur le territoire à coup de législations unilatérales.

Après la Confédération, les Autochtones ne sont plus considérés comme des alliés militaires, des partenaires commerciaux ni même des citoyens à part entière. Plus la Confédération s'étend vers l'ouest, plus l'ingérence gouvernementale dans les affaires autochtones se renforce. A la fin du 19^{e} siècle et jusqu'au milieu du 20^{e} siècle, les Premières Nations sont vues comme des pupilles de l'Etat qu'il faut assimiler dans la société dominante. Cette politique de « civilisation » se traduit par la présence systématique d'agents indiens dans les réserves, relais locaux du pouvoir central, et par une explosion des législations relatives aux Indiens et à leurs terres, au premier rang desquelles la tentaculaire Loi sur les Indiens. La mainmise croissante du gouvernement fédéral sur les affaires des Autochtones conduit notamment à la destruction des systèmes de gouvernance traditionnels, à l'aliénation de l'assise territoriale des Premières Nations et au contrôle total sur la circulation des biens et des personnes entre les réserves et l'extérieur. Ces éléments se combinent avec les politiques agricoles du gouvernement pour faire des réserves de véritables enclaves, sans perspective de développement économique durable, aggravant ainsi la dépendance des gouvernements des Premières Nations aux financements fédéraux. La politique assimilationniste de l'Etat canadien atteint son apogée avec les

pensionnats autochtones et la Rafle des années 60, conçus pour briser les liens entre les enfants autochtones et leurs communautés et faire disparaître les langues, religions, cultures et pratiques autochtones. Essentiels à la survie et la prospérité des Européens et soutiens militaires indispensables aux premiers temps de la colonisation, les Autochtones – et leurs terres de réserve – deviennent aux yeux du gouvernement des obstacles à l'expansion de la Confédération vers l'ouest et à l'exploitation des ressources du territoire, notamment agricoles. La politique indienne du gouvernement fédéral à partir de la fin du 19e siècle fait des réserves de véritables enclaves de pauvreté, sans lien avec l'économie et la société canadiennes ; les gouvernements autochtones deviennent des sortes de coquilles vides, n'ayant que peu de marge de manœuvre légale pour gérer leurs affaires et ayant des ressources financières et territoriales insuffisantes pour répondre aux besoins de leurs membres.

Les effets des phénomènes que j'ai décrits dans cette section se font toujours sentir aujourd'hui, comme l'a exprimé en 2014 James Anaya, le rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones de l'Organisation des Nations Unies. Après avoir rencontré au Canada de nombreux *leaders* autochtones et représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, il écrit que « l'une des contradictions les plus dramatiques à laquelle font face les peuples autochtones au Canada est que tant d'entre eux vivent dans des conditions effroyables dans leurs territoires traditionnels qui regorgent de ressources naturelles abondantes et de grande valeur »[15] [Anaya, 2014 : paragr.69]. Anaya conclut son rapport sur les conséquences socio-économiques durables des politiques de l'Etat canadien sur les Autochtones :

> Le Canada connaît une situation de crise permanente concernant la situation des peuples autochtones dans le pays. L'écart de bien-être entre les autochtones et les non-autochtones au Canada ne s'est pas réduit ces dernières années, les revendications autochtones et issues des traités demeurent continuellement irrésolues, les femmes et filles autochtones demeurent vulnérables face aux mauvais traitements[16] et, au total, il semble qu'il existe un haut niveau de méfiance des peuples autochtones envers le gouvernement, aux niveaux fédéral et provincial[17] [Anaya, 2014 : paragr.80]

Les victoires obtenues à la fin du 20e siècle par les Autochtones pour la reconnaissance et la mise en œuvre de leurs droits, notamment à travers le système judiciaire[18], n'ont pas mis fin à

[15] « *One of the most dramatic contradictions indigenous peoples in Canada face is that so many live in abysmal conditions on traditional territories that are full of valuable and plentiful natural resources* »

[16] James Anaya fait référence aux femmes et filles autochtones assassinées et disparues. Elles subissent un taux de féminicide 4,5 fois plus important que les Canadiennes non-autochtones [Amnesty International, 2014].

[17] « *Canada faces a continuing crisis when it comes to the situation of indigenous peoples of the country. The well-being gap between aboriginal and non-aboriginal people in Canada has not narrowed over the last several years, treaty and aboriginal claims remain persistently unresolved, indigenous women and girls remain vulnerable to abuse, and overall there appear to be high levels of distrust among indigenous peoples towards government at both the federal and provincial levels* »

[18] Les cas sont légion. Citons par exemple les décisions de la Cour suprême *Calder c. Colombie-Britannique* (1973) reconnaissant l'existence d'un titre ancestral autochtone pré-datant la colonisation ; *R. c. Sparrow* (1990)

la dépendance financière des Premières Nations envers le gouvernement fédéral. Or, comme le rappelle la Commission Royale sur les Peuples Autochtones (CRPA) dans son rapport de 1996, l'idée même de l'auto-détermination autochtone n'a aucun sens tant que les moyens d'atteindre l'autosuffisance financière ne sont pas réunis [Taiaiake Alfred, 2009]. Sa principale recommandation pour mettre fin à leur dépendance financière est de procéder à un élargissement considérable de l'assise territoriale des Premières Nations [CRPA, 1996b : 571]. En effet, « les terres et les eaux, de même que les diverses ressources qu'elles abritent, peuvent constituer la base de leur autonomie financière » ; la terre est en outre intimement liée au droit autochtone à l'autonomie gouvernementale dans la représentation de nombreux Autochtones [CRPA, 1996b : 192]. C'est donc l'autonomie financière, mise en œuvre grâce à l'accès à la terre et aux ressources, qui permettra aux Autochtones d'« avoir une plus grande maîtrise de leur destinée » [CRPA, 1996b : 192].

L'extension de l'assise territoriale des Premières Nations est justement la finalité des revendications territoriales qui aboutissent dans les années 1990 dans les provinces de la Saskatchewan et du Manitoba. Je vais explorer sur le règlement des revendications territoriales issues des traités dans ces deux provinces, où sont localisées les réserves urbaines étudiées dans les chapitres suivants. Il s'agit de fournir au lecteur les éléments de contexte permettant de comprendre l'origine des revendications territoriales et les nouvelles ressources territoriales et financières qu'elles ont offertes aux Premières Nations, ouvrant notamment la voie à la création de réserves urbaines à vocation économique.

1.3 Des revendications territoriales aux réserves urbaines : la résolution des droits fonciers issus des traités en Saskatchewan et au Manitoba

1.3.1 Les droits fonciers issus des traités

Afin de comprendre d'où viennent les réserves urbaines et pourquoi leur développement est si récent, il faut revenir à une période antérieure des relations entre Autochtones et non-Autochtones. Dans le Manitoba et la Saskatchewan, comme ailleurs au Canada, plusieurs traités furent conclus entre le gouvernement fédéral et de nombreuses Premières Nations. Signés entre

entérinant la priorité des droits autochtones relatifs à la pêche, la chasse et le territoire sur les législations canadiennes postérieures ; *Delgamuukw c. Colombrie-Britannique* (1997) dans laquelle la Cour affirme que les provinces n'ont pas le droit de mettre fin aux droits autochtones et reconnaît la validité devant les cours de justice des récits oraux issus des communautés. Pour une analyse détaillée du rôle des cours de justice dans la définition et l'application des droits autochtones inhérents et issus des traités au Canada, voir le chapitre « Canadian Courts and Aboriginal Rights » dans l'ouvrage de Dickason et Newbigging.

1871 et 1923, ils sont désignés sous le nom de « Traités Numérotés », au nombre de onze[19]. C'est le non-respect de ces traités par le gouvernement fédéral qui conduisit à l'émergence de revendications territoriales de la part des Premières Nations.

La signature de traités entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations fut rendue nécessaire par la Proclamation royale de 1763, évoquée précédemment. La Proclamation royale stipule que tous les territoires qui ne sont pas sous la juridiction britannique ou de la Compagnie de la Baie d'Hudson[20] sont considérés comme des territoires indiens tant qu'ils n'ont pas été formellement cédés ou vendus par les Premières Nations à la Couronne britannique. C'est donc la Proclamation Royale qui est à l'origine des traités signés entre les Premières Nations et la Couronne britannique puis, après la Confédération, le gouvernement fédéral canadien.

Le détail des provisions varie d'un Traité Numéroté à l'autre mais leurs objectifs sont identiques. Pour le gouvernement fédéral, le traité permet d'obtenir des Premières Nations locales qu'elles lui cèdent officiellement et définitivement les territoires qu'elles occupent ; en échange, il accorde aux Premières Nations la garantie de réserver pour elles une portion de ces territoires, exclus de la colonisation européenne [Mitchell, 1983 ; TARRC, 1984]. Pour les Premières Nations, le traité permet de trouver une solution à l'afflux croissant de colons, accaparant terres, ressources naturelles et gibier, en s'accordant avec eux sur le partage du territoire ; il ne s'agit pas pour les Autochtones de céder leurs terres – chose inenvisageable pour eux puisqu'ils n'estiment pas en avoir la propriété[21] [TARRC, 1984 : 10 ; Craft, 2013]. Les Traités Numérotés stipulent que la taille des terres de réserve est proportionnelle au nombre de membres de la Première Nation signataire. Deux traités numérotés nous intéressent particulièrement : les Traités n°1 et n°6. La carte 3 présente les territoires couverts par des Traités Numérotés dans le Manitoba et la Saskatchewan.

[19] La signature de traités entre les peuples premiers et les colons est une pratique ancienne. Le gouvernement du Canada reconnaît plus de 70 traités historiques signés entre 1701 et 1923. Avant la Proclamation royale, ce sont surtout des traités de paix et d'amitié (*peace and friendship*) ; de 1763 à 1923, les traités se concentrent sur la cession du territoire par les peuples premiers à la Couronne britannique. Depuis 1975, 25 traités dit « modernes » ont été négociés, certains incluant des mesures pour l'autonomie gouvernementale des Premières Nations [Government of Canada, 2013 ; Dickason et Newbigging, 2015 : 108 ; Gouvernement du Canada, 2020e].

[20] En 1670, sans consultation avec les populations locales, le roi Charles II d'Angleterre accorde à la Compagnie de la Baie d'Hudson la propriété du bassin versant de la Baie d'Hudson, un immense territoire de près de 4 millions de kilomètres carrés couvrant tout ou partie des futures provinces du Manitoba, de l'Ontario, de la Saskatchewan, de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest [TARRC, 1984 : 5 ; Smith, 2019]. Le territoire sous contrôle de la Baie d'Hudson est appelé Terre de Rupert. Après la Confédération, le gouvernement fédéral rachètera ce territoire à la Compagnie pour la somme d'1,5 millions de dollars.

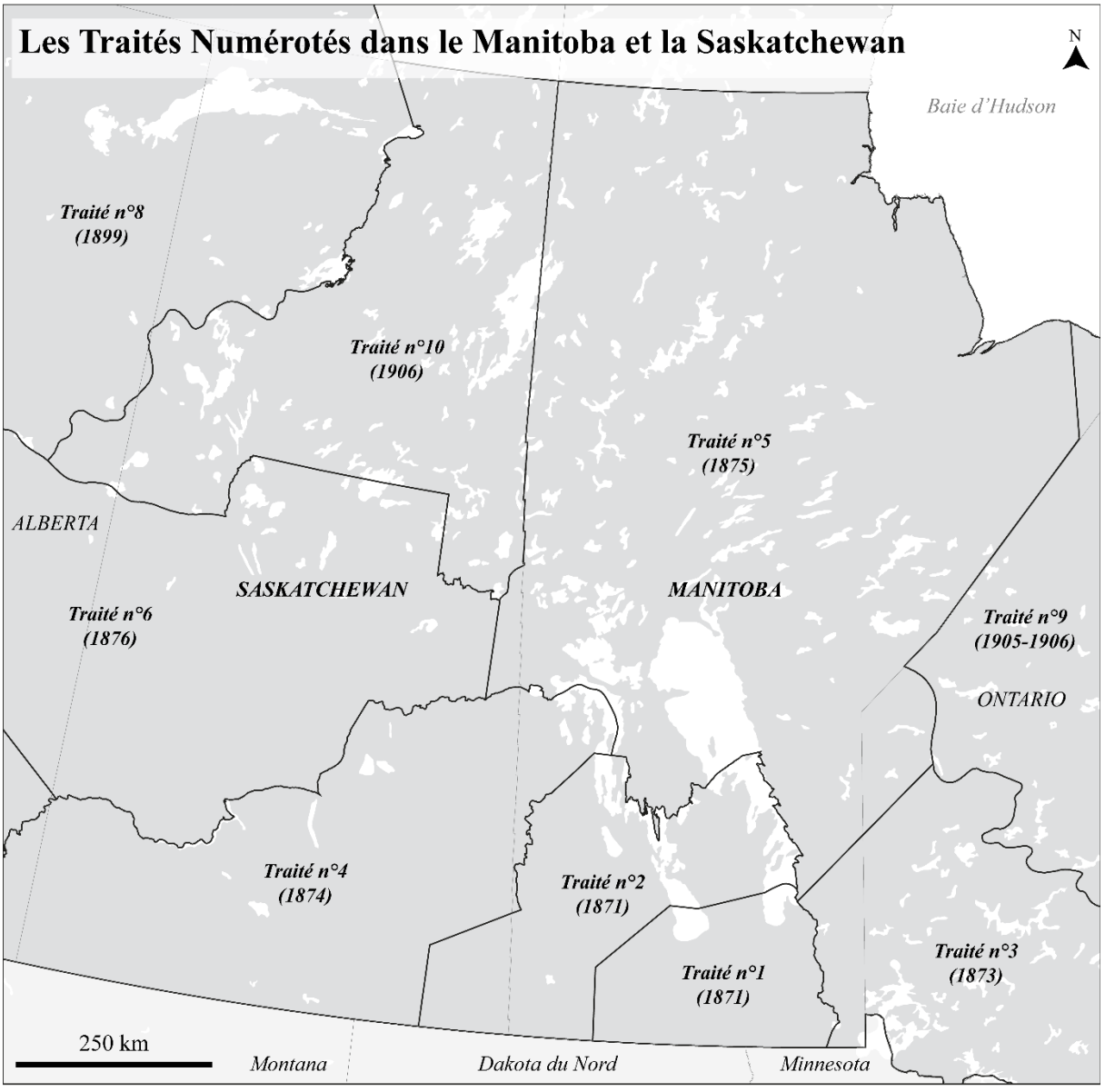
[21] Pour plus de détails sur le débat relatif à l'interprétation des Traités Numérotés, le lecteur peut se tourner vers l'ouvrage d'Aimée Craft, avocate et professeure de droit anishinabe et métisse, *Breathing Life into the Stone Fort Treaty : An Anishnaabe Understanding of Treaty One* (Purich Publishing, 2013), qui se concentre sur la perspective anishinabe sur les négociations et la signification du Traité n°1.

Le Traité n°1 fut signé en 1871 par cinq Premières Nations du sud du Manitoba (voir le texte en annexe) ; l'une des bandes se scindera en trois en 1876[22], faisant monter le nombre de Premières Nations signataires à sept. Le traité prévoyait la création de 32 acres de réserve (environ 0,13 kilomètre carré) pour chaque membre de Première Nation signataire[23]. Ce traité est à l'origine des revendications territoriales de la Première Nation de Long Plain, dont la réserve urbaine à Winnipeg est l'objet du Chapitre 3 ; il est également à l'origine de la revendication territoriale des sept Premières Nations signataires sur la caserne militaire des Kapyong Barracks, étudiée dans le Chapitre 4. Le Traité n°6 prévoyait quant à lui la création de 128 acres de réserve (environ 0,52 kilomètre carré) pour chaque membre des 49 Premières Nations signataires[24]. Le traité couvre la partie centrale des provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan. La Nation Crie de Muskeg Lake est signataire de ce traité et c'est en vertu des droits territoriaux issus de ce document qu'elle a pu créer une réserve urbaine dans la ville de Saskatoon, étudiée dans le Chapitre 2.

[22] La scission de la bande de Portage donne lieu à la création des Premières Nations de Long Plain, Sandy Bay et Swan Lake [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014].

[23] Ce qui revient à 32 acres par personne, ou 0,13 km². C'est également le cas pour les Traités N° 2 (1871) et 5 (1875, étendu en 1889). Les Traités N°3 (1873) et 4 (1874) promettent quant à eux 640 acres par famille de cinq. Les raisons de cet écart entre les traités restent inexpliquées [TARRC, 1984 : 11].

[24] L'allocation de terres de réserve est passée de 32 à 128 acres par personne après les négociations pour le Traité n°3 (1873), couvrant le sud-ouest de l'Ontario et une petite portion du sud-est du Manitoba. L'importance stratégique pour le gouvernement fédéral des terres couvertes par le Traité n°3 permit aux Premières Nations de négocier la création de réserves plus grandes que dans les Traités n°1 et 2 ; cette clause sera appliquée dans les traités suivants [Gouvernement du Canada, 2013].



Carte 3 : Les Traités Numérotés dans le Manitoba et la Saskatchewan

Des dizaines de Premières Nations signataires des Traités Numérotés ne reçurent jamais la quantité totale de terres de réserve promise par le gouvernement fédéral. La taille des réserves était censée être proportionnelle au nombre de membres de chaque Première Nation. Or les arpenteurs chargés de dessiner les nouvelles réserves se fondèrent sur des décomptes de population inexacts [TARRC, 1984 : 13 ; Long Plain First Nation Trust, 2013 : 1]. Ils utilisèrent le nombre de membres de Premières Nations présents lors de la dernière distribution des annuités au lieu de faire un véritable recensement, comme le promettaient les traités. Le *Treaty and Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba* (TARRC) avance le fait que certains membres n'étaient pas présents lors de la distribution des annuités, conduisant à une estimation

à la baisse de la population et, *in fine*, à une insuffisance des terres de réserve créées. L'hypothèse du TARRC est soutenue par le représentant de la Commission sur les droits fonciers issus des traités[25] qui affirme que,

> avec l'afflux de colons européens, les officiers du Superintendant-Général des Affaires indiennes et du Ministère de l'Intérieur se souciaient plus d'obtenir la cession de terres agricoles de valeur, afin de les vendre à des non-Indiens et de réaliser un gros bénéfice, que de faire attention à obtenir un comptage exact de la population […][26]. [Mitchell, 1983 : 3-4]

L'insuffisance de la superficie des réserves créées par le gouvernement fédéral après la signature des traités est désignée sous le nom de « déficit territorial » (*land shortfall*). Il existe ainsi une véritable dette territoriale du gouvernement envers les Premières Nations signataires des Traités Numérotés. Ces Premières Nations ont donc ce que l'on appelle des « droits fonciers issus des traités » (*treaty land entitlement*). Le problème de la dette territoriale du gouvernement ne sera résolu que dans les années 1990, comme nous allons le voir.

1.3.2 Le règlement des revendications territoriales, un long processus

La résolution des droits fonciers issus des traités n'a lieu que dans les années 1990 mais le gouvernement fédéral avait conscience de sa dette territoriale depuis bien longtemps.

En 1929, le gouvernement passe en effet trois lois, intitulées Lois des ressources naturelles, pour chacune des provinces de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba. Lorsque le Manitoba avait rejoint la Confédération en 1870, suivi de l'Alberta et de la Saskatchewan en 1905, les trois provinces n'avaient pas obtenu la juridiction sur les ressources naturelles, contrairement aux quatre provinces fondatrices[27]. L'objectif des lois de 1929 est de transférer la juridiction sur les ressources naturelles et sur la plupart des Terres de la Couronne aux gouvernements des provinces. Seuls les parcs nationaux et les réserves indiennes demeurent de la compétence du gouvernement fédéral après 1929. L'article 10 des lois prouve que le gouvernement fédéral connaissait déjà sa dette territoriale envers les Premières Nations :

> […] à la demande du surintendant général des Affaires indiennes, la province réservera, au besoin, à même les terres de la Couronne inoccupées et par les présentes transférées à son

[25] Je parle plus en détail de cette commission dans la section 1.3.5.

[26] « *with the influx of European settlers the officers of the Superintendent-General of Indian Affairs and the Department of the Interior were more concerned with obtaining surrenders of some valuable farm land already reserved for Indian Bands, for purpose of sale at a huge profit to non-Indians, than with devoting attention to obtaining an accurate population count* »

[27] Ontario, Québec, Nouvelle-Ecosse, Nouveau-Brunswick. Le gouvernement fédéral avait conservé le contrôle sur les Terres de la Couronne et les ressources naturelles afin de pouvoir régler certains sujets, tels que la levée de financements pour la construction du chemin de fer transcontinental ou l'organisation et l'encouragement de la colonisation dans l'Ouest [TARRC, 1984 : 17]

> administration, les autres étendues que ledit surintendant général peut, d'accord avec le ministre approprié de la province, choisir comme étant nécessaires pour permettre au Canada de remplir ses obligations en vertu des traités avec les Indiens de la province [Gouvernement du Canada, 2020c, 2020b, 2020d]

L'article 10 est fondamental pour comprendre le règlement des revendications territoriales des Premières Nations pour trois raisons. Premièrement, la province accepte qu'elle devra mettre à disposition du gouvernement fédéral, sur demande du Ministre des Affaires indiennes, des terres sur lesquelles elle aura autorité afin de permettre la création de réserves indiennes. Cela signifie donc qu'en 1929, toutes les terres de réserve découlant des Traités n'ont pas été créées et que le gouvernement fédéral a une dette foncière envers certaines Premières Nations. Deuxièmement, l'article mentionne que ces nouvelles réserves devront être créées avec l'accord du Ministre provincial concerné. C'est cette clause qui amènera le gouvernement provincial à la table des négociations sur la résolution des droits fonciers issus des Traités quelques décennies plus tard. Troisièmement, il est stipulé que les réserves seront créées à partir de Terres de la Couronne existantes et inoccupées. Comme nous le verrons, c'est cette provision qui, plus de cinquante ans après l'adoption de la loi, permettra à la Nation Crie de Muskeg Lake de créer sa réserve urbaine dans la ville de Saskatoon.

La dette du gouvernement fédéral est donc reconnue pour certaines communautés dès 1929, comme le montrent les Lois des ressources naturelles. Mais les Premières Nations concernées n'ont aucune voie de recours pour faire valoir leurs droits fonciers issus des traités, puisque jusqu'en 1951, l'article 141 de la Loi sur les Indiens leur interdit de mener une action en justice contre le gouvernement[28]. Pour d'autres Premières Nations, ce n'est qu'à partir des années 1960 que le déficit foncier est connu, suite à des recherches menées par les bandes elles-mêmes avec l'aide du TARRC [TARRC, 1984 : 15]. Comme nous allons le voir à présent, les accords sur les droits fonciers issus des traités des années 1990 sont l'aboutissement d'un long processus s'étalant sur plusieurs décennies.

En 1947, un Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes, chargé d'examiner la Loi sur les Indiens, recommande la mise en place d'une Commission des revendications afin d' « évaluer et régler de façon juste et équitable toutes revendications ou tous griefs » découlant des Traités [Tribunal des revendications particulières Canada, 2014]. Aucune mesure n'est prise avant 1969. Un projet de loi propose alors la création d'une commission habilitée à examiner ces griefs et à accorder des indemnités pécuniaires aux Premières Nations lésées. Le projet de

[28] La section 141 de la Loi sur les Indiens de 1927, citée plus haut, stipule en effet qu'il est interdit à toute personne de lever des fonds destinés à permettre aux bandes de mener des actions en justice pour faire valoir leurs revendications territoriales.

loi ne fut jamais adopté et la recommandation du Comité spécial resta lettre morte jusqu'en 1974, à la suite d'une décision charnière de la Cour suprême.

L'arrêt *Calder c. Colombie britannique*, rendu par la Cour suprême en 1973, provoqua un tournant dans la manière dont les droits fonciers des Autochtones commencèrent à être considérés par le système judiciaire. Auparavant, le titre de propriété autochtone était considéré comme dérivant du droit législatif, c'est-à-dire créé de toute pièce par la législation fédérale canadienne. Le titre autochtone n'était ainsi pas traité comme un droit inhérent et donc inaliénable : il pouvait être révoqué par les mêmes moyens législatifs. L'arrêt *Calder* reconnut pour la première fois l'existence d'un titre ancestral autochtone pré-datant la colonisation du Canada par les Européens. Pour les juges, c'est l'occupation du territoire de longue date par les Autochtones qui avait créé leurs droits sur ce territoire et non pas les lois canadiennes. *Calder* fut le catalyseur de la réorientation du gouvernement fédéral par rapport aux revendications territoriales autochtones. En effet, dès l'année suivant cette décision de la Cour suprême, le Bureau des Revendications des Autochtones (BRA) fut mis sur pied.

Créé en juillet 1974, le BRA fut chargé d'une part « d'examiner les revendications découlant de l'inexécution des obligations légales du gouvernement » relatives aux droits territoriaux, et d'autre part de représenter le gouvernement fédéral dans les négociations avec les Premières Nations [Tribunal des revendications particulières Canada, 2014]. Deux types de revendications territoriales sont dès lors examinés. Les revendications dites « globales » concernent les territoires qui ne sont pas couverts par des Traités signés entre la Couronne et des Premières Nations. Ces territoires se trouvent principalement en Colombie britannique, au Québec, dans les provinces maritimes[29], le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, ainsi que certaines parties de l'Alberta et de l'Ontario [Makela, 1999 : 79]. Le deuxième type de revendications, dites « particulières », est celui qui nous intéresse. Les revendications particulières s'appuient sur les obligations du gouvernement fédéral découlant des Traités, notamment concernant la provision des terres de réserve. A partir de 1974, une Première Nation n'ayant pas reçu toutes les terres de réserve auxquelles elle avait droit d'après les termes du Traité signé avec la Couronne peut ainsi déposer une revendication particulière contre le gouvernement du Canada [Gouvernement du Canada, 2019b].

1.3.3 La Saskatchewan Formula

En août 1975, le Ministre des Affaires indiennes écrit aux Premiers ministres de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba pour leur demander de coopérer à la résolution des

[29] Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Ecosse et Île-du-Prince-Edouard.

revendications territoriales dans leur province, qui est alors la priorité du BRA [Martin-McGuire, 1999 : 62]. Dès 1976, les gouvernements saskatchewannais et fédéral négocient un accord avec la *Federation of Saskatchewan Indians*[30] (FSIN) pour résoudre leur dette territoriale envers les Premières Nations dans la province. Cet accord est fondé sur une formule, la *Saskatchewan Formula*, servant à calculer la quantité de terres à laquelle une Première Nation donnée aurait droit :

> (Nombre de membres de la Première Nation au 31.12.1976) X (Quantité de terres prévue par personne dans le Traité) – Quantité de terres effectivement reçues par la Première Nation = Quantité de terres de réserve à recevoir [Mitchell, 1983 : 66][31]

Suite à l'élection de gouvernements conservateurs aux niveaux provincial et fédéral, l'accord de la *Saskatchewan Formula* de 1976 fut abandonné [Barron et Garcea, 1999a : 25]. Toutefois, l'accord de 1976 permit à certaines Premières Nations d'avancer dans la résolution de leurs revendications territoriales. L'accord prévoyait en effet un programme intitulé *Treaty Land Entitlement Exchange Program*, qui survécut à l'abandon de la *Saskatchewan Formula*. Avec ce programme, les gouvernements fédéral et saskatchewannais acceptèrent de « mettre sur la table des Terres de la Couronne occupées et inoccupées »[32] que les Premières Nations ayant des droits territoriaux pourraient sélectionner pour les faire convertir en réserve [Barron et Garcea, 1999c : 25]. C'est grâce à ce programme que la Nation Crie de Muskeg Lake sélectionne quelques années plus tard le terrain qui deviendra la future réserve urbaine de Saskatoon. Au moins quatre réserves urbaines virent le jour grâce au programme d'échange avant même la résolution officielle des droits fonciers issus des traités[33].

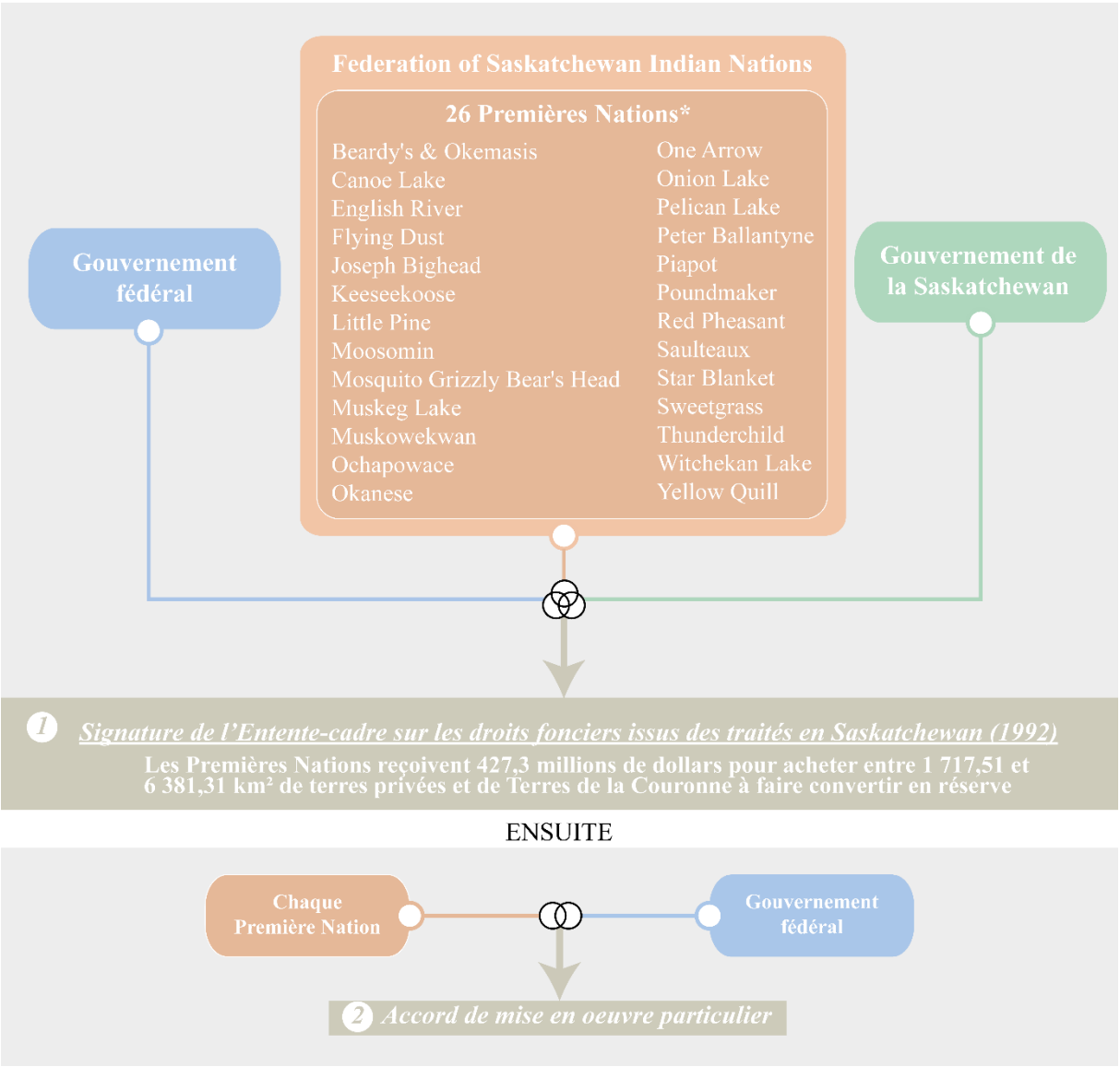
1.3.4 L'Entente-cadre sur les droits fonciers en Saskatchewan

Après plusieurs années de négociations entre la FSIN, le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Saskatchewan[34], un accord définitif est signé en septembre 1992 pour régler la revendication territoriale de 26 Premières Nations[35] saskatchewannaises : c'est l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités en Saskatchewan. L'Entente-cadre prévoit que

[30] Devenue en 2016 la *Federation of Sovereign Indigenous Nations*.
[31] Par exemple, pour une Première Nation signataire du Traité n°6 (prévoyant 128 acres par personne) ayant 500 membres au 31 décembre 1976 et qui aurait déjà reçu 20 000 acres de réserves, le calcul serait le suivant : (500 X 128) – 20 000 = 44 000 acres. La dette territoriale envers cette Première Nation serait donc de 44 000 acres.
[32] « *place occupied and unoccupied Crown lands on the table* »
[33] Il s'agit des réserves urbaines dans les villes de Prince Albert (de la Nation Crie de Peter Ballantyne) et Saskatoon (Nation Crie de Muskeg Lake) et les villages de Duck Lake (la Première Nation de Beardy's and Okemasis et la Première Nation de One Arrow) et de Lebret (Première Nation Star Blanket) [Martin-McGuire, 1999 : 67].
[34] Pour plus de détails sur les négociations entre les années 1970 et la signature de l'accord définitif, voir Peggy Martin-McGuire, « Treaty Land Entitlement in Saskatchewan : A Context for the Creation of Urban Reserves » dans Barron et Garcea (dir.), 1999, pp.53-77.
[35] Huit autres Premières Nations signent l'Entente-cadre dans les années qui suivent.

chaque Première Nation signe un accord supplémentaire avec le gouvernement fédéral. Le schéma 1 présente les signataires et le fonctionnement de l'Entente-cadre.

En Saskatchewan, un accord global permet la résolution des droits fonciers issus des traités



*Dans les années qui suivent, 8 autres Premières Nations, représentées par la FSIN, deviennent signataires de l'Entente-cadre : Carry the Kettle, Cowessess, George Gordon, Kawacatoose, Muskoday, Nekaneet, Pasqua et Sturgeon Lake.

Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), octobre 2018.
Sources : Annexe 1 de l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan (1992), Affaires autochtones et du Nord Canada (2017)

Schéma 1 : En Saskatchewan, un accord global permet la résolution des droits fonciers issus des traités

L'accord prévoyait un total de 427,3 millions de dollars sur douze ans à verser aux Premières Nations pour l'achat des terres manquantes d'une superficie totale comprise entre 1 717,51 et

6 381,31 kilomètres carrés[36]. Le gouvernement de la Saskatchewan fournit 30 % du total (environ 128 millions de dollars) et le gouvernement fédéral les 70 % restants (un peu moins de 300 millions de dollars). L'acquisition de nouvelles terres par les Premières Nations se fait sur la base d'une vente dite « de gré à gré » (*willing buyer, willing seller*) ; autrement dit, il n'y a pas de processus d'expropriation prévu pour fournir aux bandes les terres que le gouvernement leur doit. La vente de gré à gré permet aux bandes d'acheter des terrains privés ou des Terres de la Couronne partout où elles le souhaitent dans la province [Martin-McGuire, 1999 : 71].

Pour chaque Première Nation, une quantité de terres qu'elle doit faire convertir en réserve est définie. Il s'agit des *shortfall acres*[37], la « superficie manquante » : elle correspond à la dette foncière du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral s'engage à faire convertir en réserve autant de terres qu'il le faudrait pour que ce seuil de superficie manquante soit atteint. De leur côté, les Premières Nations s'engagent à utiliser l'argent reçu pour acquérir des terres qu'elles demanderaient à faire convertir en réserve pour pouvoir atteindre ce seuil et libérer ainsi le gouvernement fédéral de son obligation légale. Une fois qu'une Première Nation atteint son seuil de superficie manquante, elle est libre d'utiliser l'éventuel argent restant pour certains usages définis dans l'Entente-cadre, y compris pour acheter plus de terres, dans une proportion elle aussi prédéfinie dans l'accord [Dust, 1995 : 50]. Il s'agit alors d'*equity acres*[38]. Une Première Nation ayant atteint sa superficie manquante peut donc continuer à acheter des terres mais elle n'est pas obligée de demander à les faire ajouter à sa réserve. Tant que la superficie manquante n'était pas atteinte, tout terrain acheté par une Première Nation avec l'argent provenant de l'Entente-cadre doit être converti en réserve. Le montant reçu par chaque Première Nation pour l'achat de terres fut calculé comme suit :

Montant total à recevoir par Première Nation = (Nombre de *shortfall acres* X 45 $) + (Nombre d'*equity acres* X 262,19 $[39]) [Martin-McGuire, 1999 : 71]

En 1992, plus d'un siècle après la signature des premiers Traités Numérotés dans la province de la Saskatchewan et après plusieurs décennies de négociations, les gouvernements provincial, fédéral et des Premières Nations parviennent à un accord sur le règlement des droits fonciers issus des traités pour permettre aux bandes de recevoir toutes les terres de réserve promises

[36] Pour donner un ordre d'idée, ces superficies correspondent à peu près à celles des départements français de l'Essonne (1 800 km²) et du Loir-et-Cher (6 343 km²).
[37] Une acre correspond à 4 047 mètres carrés environ.
[38] Il n'y a pas de traduction officielle de ce terme. On peut traduire par « superficie acquise sur fonds propres » : les Premières Nations utilisent comme elles le souhaitent les fonds restants après l'atteinte du seuil de superficie manquante.
[39] Soit le prix moyen en 1989 d'une acre de terres agricoles non développées [Martin-McGuire, 1999 : 70].

dans les traités. Dans la province voisine du Manitoba, le règlement des droits fonciers issus des traités s'étala sur une période plus longue et donna lieu à la signature de multiples accords.

1.3.5 Le règlement des droits fonciers issus des traités dans le Manitoba

Alors que la FSIN, la Saskatchewan et le gouvernement fédéral sont en pleines négociations pour la *Saskatchewan Formula*, le règlement des droits fonciers issus des traités progresse lentement dans la province voisine. Le Ministre des Affaires indiennes, Warren Allmand, écrit en 1977 au Premier ministre du Manitoba, l'exhortant à procéder rapidement à la résolution des revendications territoriales des Premières Nations pour « permettre au Canada de satisfaire ses obligations issues des Traités »[40] [Mitchell, 1983 : 1]. Rien ne se produit pourtant avant septembre 1982, quand le gouvernement provincial établit la Commission sur les droits fonciers issus des traités (*Treaty Land Entitlement Commission*). Son mandat est de proposer des solutions de règlement de la dette territoriale dans la province. Le rapport du Commissaire, l'avocat Leon Mitchell, est rendu en janvier 1983. Au cours de l'été 1984, on s'approche d'une résolution formelle : le gouvernement fédéral, le Manitoba et le Comité sur les droits fonciers issus des traités (*Treaty Land Entitlement Committee*[41]) qui représente les Premières Nations, élaborent un Accord de principe sur les droits fonciers issus des traités (*Treaty Land Entitlement Agreement in Principle*) qui s'appuie sur les recommandations du rapport de Mitchell. Cet accord ne sera jamais ratifié et sera finalement abandonné[42]. Ce n'est que dix ans plus tard que le règlement des droits fonciers issus des traités dans le Manitoba se concrétise.

En mars 1994, quatre Premières Nations situées près d'Island Lake, dans la moitié nord de la province, signent un accord individuel avec le Canada pour résoudre leurs droits fonciers issus des traités[43]. Elles reçoivent 9 millions de dollars pour acheter environ 400 kilomètres carrés de Terres de la Couronne.

---

[40] « *to enable Canada to fulfil its Treaty obligations* »

[41] A ne pas confondre avec la *Treaty Land Entitlement Commission*. Le Comité sur les droits fonciers issus des traités fut fondé en 1977 pour représenter 19 Premières Nations du Manitoba dans les négociations sur la résolution de la dette territoriale [TARRC, 1984 : 15]

[42] Le TARRC avance plusieurs hypothèses pour expliquer l'abandon de l'Accord de principe, notamment : un changement dans la politique du gouvernement fédéral après les élections de 1984, qui voient le Parti conservateur accéder au pouvoir pour la première fois depuis 1963 (à l'exception du bref gouvernement de Joe Clark en 1979-80) ; l'impact de ces élections sur les négociations bilatérales entre les gouvernements fédéral et manitobain ; et les accords sur les revendications territoriales conclus dans l'Alberta en 1986 et 1989 qui auraient rendu caduques les dispositions prévues dans l'accord de 1984 [TARRC, 1984 : 22-23].

[43] Il s'agit des Premières Nations de Wasagamack, de Red Sucker Lake, de Garden Hill et de St. Theresa Point.

Rapidement, elles sont suivies par trois Premières Nations du sud du Manitoba : Long Plain (1994), Swan Lake (1995) et Roseau River Anishinabe (1996)[44] signent elles aussi des accords individuels avec le gouvernement fédéral. Ces trois Premières Nations reçoivent au total 40,9 millions de dollars pour acheter entre 58 et 225 kilomètres carrés[45] de terres privées à faire convertir en réserve.

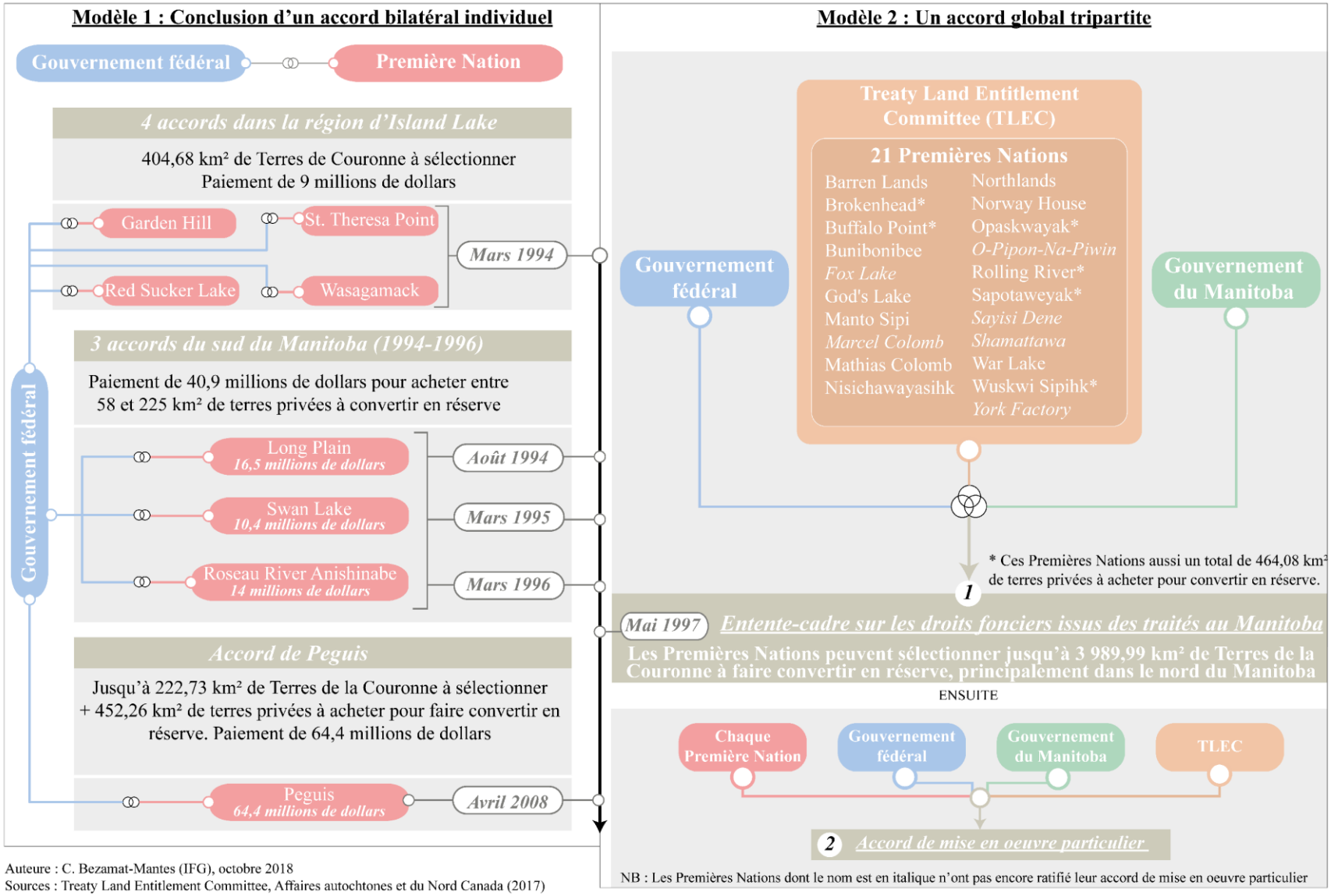
En parallèle de la signature de ces sept accords individuels, le gouvernement fédéral continue à négocier avec le Comité des droits fonciers issus des traités après l'échec de l'Accord de principe de 1984. En 1997, un accord tripartite, qui couvre la majorité de la province, est signé par le Comité, le gouvernement du Manitoba et le gouvernement fédéral : c'est l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités au Manitoba. Chacune des 21 Premières Nations[46] représentée par le Comité doit en outre signer un accord individuel avec le gouvernement fédéral, la province et le Comité. Quinze Premières Nations obtiennent ainsi la possibilité de sélectionner des Terres de la Couronne pour les faire ajouter à leurs réserves et six autres peuvent à la fois acheter des terres privées et sélectionner des Terres de la Couronne.

La résolution des droits fonciers issus des traités dans le Manitoba prend fin avec la signature de l'accord de la Première Nation de Peguis[47] signé en 2008 avec le gouvernement fédéral. Peguis peut sélectionner jusqu'à 222 kilomètres carrés de Terre de la Couronne et reçoit 64,4 millions de dollars pour acheter jusqu'à 452 kilomètres carrés de terres privées à faire convertir en réserve.

Au total, les 29 Premières Nations dont le gouvernement a reconnu[48] les droits territoriaux dans le Manitoba signèrent neuf accords différents pour régler leurs revendications territoriales entre 1994 et 2008 : quatre accords individuels dans le nord du Manitoba, quatre autres dans le sud de la province et une Entente-cadre globale. Le schéma 2 synthétise les différents accords sur les droits fonciers issus des traités dans le Manitoba.

[44] Nous retrouverons ces Premières Nations dans le Chapitre 3, qui se concentre sur la réserve urbaine de Long Plain à Winnipeg, et dans le Chapitre 4, qui se penche sur le projet de réserve des sept Premières Nations du Traité n°1 dans la même ville.
[45] Respectivement l'équivalent de la taille de Montpellier (57 km²) et de la Seine-Saint-Denis (236 km²).
[46] Le Comité représentait à l'origine 19 Premières Nations. Suite à la scission de deux Premières Nations en plusieurs bandes, ce sont 21 Premières Nations qui sont parties à l'Entente-cadre.
[47] Que nous retrouverons dans le Chapitre 4, aux côtés des six autres Premières Nations du Traité n°1.
[48] D'autres Premières Nations qui ont tenté de faire valoir qu'elles n'avaient pas reçu toutes les réserves auxquelles elles avaient droit de par les traités ont vu leurs revendications rejetées par le gouvernement fédéral. C'est le cas des Premières Nations de Sagkeeng et de Sandy Bay, signataires du Traité N°1.

1994-2008. Le règlement des droits fonciers issus des traités dans le Manitoba : deux modèles, 9 accords, 29 Premières Nations



Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), octobre 2018
Sources : Treaty Land Entitlement Committee, Affaires autochtones et du Nord Canada (2017)

Schéma 2 : 1994-2008. Le règlement des droits fonciers issus des traités dans le Manitoba : deux modèles, 9 accords, 29 Premières Nations

1.3.6 Dans le Manitoba et la Saskatchewan, de nouvelles réserves urbaines

Les différentes formes de règlement des droits fonciers issus des traités en Saskatchewan et dans le Manitoba ont joué un rôle important dans le développement différencié des réserves urbaines dans les deux provinces. En Saskatchewan, l'Entente-cadre de 1992 intégra des éléments proposés en 1990 par le Bureau du Commissaire aux Traités (*Office of the Treaty Commissioner*), présidé par Cliff Wright. Le Bureau soutint l'idée que les Premières Nations devaient pouvoir acheter des terres partout où elles estiment que cela pourrait servir « leurs objectifs de développement économique, social, culturel et politique »[49] [Martin-McGuire, 1999 : 70]. Le principe de la libre localisation des nouvelles terres de réserve prend sa source dans l'expérience de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon[50]. Le processus suivi par la Première Nation et la municipalité pour la création d'une réserve urbaine « servit de modèle concret pour le développement de l'article 9 de l'Entente-cadre »[51] [Lafond Lester, 1999 : 205] qui traite spécifiquement de la création de réserves urbaines. La création de la réserve urbaine à Saskatoon en 1988 obligea les représentants des gouvernements fédéral et provincial à la table des négociations à prendre en compte le fait que les Premières Nations ayant des droits fonciers issus des traités étaient intéressées par l'acquisition de propriétés urbaines [Irwin, 1999 : 224]. Theresa Dust, l'avocate de la ville de Saskatoon qui avait participé entre 1984 et 1988 aux négociations avec Muskeg Lake pour la création de la réserve urbaine, faisait partie de l'équipe provinciale pour les négociations de l'Entente-cadre : sa présence contribua à l'inclusion de l'article 9 dans l'accord définitif [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. En outre, le Commissaire aux Traités, qui recommanda la libre localisation des nouvelles terres de réserve, n'était autre que Cliff Wright, maire de la ville de Saskatoon entre 1976 et 1988, qui avait activement participé à la création de la réserve urbaine de Muskeg Lake dans sa ville. L'expérience positive de Dust et Wright avec la création de la réserve urbaine de Muskeg Lake influença donc grandement les négociations qui suivirent pour l'Entente-cadre. Leur expérience précédente et leur inclusion dans les négociations permirent aux Premières Nations de faire valoir la libre localisation de leurs nouvelles réserves par le moyen de la vente de gré à gré et d'ouvrir ainsi la voie à la création de dizaines de réserves urbaines dans la province.

Par contraste, le règlement des droits fonciers issus des traités dans le Manitoba laisse moins de marge de manœuvre aux Premières Nations pour créer des réserves urbaines. La majorité des Premières Nations concernées dans le Manitoba (19) ne peut sélectionner que des Terres de la Couronne et non pas acheter des terrains privés. Or, la plupart des Terres de la Couronne dans

[49] « *their economic, social, cultural, and political development objectives* »
[50] Voir Chapitre 2.
[51] « *served as a concrete model for the development of article 9 of the TLEFA* »

le Manitoba sont localisées dans la partie septentrionale de la province qui est extrêmement peu urbanisée [Entretien avec Stevenson, 2014][52]. La possibilité pour ces Premières Nations de créer une réserve urbaine est donc quasi-nulle. Seules 10 Premières Nations dans le Manitoba peuvent acheter des terres privées où elles le souhaitent, en milieu rural ou urbain, et ont ainsi la possibilité de créer des réserves urbaines.

La résolution des droits fonciers issus des traités dans les provinces de la Saskatchewan et du Manitoba à partir des années 1990 est donc l'aboutissement d'un long processus de négociations intergouvernementales, impliquant plus de soixante gouvernements autochtones[53], deux gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral. Les dix accords de règlements des revendications territoriales[54] donnèrent aux Premières Nations les moyens légaux et financiers d'agrandir leurs territoires et d'obtenir toutes les terres de réserve que le gouvernement fédéral leur avait promis dans les Traités Numérotés, signés plus d'un siècle auparavant. Suite à la création de la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon en 1988 et grâce à l'implication de deux acteurs locaux – l'avocate et le maire de la ville – dans les négociations sur la résolution des droits fonciers issus des traités, toutes les Premières Nations signataires de l'Entente-cadre de la Saskatchewan de 1992 obtinrent la possibilité d'étendre leurs territoires là où elles le souhaitaient, y compris en créant des réserves urbaines. Par contraste, seule une minorité de Premières Nations dans le Manitoba, localisées dans le sud de la province où les Terres de la Couronne sont plus rares, reçut de l'argent pour acheter des terres privées à faire convertir en réserves ; ces terres privées peuvent être aussi bien rurales qu'urbaines, ce qui ouvrit la voie à la création de réserves urbaines.

Toutefois, il ne suffit pas à l'une de ces Premières Nations de sélectionner une Terre de la Couronne ou d'acheter une propriété privée pour qu'elle devienne automatiquement une réserve indienne. Il faut la convertir au statut de réserve, en suivant un processus multiscalaire complexe défini par la politique fédérale d'ajouts aux réserves qui implique la collaboration de quatre gouvernements : fédéral, provincial, autochtone et municipal.

[52] Malgré des recherches approfondies, je n'ai pu trouver de données précises permettant de cartographier les Terres de la Couronne dans la province ; d'après Stevenson, ces données n'existent tout simplement pas.
[53] 29 dans le Manitoba et 34 en Saskatchewan.
[54] Un accord global en Saskatchewan, neuf accords différents dans le Manitoba.

1.4 Créer une nouvelle réserve : un processus intergouvernemental complexe

1.4.1 La nécessité de la conversion au statut de réserve

Plusieurs raisons rendent la conversion d'un terrain en réserve nécessaire. La première raison est liée au règlement de la dette foncière issue du non-respect des Traités. La dette foncière du gouvernement fédéral découle de l'insuffisance des terres de réserve allouées à une Première Nation signataire d'un Traité. Pour que cette dette soit payée, il faut que les terres qu'une Première Nation sélectionne ou achète obtiennent le statut de réserve. Autrement, les nouvelles terres ne sont pas comptabilisées dans l'assise territoriale de la bande et les obligations légales du gouvernement perdurent.

La deuxième raison rendant nécessaire la conversion en réserve des terres acquises pour la résolution des droits fonciers issus des traités concerne les implications juridictionnelles et légales du statut de réserve. Dans le cadre légal actuel, l'autorité d'un gouvernement autochtone – représenté par le Chef et le Conseil de la bande – ne peut s'appliquer que sur ses terres de réserve [Loi sur les Indiens, 1985 Article 81(1)]. Les règlements administratifs que prennent le Chef et le Conseil sont en vigueur sur les réserves de la bande et sur celles-ci uniquement. Si une Première Nation possède un terrain, en ville ou ailleurs, qui n'a pas le statut de réserve, il est soumis aux lois provinciales et aux règlements administratifs de la municipalité où il se trouve. Pour qu'une Première Nation puisse administrer en tant que gouvernement les populations et activités sur un terrain qu'elle possède, il faut donc que celui-ci soit une réserve indienne. Dès lors que le statut de réserve est obtenu, « la Première Nation qui possède cette terre de réserve en devient le gouvernement local »[55] [Dust, 1994].

En outre, les réserves sont régies par la Loi sur les Indiens. Cette loi, en accord avec les provisions de certains Traités Numérotés, garantit notamment l'exemption d'impôts des réserves indiennes [Loi sur les Indiens, 1985 Article 87]. Sur une réserve indienne, seul le gouvernement de la Première Nation est autorisé à collecter des impôts ou taxes [Loi sur les Indiens, 1985 Article 83]. L'imposition est un outil très important pour les Premières Nations à deux égards. Premièrement, et particulièrement dans le cas des réserves urbaines, collecter des impôts ou des taxes permet à une bande de créer une source de revenus. En taxant certains produits ou services vendus sur la réserve, elle récupère de l'argent qu'elle peut ensuite utiliser à sa guise – comme les provinces avec leur taxe sur les produits et services. Deuxièmement, les

[55] « *the First Nations which owns that reserve land becomes the local government on that land* »

pouvoirs d'imposition sont perçus par certaines Premières Nations comme inhérents à leur qualité d'entités souveraines. Les revenus créés par l'imposition sur les réserves permettent aux gouvernements des Premières Nations d'avoir une plus grande marge de manœuvre dans leurs décisions que s'ils dépendent uniquement de l'argent du gouvernement fédéral.

Deux raisons expliquent donc la nécessité de la conversion au statut de réserve des terres acquises ou sélectionnées par une Première Nation ayant des droits fonciers issus des traités. D'abord, la conversion permet de créer officiellement une nouvelle réserve, ce qui participe à la résolution de la dette territoriale du gouvernement fédéral. Ensuite, la conversion permet d'ajouter officiellement le terrain aux réserves de la Première Nation et de faire d'elle le gouvernement souverain sur ce nouveau territoire. Afin d'encadrer la création des nouvelles réserves issues de la résolution des revendications territoriales des Premières Nations, le gouvernement fédéral conçut la Politique d'Ajouts aux Réserves (PAR), dont la première version date de 1972.

1.4.2 La Politique fédérale d'Ajouts aux Réserves (PAR)

La Politique d'Ajouts aux Réserves (PAR)[56] fut créée en 1972 par le gouvernement fédéral pour encadrer la création de nouvelles réserves autochtones et clarifier les rôles et responsabilités de chaque partie impliquée : Première Nation, province, gouvernement fédéral [Indigenous and Northern Affairs Canada, 2012]. La nécessité de mettre sur pied un processus formel d'ajouts aux réserves provient de l'absence dans la Loi sur les Indiens de procédure permettant de créer une nouvelle réserve [Gouvernement du Canada, 2017 : paragr.1.1].

Le processus de conversion en réserve est extrêmement complexe, comme le rapporta la sous-ministre adjointe aux affaires autochtones et du Nord Canada devant le Comité permanent qui l'interrogeait :

[d]ans le bureau d'un de mes employés, il y a une représentation graphique de tout le processus. Elle va littéralement du sol au plafond et elle est dense. […] il y a tellement de choses qui doivent se produire, avec tellement d'étapes différentes[57] [Filbee dans Office of the Auditor General of Canada, 2009].

[56] Le nom « Politique d'Ajouts aux Réserves » est employé dans le langage courant, même si le processus de conversion en réserve n'est en fait pas le produit d'une politique à proprement parler. La PAR correspond en fait au Chapitre 10 du Guide de la gestion des terres du Ministère des Affaires autochtones [Gouvernement du Canada, 2017].

[57] « *In the office of one of my staff, there is a pictorial representation of the entire process. It literally goes from ceiling to floor and is dense. […] there's so much that has to happen, with so many different stages* »

Le gouvernement fédéral, un acteur incontournable

L'implication du gouvernement fédéral dans la conversion en réserve tient à deux éléments. Premièrement, la section 91(24) de la Constitution donne au gouvernement fédéral la juridiction sur les Indiens et les Terres de la Couronne fédérales réservées pour eux – les réserves. Le gouvernement fédéral détient le titre foncier des réserves pour l'usage et le bénéfice d'une bande, dont les membres et le gouvernement n'ont que l'usufruit. Le gouvernement fédéral est donc légalement propriétaire des terrains acquis par les Premières Nations au titre de leurs droits fonciers issus des traités une fois que lesdits terrains ont été convertis en réserve. Ceci implique que si le terrain visé par un Ajout aux Réserves est l'objet d'arriérés d'impôts, de dettes, de permis ou de baux de location, le gouvernement fédéral peut en être tenu pour responsable et devoir s'en acquitter. L'un des objectifs de la Politique d'Ajouts aux Réserves est que le gouvernement fédéral s'assure en amont de la conversion en réserve que le terrain concerné est libre de toute contrainte financière, fiscale, légale ou environnementale. Deuxièmement, comme nous l'avons vu précédemment, le gouvernement fédéral devint signataire des Traités Numérotés à partir de 1871, traités desquels découle sa dette territoriale envers les Premières Nations ; en signant des accords sur le règlement des revendications territoriales des Premières Nations lésées, le gouvernement fédéral devint un acteur à part entière de la création de nouvelles réserves.

Le rôle des gouvernements provinciaux

Le gouvernement provincial est également un acteur du processus de conversion en réserve. Il intervient pour deux raisons. D'abord, les Lois des ressources naturelles de la Saskatchewan et du Manitoba, que j'ai évoquées précédemment, stipulent que les gouvernements provinciaux doivent assister le gouvernement fédéral dans le paiement de sa dette territoriale envers les Premières Nations signataires de traités. Dans le Manitoba, une majorité des Premières Nations étendent leurs réserves en sélectionnant des Terres de la Couronne provinciale, conformément à la Loi sur les ressources naturelles. C'est principalement pour cette raison que les gouvernements des deux provinces prirent part aux négociations sur la résolution des revendications territoriales entre les années 1970 et 1990.

La deuxième raison expliquant l'intervention du gouvernement provincial dans la conversion en réserve tient à son rôle par rapport aux municipalités. Les gouvernements provinciaux ont le pouvoir de légiférer concernant tout ce qui a trait aux municipalités : toute municipalité est ainsi

« la création d'une législature provinciale »[58] [Irwin, 1999 : 229]. Les gouvernements provinciaux sont responsables de la sauvegarde des intérêts des municipalités, avec lesquelles les Premières Nations sont tenues de négocier dans certains cas. Ainsi, les Ententes-cadres du Manitoba et de la Saskatchewan stipulent que les gouvernements provinciaux représenteront les municipalités dans les négociations avec les Premières Nations. Dans les faits toutefois, les municipalités se passent la majorité du temps de cet intermédiaire provincial [Entretien avec Stevenson, 2014 ; Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. L'intervention des provinces se limite généralement à informer les municipalités qui le demandent sur leurs droits et obligations découlant des Ententes-cadres et sur les étapes de la PAR.

Avec les réserves urbaines, les gouvernements municipaux deviennent des acteurs de la PAR

Lorsqu'une Première Nation acquiert un terrain en milieu rural, la PAR ne l'oblige pas à entrer en contact avec la municipalité rurale dans laquelle se trouve sa nouvelle propriété. Quand l'acquisition foncière a lieu en ville, la situation est tout autre. Comme le résume l'ancienne avocate de la ville de Saskatoon[59], la création d'une réserve urbaine représente

> un grand changement pour la plupart des municipalités urbaines et pour les Premières Nations. Pour les Premières Nations, il s'agit de la première opportunité d'être un vrai acteur dans l'environnement urbain ; et pour les villes, cela signifie qu'elles doivent s'ajuster à la présence d'une autre juridiction en leur sein[60] [Dust, 1994 : 4]

Dust relève trois problématiques qui se posent lors de la création d'une réserve indienne en milieu urbain. Il s'agit de l'aménagement du territoire, de la provision de services et de la question de la souveraineté sur ce territoire, notamment par rapport à l'imposition [Dust, 1994, 1995, 1998, 2006].

Aménagement du territoire

La Constitution du Canada établit que les provinces ont la main sur l'aménagement du territoire ; toutefois, les gouvernements provinciaux ont généralement pris des dispositions légales pour déléguer cette compétence aux gouvernements locaux, c'est-à-dire aux municipalités [Dust, 1998 : 1]. Dès 1916, la première Loi sur l'aménagement du territoire permit ainsi à la province du Manitoba de charger explicitement les municipalités de cette

[58] « *is a creation of a provincial legislature* »
[59] Qui participa aux négociations entre la Nation Crie de Muskeg Lake et la ville de Saskatoon pour la création de la réserve urbaine de Sutherland Industrial entre 1984 et 1988, comme nous le verrons dans le Chapitre 2.
[60] « *a big change for most urban municipalities and for First Nations. For First Nations, it is the first oppotunity to be a real player within the urban environment; and for cities it means that they need to adjust to having another jurisdiction within their midst* »

compétence [Ministère des Affaires intergouvernementales du Manitoba, n.d.], qu'elles exercent à travers l'adoption de règlements administratifs (*bylaws*).

Dans le même temps, la Constitution prévoit que « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens » relèvent de la compétence exclusive du gouvernement fédéral [Gouvernement du Canada, 1982 : paragr.91.24]. Cela signifie que les lois provinciales sur l'aménagement du territoire et les règlements municipaux relatifs au zonage ne sont pas applicables aux terres de réserve. Une réserve indienne nouvellement créée au sein d'une municipalité « existe en dehors de la structure provinciale d'aménagement du territoire et de résolution des conflits liés à l'utilisation des terres »[61] [Dust, 1998 : 2].

La mosaïque de juridictions différentes produites par la création d'une réserve urbaine peut théoriquement entraîner des désagréments aussi bien pour la Première Nation que pour la ville sur plusieurs plans. Premièrement, la question du zonage entre en jeu. Les municipalités déterminent pour chaque parcelle de leur territoire une fonction précise à laquelle les bâtiments et les activités doivent se conformer. La ville de Saskatoon est ainsi divisée en quartiers (*neighborhoods*) dans lesquels chaque *district* se voit attribuer un zonage particulier. Il existe des dizaines de zonages différents – résidentiel, institutionnel, commercial, industriel… – eux-mêmes sous-divisés en catégories plus précises (habitat individuel ou collectif, habitat dense, moyennement dense, très dense…) [Saskatoon, n.d.]. S'il n'y a pas de compatibilité entre le zonage de la municipalité et celui que la Première Nation a mis en place sur sa réserve urbaine, la situation peut devenir problématique. Si par exemple une Première Nation décidait d'utiliser sa réserve urbaine pour abriter une usine de traitement des déchets au beau milieu d'une zone résidentielle, il n'y a rien qui permettrait légalement à la municipalité de s'y opposer. Inversement, l'absence de compatibilité dans l'aménagement du territoire entre réserve et ville pourrait s'avérer néfaste pour la réserve urbaine. Si une ville décide cesse d'entretenir les routes menant à la réserve, cela peut la rendre difficile d'accès, mettant ainsi en péril la viabilité des activités économiques sur la réserve urbaine.

La question des standards de sécurité s'ajoute à la problématique du zonage et de l'aménagement du territoire. En effet, les terres de réserve ne sont pas soumises aux législations provinciales relatives aux normes de construction et aux règlements sanitaires [Dust, 1995 : 6]. Partant du principe que ce qui se produit sur la réserve peut affecter négativement les propriétés alentour toujours sous juridiction municipale, les municipalités craignent que les Premières Nations ne respectent pas ces standards, en partie parce qu'elles n'ont pas d'expérience dans la gestion de propriétés urbaines [Entretien avec Barry, 2017]. Cette crainte se nourrit également

[61] « *takes place outside of the provincial structure of land use planning and land use conflict resolution* »

d'un préjugé envers les communautés autochtones qui peuvent être, aux yeux des municipalités, plus enclines à accepter la construction de bâtiments ne respectant pas les standards de sécurité et d'hygiène [Entretien avec Garcea, 2017]. Si une Première Nation permettait la construction de bâtiments ne respectant pas les normes de sécurité – concernant les installations électriques ou la prévention des risques d'incendie par exemple – les environs immédiats de la réserve pourraient être mis en danger. Evidemment, un incendie se déclarant sur la réserve urbaine ne s'arrêterait pas aux limites de la réserve. D'autres phénomènes peuvent dépasser les limites de la réserve et affecter les propriétés environnantes, tels que « l'odeur, le bruit, la lumière ou le manque de lumière, un trafic accru, la pollution des nappes phréatiques »[62] [Dust, 1998 : 4]. Puisque « ce qui se produit dans l'une des juridictions a de très fortes chances d'affecter l'autre, simplement parce qu'elles sont si proches l'une de l'autre »[63] [Dust, 1995 : 36], les gouvernements fédéral et provincial requièrent une coordination entre les gouvernements de la Première Nation et de la municipalité sur les questions d'aménagement du territoire, de zonage et de normes de construction.

Provision de services municipaux et fiscalité

Le deuxième point qu'une Première Nation et une municipalité doivent négocier avant la création d'une réserve urbaine concerne la fiscalité et ses conséquences sur la provision de services. L'imposition est une question complexe au Canada à cause de la multiplicité des gouvernements ayant des pouvoirs de taxation, s'appliquant à divers territoires, comme le montre le schéma 3.

La section 87 de la Loi sur les Indiens stipule que les biens d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve sont exemptés de taxation. Le gouvernement de la Première Nation est la seule autorité fiscale sur ses terres de réserve. Dans un contexte urbain, cette exemption de taxe pose la question du paiement des services que reçoit une réserve. Les municipalités financent une partie des services qu'elles fournissent à leurs résidents grâce à la collecte d'impôts locaux, tels que la taxe foncière ou la taxe professionnelle [Dust, 1995 : 8] ; impôts qu'elles ne peuvent donc pas lever sur les réserves urbaines, alors qu'elles leur fournissent des services tels que l'eau, l'électricité, le déneigement, l'entretien de la voirie ou encore les services des forces de police, des pompiers ou des ambulances.

Il est vrai que les Premières Nations n'ont aucune obligation de recourir aux services de la municipalité. La Première Nation de Long Plain n'eut initialement pas recours aux services municipaux pour sa réserve urbaine dans la ville de Portage la Prairie : elle organisa elle-même

[62] « *smell, noise, light or lack of light, increased traffic, ground water pollution* »
[63] « *what happens in one jurisdiction is so likely to affect the other jurisdiction, simply because they are so close together* »

la collecte des déchets et l'approvisionnement en eau de sa réserve urbaine [Entretien avec Daniels, 2015]. Toutefois, les Premières Nations décident généralement que recourir aux services de la ville est plus efficace en termes logistiques et économiques. La ville doit alors fournir des services à la réserve sans pouvoir taxer les activités qui s'y déroulent pour pouvoir financer ces services – comme l'illustre le schéma 4. Deux solutions s'offrent alors à la municipalité. Elle peut choisir de continuer à fournir les services au terrain une fois qu'il a obtenu le statut de réserve sans demander de paiement en retour à la Première Nation et, à la place, augmenter les impôts des autres propriétés et activités dans la ville pour compenser le manque à gagner [Dust, 1995 : 8] ; le risque pour la municipalité est alors de faire face à l'opposition des résidents de la ville. La deuxième option est de trouver un moyen légal d'obtenir une compensation financière pour la provision de services sans contrevenir à la section 87 de la Loi sur les Indiens qui garantit l'exemption de taxes. Pour ce faire, les négociations entre Premières Nations et municipalités sont impératives.

Une seconde caractéristique relative à la fiscalité émerge quand une réserve urbaine est créée. Puisque les activités, telles que la vente de services et de produits, ne sont pas soumises à l'imposition par la province, le gouvernement fédéral ou la municipalité, les entreprises sur la réserve urbaine bénéficient d'un avantage compétitif par rapport aux autres entreprises. N'ayant pas à faire payer à leurs consommateurs les taxes provinciales et fédérales sur la vente de produits et de services ou à inclure dans leurs prix le coût de la taxe professionnelle ou de l'impôt foncier, les commerces sur les réserves urbaines peuvent proposer à leurs clients des prix plus bas que ceux pratiqués sur les propriétés environnantes en dehors des terres indiennes. A Saskatoon, le milieu des affaires émit la crainte que la fiscalité sur la future réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake offre un avantage déloyal aux entreprises qui s'y trouveraient, au détriment des entreprises alentour [Dust, 1995 : 9]. Il fallut donc que la Première Nation et la municipalité négocient sur ce point afin de trouver une solution acceptable aux yeux du public.

1 La fiscalité aux échelles fédérales et provinciales

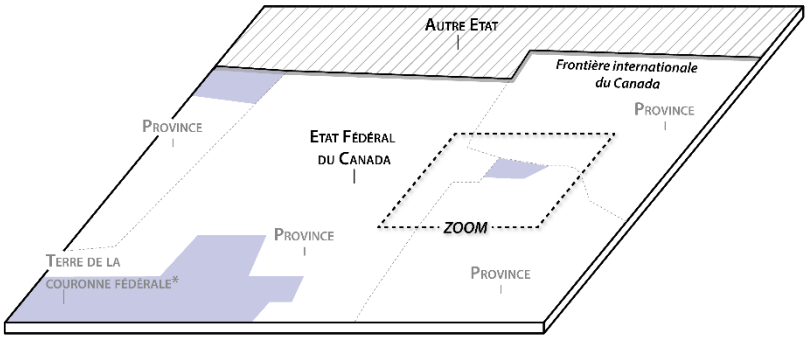
Echelle fédérale

L'Etat fédéral du Canada prélève :

- Taxe sur les produits et services
- Impôt sur le revenu
- Droits de douane
- ... (*multiples autres taxes*)

Exception

- Pour certaines taxes pour les **Indiens**** dans les réserves



***Les Terres de la Couronne fédérale** sont des terres publiques dont le titre de propriété est détenu par le gouvernement fédéral au nom de la Couronne (parcs nationaux, bases militaires, **réserves indiennes**, certains ports)

Au Canada, 41 % des terres sont des Terres de la Couronne fédérale

****Le statut d'Indien** est défini dans les articles 5 à 7 de la Loi sur les Indiens (1985). Le statut d'Indien est le statut juridique d'une personne inscrite sur le Registre des Indiens, géré par le Ministère fédéral des Affaires autochtones. Les droits des Indiens sont protégés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle du Canada (1982)

Au Canada, un individu ayant le statut d'Indien est forcément un Autochtone issu des Premières Nations.

Cependant, tous les Autochtones (Première Nation, Métis ou Inuit) ne bénéficient pas du statut d'Indien. Dans ces deux planches explicatives, les individus disposant du statut d'Indien sont différenciés de ceux n'en disposent pas, qu'ils soient Autochtones ou non.

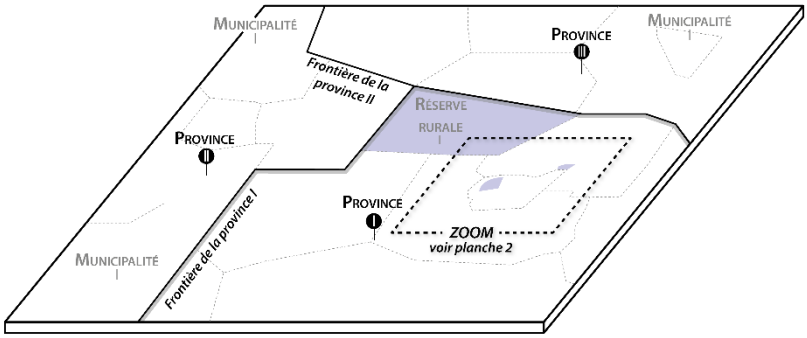
Echelle provinciale

Les provinces prélèvent :

- Impôt sur le capital des entreprises
- Taxe sur les ventes au détail
- Taxe sur le tabac
- ... (*multiples autres taxes*)

Exception

- Sur les Terres de la Couronne fédérale, dont les réserves quand la transaction concerne un **Indien**



Une entreprise vendant ses produits/services dans la province ❶

- Paie des impôts fédéraux
- Paie des impôts provinciaux aux taux définis par la province ❶
- Paie soit des impôts municipaux, soit des impôts levés par une Première Nation dans une réserve (voir planche n°2)

Un individu n'ayant pas le statut d'indien

- Paie des impôts fédéraux
- Paie des impôts provinciaux aux taux définis par la province ❶
- Paie soit des impôts municipaux, soit des impôts levés par une Première Nation dans une réserve (voir planche n°2)

Un individu ayant le statut d'indien, dans une réserve

- Ne paie pas les impôts fédéraux
- Ne paie pas les impôts provinciaux de la province ❶
- Paie les impôts levés par une Première Nation (voir planche n°2)

Conception et réalisation : G. Marotte, C. Bezamat-Mantes, IFG, 2020

Sources : Gouvernement du Canada, « Fiche d'information - Imposition par les gouvernements autochtones », 2014, « Renseignements concernant l'exemption fiscale prévue à l'article 87 de la Loi sur les Indiens », 2019, «TPS/TVH », 2020, canada.ca., gov.mb.ca., saskatchewan.ca

Schéma 3 : La fiscalité aux échelles fédérales et provinciales

2 La fiscalité à l'échelle locale : les cas des municipalités et des réserves rurales et urbaines

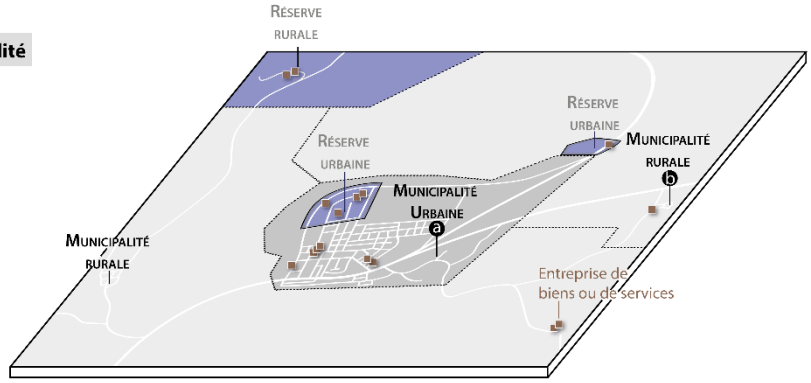
Echelle locale : cas d'une municipalité

Les municipalités rurales et urbaines prélèvent une :

- Taxe foncière
- Taxe sur les activités commerciales
- ... *(multiples autres taxes)*

Exception

- Sur les Terres de la Couronne fédérale, dont les réserves



Une entreprise vendant ses produits/services dans une municipalité urbaine ⓐ ou rurale ⓑ de la province ❶

- Paie des impôts fédéraux
- Paie des impôts provinciaux aux taux définis par la province ❶
- Paie des impôts municipaux aux taux définis par la municipalité urbaine ⓐ ou par la municipalité rurale ⓑ

Dans une municipalité urbaine (ⓐ) ou rurale (ⓑ), TOUS les individus (qu'ils aient ou non le statut d'Indien)

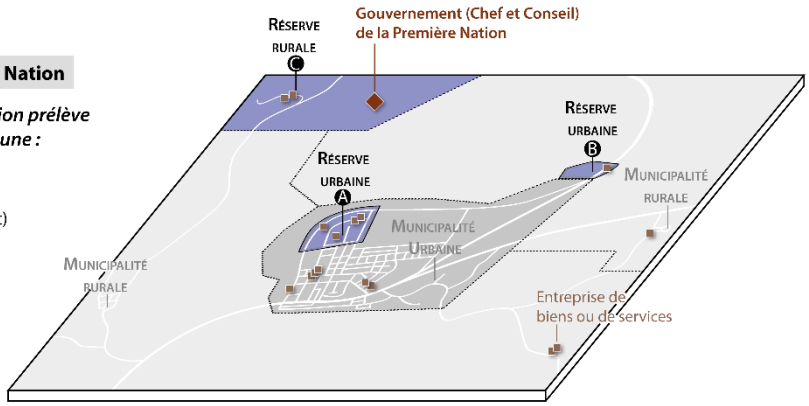
- Paient des impôts fédéraux
- Paient des impôts provinciaux aux taux définis par la province ❶
- Paient des impôts municipaux aux taux définis par la municipalité urbaine ⓐ ou par la municipalité rurale ⓑ

Echelle locale : cas d'une Première Nation

Le gouvernement de la Première Nation prélève dans ses réserves rurales et urbaines une :

- Taxe foncière*
- Taxe de vente (tabac, alcool, carburant)
- Taxe sur les produits et services

**Si elle a pris un règlement législatif sur la gestion financière, en accord avec la Loi sur la gestion financière des Premières Nations (2005)*



Une entreprise vendant ses produits/services dans une réserve urbaine (Ⓐ ou Ⓑ) ou rurale (Ⓒ) de la province ❶

- Paie des impôts fédéraux
- Paie des impôts provinciaux aux taux définis par la province ❶
- Paie les impôts levés par la Première Nation

Une entreprise appartenant à la Première Nation et localisée dans une de ses réserves rurales ou urbaines

En théorie : elle paie ses impôts comme une entreprise normale *(voir ci-dessus)*

En pratique : elle transfère tous ses bénéfices à la Première Nation et ne paie pas d'impôts

Dans une réserve urbaine (Ⓐ ou Ⓑ) ou rurale (Ⓒ) un individu n'ayant pas le statut d'Indien

- Paie des impôts fédéraux
- Paie des impôts provinciaux aux taux définis par la province ❶
- Paie les impôts levés par la Première Nation

Dans une réserve urbaine (Ⓐ ou Ⓑ) ou rurale (Ⓒ) un individu ayant le statut d'Indien

- Ne paie pas les impôts fédéraux
- Ne paie pas les impôts provinciaux
- Paie les impôts levés par la Première Nation

Les réserves urbaines font de la fiscalité une question de géopolitique locale

Dans cet exemple, **les municipalités urbaines** (ⓐ) ou **rurales** (ⓑ) fournissent **des services municipaux** aux **réserves urbaines** (respectivement Ⓐ et Ⓑ) se trouvant dans leur territoire. Cependant, ces deux municipalités n'ont pas le pouvoir de lever des impôts dans les deux réserves urbaines.

➡ **La création d'une réserve urbaine pose donc la question du paiement pour les services en l'absence de pouvoir de taxation municipale sur les terres de réserve.**

Sources : Gouvernement du Canada, « Fiche d'information - Imposition par les gouvernements autochtones », 2014, « Renseignements concernant l'exemption fiscale prévue à l'article 87 de la Loi sur les Indiens », 2019, «TPS/TVH », 2020, canada.ca, gov.mb.ca, saskatchewan.ca, saskatoon.ca, winnipeg.ca

Conception et réalisation : G. Marotte, C. Bezamat-Mantes, IFG, 2020

Schéma 4 : La fiscalité à l'échelle locale : les cas des municipalités et des réserves rurales et urbaines

L'aménagement du territoire et l'imposition font partie d'un questionnement plus large qui émerge avec la création d'une réserve urbaine : la problématique de la souveraineté.

Dust souligne que les Premières Nations et les municipalités reçoivent des niveaux de gouvernements supérieurs qui les chapeautent – respectivement les gouvernements fédéral et provincial – « à peu près les mêmes pouvoirs pour légiférer au niveau local »[64] [Dust, 1995 : 6]. Les pratiques d'aménagement du territoire et de fiscalité sur le territoire de la Première Nation peuvent affecter celui de la municipalité, et inversement ; mais dans le même temps, ces pratiques relèvent de l'exercice de la souveraineté des gouvernements des Premières Nations et des municipalités. L'enjeu est de parvenir à préserver les intérêts de chacun, en termes d'aménagement du territoire et d'imposition notamment, tout en respectant leur souveraineté respective. Les réserves urbaines créent donc une situation au potentiel conflictuel dans laquelle deux gouvernements aux compétences similaires cohabitent sur un territoire restreint où leurs juridictions s'emboîtent. Les négociations entre Premières Nations et municipalités ont pour objectif de formaliser la nouvelle relation intergouvernementale produite par la création des réserves urbaines, afin d'éviter l'émergence de conflits.

L'aménagement du territoire, la provision de services municipaux, la fiscalité et l'emboîtement de juridictions sont donc les questions que le gouvernement fédéral demande aux Premières Nations souhaitant créer une réserve urbaine de négocier avec les municipalités hôtes. Sans un accord formel dûment signé par les gouvernements autochtone et municipal, le gouvernement fédéral refuse de procéder à la conversion en réserve des terrains achetés ou sélectionnés en ville dans le cadre de la résolution des droits fonciers issus des traités. A présent que j'ai présenté les raisons de l'implication des gouvernements fédéral, provincial et municipal dans le processus de conversion en réserve, je vais brièvement présenter les étapes du processus de la PAR.

Les étapes de la Politique d'Ajouts aux Réserves

Dans ce qui suit, je présente les étapes générales de la PAR (synthétisées dans le schéma 5). Notons toutefois que les étapes de conversion en réserve varient en fonction des caractéristiques de la propriété qu'une Première Nation souhaite faire convertir en réserve. Le statut de Terre de la Couronne fédérale ou provinciale, le statut de terre privée, l'inclusion ou non de droits tréfonciers[65], la localisation de la propriété ou encore la présence d'intérêts de tierces parties

[64] « *much the same power to make local legislation* »
[65] Les droits tréfonciers sont les droits relatifs aux minéraux et autres substances que l'on trouve sous une parcelle de terre ; ces droits peuvent être vendus en même temps que les droits de surface.

sont autant de facteurs pouvant faire varier les étapes à suivre [Gouvernement du Canada, 2017 : paragr.1.3]. En outre, les bureaux régionaux du Ministère des Affaires autochtones ont un rôle important dans le processus de conversion en réserve : ils ont une certaine marge de manœuvre dans l'application de la PAR, résultant en des variations d'étapes d'un ajout aux réserves à un autre [Assembly of First Nations, 2012 ; Gouvernement du Canada, 2017].

Avec la Politique fédérale d'Ajouts aux Réserves, la création d'une nouvelle réserve est un processus intergouvernemental complexe

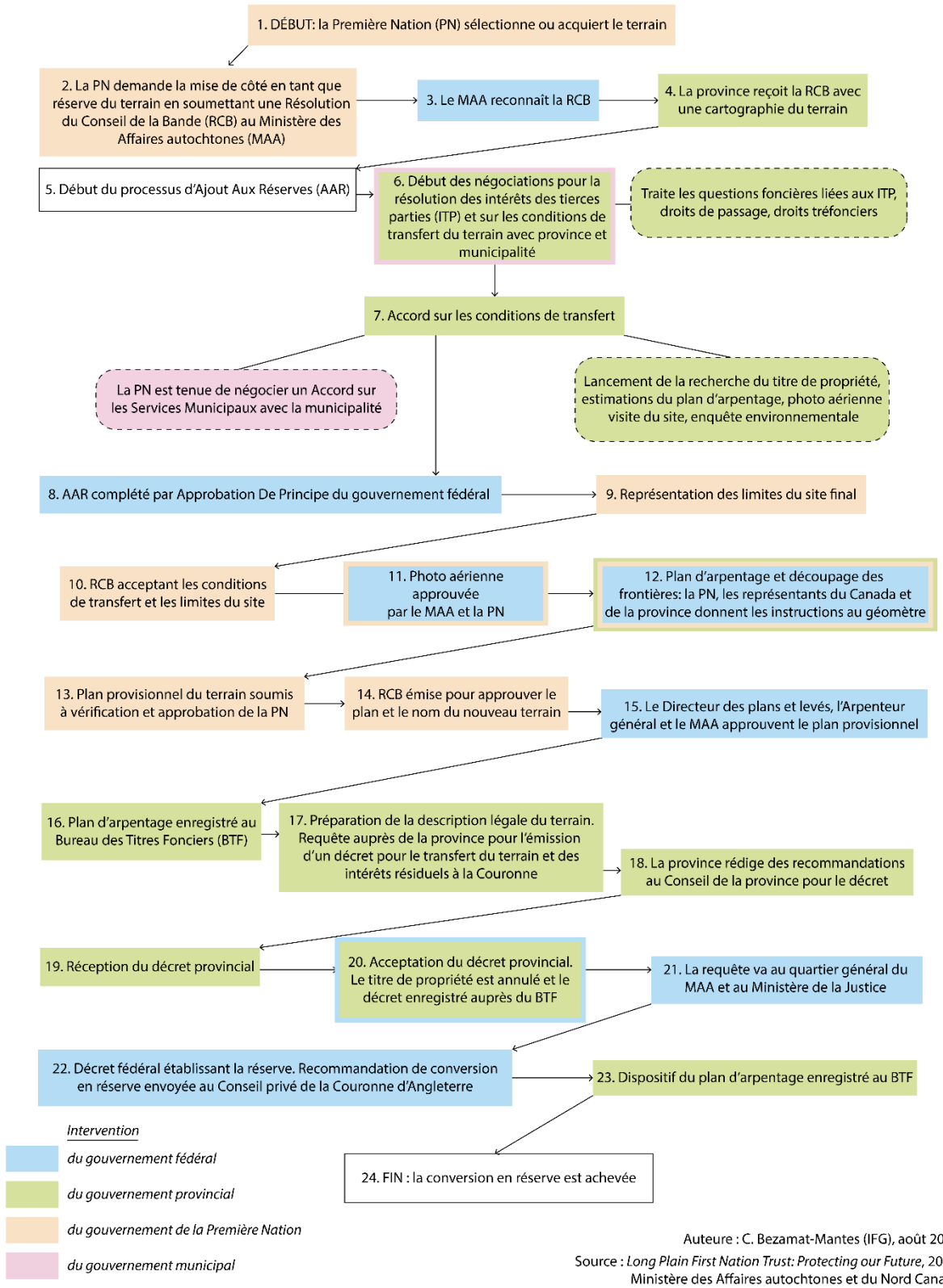


Schéma 5 : Avec la Politique fédérale d'Ajouts aux Réserves, la création d'une nouvelle réserve est un processus intergouvernemental complexe

Quand une Première Nation a acheté ou sélectionné un terrain pour la résolution de ses droits fonciers issus des traités, elle doit envoyer au gouvernement fédéral une résolution du conseil de la bande (RCB) demandant la conversion de la propriété en réserve. Le gouvernement fédéral transmet la RCB à son homologue provincial [Indigenous and Northern Affairs Canada, 2012]. La province avertit alors les ministères et agences provinciaux et les sociétés de la Couronne provinciale de la proposition de création de réserve. Chacune de ces entités doit faire parvenir ses commentaires et inquiétudes éventuelles à la province.

Rappelons en effet que, lorsqu'un terrain acquiert le statut de réserve, il devient une Terre de la Couronne fédérale : la législation provinciale ne s'y applique plus. Etant donné que la législation provinciale régit l'installation et la protection de nombreuses infrastructures pouvant se trouver sur le terrain concerné, l'obtention du statut de réserve d'un terrain crée un vide juridique à propos de ces infrastructures. Lori Stevenson[66] m'expliqua en 2014 le rôle de la province dans le processus de création d'une réserve [Entretien avec Stevenson, 2014]. Quand un projet de réserve urbaine voit le jour, la province informe par courrier des entités telles que Manitoba Hydro (électricité et gaz) et MTS (*Manitoba Telecom Services*). Ces deux entités peuvent avoir des câbles téléphoniques, électriques ou des conduites de gaz sur le terrain concerné par la conversion en réserve. La législation provinciale qui encadre le droit de Manitoba Hydro et de MTS par rapport à ces infrastructures étant amenée à ne plus s'appliquer, il faut trouver un moyen législatif la remplaçant pour protéger les droits de ces deux compagnies une fois que le terrain sera passé sous juridiction exclusivement fédérale. L'entité concernée doit alors négocier avec le gouvernement fédéral pour obtenir un permis, un intérêt de remplacement (*replacement interest*) ou une servitude (*easement*) qui l'autorise à continuer à utiliser ses infrastructures après la conversion du terrain. Les ministères provinciaux sont également informés car ils peuvent avoir eux aussi ce que l'on appelle des « intérêts de tierces parties » (*third-party interests*) sur le terrain : infrastructures, permis alloué à une compagnie privée, bail de location, etc. La PAR exige que tous ces intérêts de tierces parties soient résolus pour que le processus de conversion en réserve puisse aboutir. C'est la raison pour laquelle la province prévient les ministères, agences et sociétés de la Couronne : une fois que ces entités sont prévenues, elles peuvent faire part de leurs intérêts existant sur la propriété concernée à la province, qui synthétise les commentaires qui lui sont parvenus et les fait suivre à la Première Nation et aux affaires autochtones fédérales. Il est ensuite de la responsabilité de la Première Nation, assistée par le Ministère fédéral des affaires autochtones et éventuellement son homologue provincial, de trouver une solution pour préserver ces intérêts dans le cadre de la Loi sur les Indiens, qui remplacera la législation provinciale. La résolution des intérêts de tierces

[66] Directrice de la branche *Lands* du Ministère manitobain de *Conservation and Water Stewardship*.

parties comprend la négociation de l'accord entre municipalité et Première Nation, que j'ai décrit plus haut.

Une fois que les intérêts des tierces parties sont résolus, la propriété de la Première Nation devient éligible au statut de réserve. La proposition de nouvelle réserve est alors examinée par le Comité d'Ajouts aux Réserves du Ministère fédéral des affaires autochtones, qui doit y apporter son accord de principe[67]. La proposition est ensuite re-transférée à la province. L'administration provinciale se charge à ce moment-là de la rédaction des documents nécessaires, tels que les décrets provinciaux pour le transfert des mines, minéraux et plans d'eau au gouvernement fédéral et les accords sur les intérêts de remplacement des infrastructures publiques (eau, télécommunications) [Government of Saskatchewan, n.d.]. Une fois ces documents rédigés, publiés et transmis au gouvernement fédéral, la province n'a officiellement plus aucun rôle à jouer dans le processus de conversion en réserve : elle a transféré tous ses intérêts au gouvernement fédéral et a pourvu à la résolution de tous les intérêts de tierces parties. Le processus est alors entre les mains du gouvernement fédéral [Entretien avec Stevenson, 2014], qui doit faire circuler les documents relatifs à la création de la réserve aux Ministères de la Justice et des Affaires autochtones.

Après cette étape, il y a deux possibilités pour conclure la conversion en réserve d'un terrain : un décret du gouverneur en conseil ou un décret ministériel. Dans le premier cas, le Ministre des affaires autochtones recommande la création de la réserve au gouverneur en conseil[68], qui prend alors un décret (*order-in-council*). Le décret entre en vigueur quand il est signé par le gouverneur général. Dans le second cas, c'est le Ministre des affaires autochtones lui-même qui crée la réserve en promulguant un décret ministériel (*ministerial order*), sans passer par le gouverneur en conseil[69] ; cette seconde option fut mise en place dans l'objectif de créer de nouvelles réserves plus rapidement qu'en passant par le décret du gouverneur en conseil [Entretien avec Smith, 2016].

[67] Depuis 2016, le Ministère ne donne plus son accord de principe après la résolution des intérêts des tierces parties ; à la place, il fournit une lettre d'appui à la Première Nation, plus tôt dans le processus [Gouvernement du Canada, 2017 : paragr.1.2].

[68] Le gouverneur en conseil est représenté par le gouverneur général agissant sur avis du Conseil privé de la Reine. Le Conseil privé de la Reine a pour rôle de conseiller le représentant de la Reine au Canada : le gouverneur général [Gouvernement du Canada, 2019a].

[69] Cette option existe depuis 2000, quand est promulguée la Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications au Manitoba (L.C. 2000, ch. 33) ; la promulgation de cette loi est le résultat de l'article 8.03 de l'Entente-cadre de 1997, qui stipule que le Ministre des affaires autochtones recommandera au Parlement l'adoption de législation permettant au Ministre de créer des réserves par décret, déclaration ou tout autre instrument [Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc. *et al.*, 1997 : paragr.8.03].

D'après les dernières estimations disponibles, le processus de conversion en réserve d'une propriété dure en moyenne entre cinq et sept ans[70] [Office of the Auditor General of Canada, 2009 : paragr.4.22]. La durée du processus de conversion est impactée par la localisation de la propriété à faire convertir : les terrains urbains constituent des ajouts aux réserves plus complexes que les terrains ruraux, comme nous le verrons concrètement dans les Chapitres 2 et 3 avec la conversion en réserve des propriétés de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon et de la Première Nation de Long Plain à Winnipeg.

La mise en œuvre des droits fonciers issus des traités, négociés dans le Manitoba et la Saskatchewan dans les années 1990, est donc encadrée par la Politique d'Ajouts aux Réserves (PAR) qui permet de convertir au statut de réserve indienne les terrains achetés ou sélectionnés par les Premières Nations. La PAR est un processus intergouvernemental complexe, qui dure plusieurs années et nécessite la collaboration de quatre gouvernements : fédéral, provincial, municipal et de la Première Nation. Dans le cas de la conversion en réserve de propriétés urbaines, les Premières Nations doivent créer une toute nouvelle relation avec les gouvernements municipaux ; cette relation est formalisée dans un accord présenté au gouvernement fédéral et légalement contraignant pour la Première Nation et la municipalité. L'objectif des négociations entre les deux parties est de poser les conditions de la coexistence sur un territoire réduit de ces deux gouvernements dont les compétences sont très similaires. L'accord clarifie les droits et obligations des deux gouvernements vis-à-vis de l'aménagement du territoire, de la provision de services municipaux et de la fiscalité sur la réserve urbaine. Ainsi que nous le verrons dans les Chapitres 2 et 3, les négociations entre Première Nation et municipalité peuvent être soit source d'une véritable collaboration intergouvernementale soit le lieu d'expression de rivalités de pouvoir entre deux gouvernements locaux pour le contrôle et l'usage du territoire de la ville.

Je vais à présent démontrer que les réserves urbaines sont utilisées par les Premières Nations comme un outil au service de leur recherche de l'indépendance financière et politique, ce qui passe par une stratégie de reconquête territoriale urbaine provoquant des rivalités de pouvoir au niveau local.

[70] En 2005, le Bureau du Vérificateur Général (BVG) a publié un rapport sur la mise en œuvre des droits fonciers issus des traités. Dans ce rapport, le BVG estime qu'un ajout aux réserves prend entre cinq et sept ans. Dans le rapport de suivi de 2009, le dernier en date, le BVG note que malgré ses engagements en 2005, le Ministère des Affaires autochtones n'a pas réduit le temps de conversion en réserve.

2. Les réserves urbaines, fer de lance de la reconquête économique, politique et territoriale des Premières Nations

Les réserves urbaines représentent l'arrivée en ville d'un nouvel acteur, les gouvernements autochtones, après une longue période d'exclusion de l'espace urbain des Autochtones, de leurs terres et de leur autorité politique. Ces nouvelles réserves ont un potentiel disruptif sur la situation des Premières Nations et leurs relations avec les autres gouvernements à de nombreux égards : elles diminuent la dépendance économique des Premières Nations, leur offrent les moyens concrets de l'auto-détermination qu'elles revendiquent et remettent en question l'exclusion historique des Autochtones des villes.

2.1 Réserves urbaines et auto-suffisance économique : un moyen vers l'auto-détermination des gouvernements autochtones

2.1.1 Les réserves urbaines, des « réserves satellites » à fonction économique

La création de la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon en 1988 fut le point de départ d'une véritable rupture dans la localisation et la fonction des réserves indiennes. Alors que les réserves traditionnelles, créées après la signature des Traités Numérotés, étaient dans leur écrasante majorité rurales et résidentielles, les nouvelles réserves créées grâce aux droits fonciers issus des traités peuvent être urbaines et remplir une fonction économique.

La Nation Crie de Muskeg Lake fut la première bande à mettre en place une stratégie urbaine de développement économique dans les années 1980[71], en créant et développant une réserve urbaine à 100 kilomètres de sa réserve rurale. Son objectif principal était de faire de sa réserve urbaine une zone de développement économique et de produire des richesses pour le gouvernement de la bande. Barron et Garcea qualifient les réserves urbaines de « réserves satellites » (*satellite reserves*) [Barron et Garcea, 1999c, 2000]. L'expression illustre bien le fonctionnement de la réserve urbaine : c'est une extension de la réserve originelle, dont elle est déconnectée physiquement mais autour de laquelle elle gravite et dont elle dépend entièrement. La volonté de Muskeg Lake de développer un tissu économique sur ses terres l'amena donc à s'étendre bien au-delà de sa réserve rurale.

En effet, quand la revendication territoriale de Muskeg Lake est validée en 1983, les conditions économiques sur la réserve sont difficiles. La quantité et la qualité des sols de la réserve ne

[71] Comme nous le verrons dans le Chapitre 3, la Première Nation de Long Plain créa une réserve urbaine près de la ville de Portage la Prairie en 1981, avant Muskeg Lake, mais elle ne la développa qu'au début des années 2000.

permettent pas aux membres de la communauté de vivre de l'agriculture et il n'existe pas d'autres opportunités de développement économique. Seuls quelque trois fermiers pouvaient vivre de l'agriculture sur la réserve et « tous les autres devaient partir pour trouver un travail »[72] [Entretien avec Lafond Harry, 2017].

Harry Lafond[73] explique que le *leadership* de la Première Nation chercha à étendre ses terres spécifiquement en milieu urbain parce que qu'il était dynamique du point de vue économique [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. La réserve urbaine, une fois développée, offrirait des « opportunités commerciales à la Nation Crie de Muskeg Lake et à ses membres qui ne sont pas disponibles dans des endroits ruraux »[74] [Lafond Lester, 1999 : 200-201]. En acquérant un terrain à Saskatoon, la Première Nation mit en œuvre un principe inédit à l'époque : « Au lieu d'amener le marché sur la réserve, la Nation Crie de Muskeg Lake décida d'amener la réserve au marché »[75] [Lafond Lester, 1999 : 188-189]. La réserve urbaine est envisagée par Muskeg Lake comme le lieu d'« une entreprise commerciale […] destinée à être le bras économique de la communauté de Muskeg Lake »[76] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Il ne s'agissait pas d'y construire des logements par exemple mais d'y implanter des activités économiques. Telle que la Première Nation l'envisage, la réserve urbaine servirait deux fonctions d'ordre économique. D'abord, diversifier les terres de réserve permettrait de créer des sources de revenus durables et plus importants pour le gouvernement autochtone qu'avec la seule réserve rurale. Ensuite, le développement de la réserve créerait des emplois et des opportunités économiques pour les membres de Muskeg Lake [Lafond Lester, 1999 : 199], leur permettant de « laisser tomber l'attitude d'assisté, de dépendance totale et de croire en eux »[77] [Entretien avec Lafond Harry, 2017].

Pour mettre en œuvre sa stratégie de développement économique urbain, Muskeg Lake choisit avec soin la localisation de sa future réserve urbaine. Créer une nouvelle réserve à proximité d'une ville mais à l'extérieur aurait coûté moins cher qu'à l'intérieur des limites municipales car les marges urbaines ne sont pas toujours aménagées ou équipées en infrastructures de base (voirie, électricité, égout, eau). Toutefois, choisir une telle localisation, c'est prendre le risque de devoir attendre des décennies avant que la municipalité n'aménage ses marges [Entretiens avec Dorval *et al.*, 2017 et avec Icton, 2017] ou bien être capable d'en financer soi-même la

[72] « *Everybody else had to leave to go find work* »
[73] Conseiller de la bande entre 1988 et 1990, puis Chef de Muskeg Lake de 1990 à 2000, il fut réélu conseiller en 2009, un poste qu'il occupe toujours en 2020 quand j'écris ces lignes.
[74] « *provides commercial opportunities for the Muskeg Lake Cree Nation and for its members that are not available in rural locations* »
[75] « *Instead of bringing the reserve to the market, the Muskeg Lake Cree Nation decided to bring the reserve to the market* ».
[76] « *a business venture […] intended to be the economic arm of the Muskeg Lake community* ».
[77] « *to drop the welfare attitude of total dependence, and to believe in themselves* ».

viabilisation – ce qui n'était pas le cas de Muskeg Lake à l'époque, par manque de moyens financiers [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Dans l'optique de la Première Nation, l'achat d'un terrain non viabilisé et loin d'une ville n'apparut pas comme un choix pertinent. Au contraire, la bande souhaitait implanter sa future réserve en plein milieu de la ville ou à proximité immédiate pour être au plus proche des opportunités économiques et bénéficier de la connexion aux réseaux routiers, d'électricité, d'eau et d'égouts.

Depuis l'expérience de la Nation Crie de Muskeg Lake, les réserves urbaines se sont multipliées et leur fonction économique est absolument évidente : la majorité d'entre elles sont conçues comme des zones de développement économique, accueillant commerces et bureaux mais pas de logements. Comme nous le verrons dans les cas d'étude présentés dans les chapitres suivants, toutes les Premières Nations qui créent une réserve urbaine ont un motif économique. Les nouvelles réserves urbaines servent soit à profiter du marché que représente la ville et qui n'existe pas forcément sur la réserve rurale, afin de créer de toute pièce une économie viable pour la communauté [Barron et Garcea, 1999c : 31] ; soit à diversifier les activités économiques de la bande afin de réduire leur dépendance à une source de revenus unique [Barron et Garcea, 1999a : 26]. Les réserves urbaines sont de très petits territoires, plus encore que les réserves rurales : trois des cinq réserves urbaines de Saskatoon font moins d'un demi-hectare. Mais ces territoires de très faible emprise au sol sont densément aménagés et exploités, contrairement aux réserves rurales où le tissu économique est très lâche[78]. La taille restreinte des réserves urbaines et l'intensité de l'aménagement du territoire mis en œuvre par les Premières Nations contrastent ainsi fortement avec la taille et l'aménagement des réserves rurales.

La création de réserves urbaines produit donc une rupture profonde dans la localisation et la fonction des réserves indiennes : de rurales, résidentielles et aménagées de façon diffuse, elles deviennent urbaines, économiques et intensément aménagées. Comme nous allons le voir, les Premières Nations qui développent une réserve urbaine cherchent toujours à créer des revenus supplémentaires afin de compenser le sous-financement des réserves par le gouvernement fédéral : ces revenus permettent aux gouvernements autochtones de subvenir aux besoins de leurs membres et d'améliorer les conditions socio-économiques sur les réserves rurales.

[78] Nous explorerons l'organisation d'une réserve rurale plus précisément dans le Chapitre 3 avec l'exemple de la réserve de la Première Nation de Long Plain.

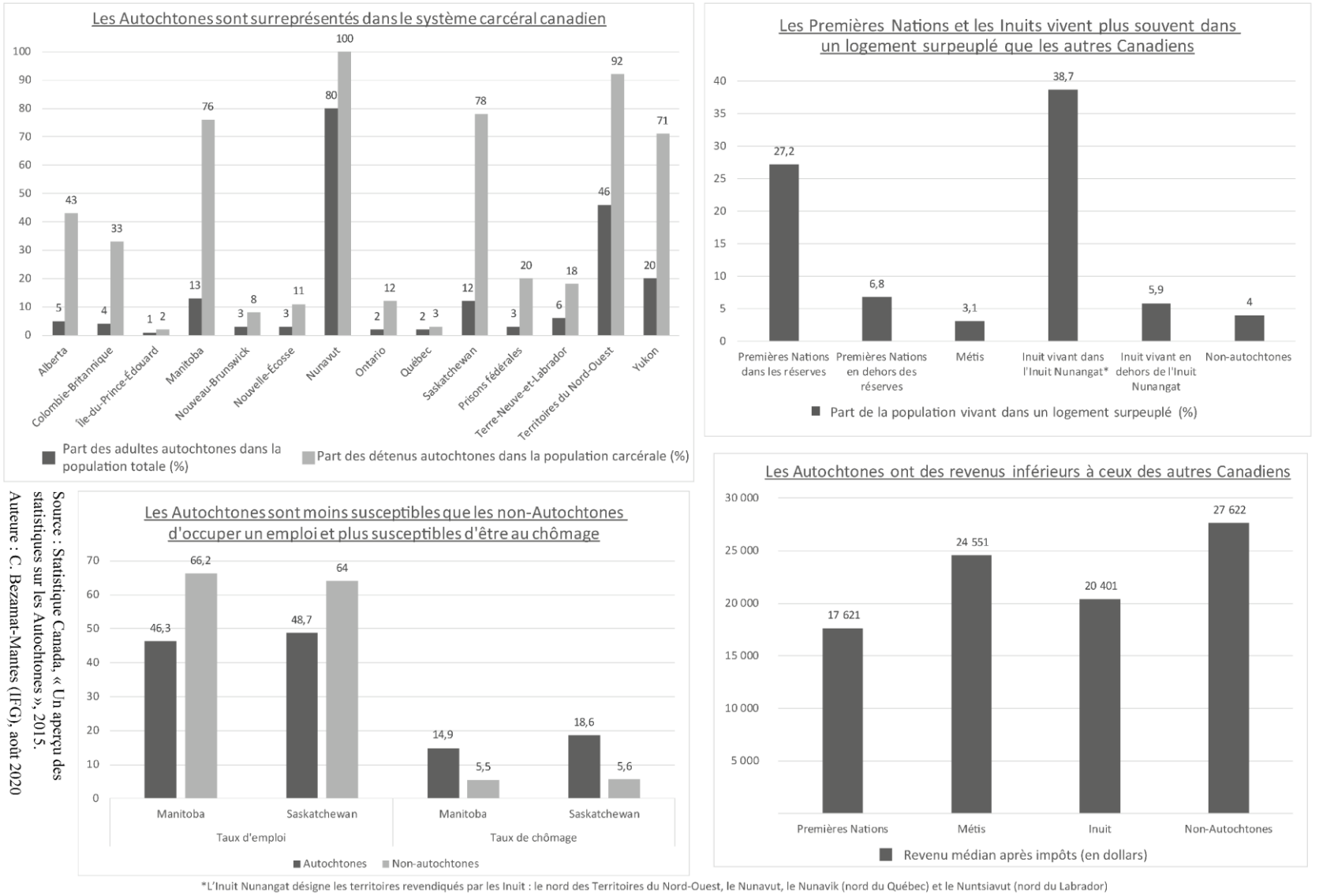
2.1.2 Les réserves urbaines, un outil de développement économique et social

Le deuxième élément qui participe au potentiel disruptif des réserves urbaines du point de vue économique tient à leur impact sur la situation socio-économique des membres des Premières Nations. Les quelques indicateurs présentés dans le graphique 1 illustrent le contraste entre la situation socio-économique des Autochtones et celles des non-Autochtones.

Qu'il s'agisse de qualité de logement, de taux d'incarcération, de revenus ou d'accès à l'emploi, les Autochtones canadiens – Premières Nations, Métis ou Inuits – ont donc globalement des conditions de vie largement moins bonnes que celles du reste de la population. C'est particulièrement le cas sur les réserves indiennes : les membres des Premières Nations y ont notamment moins accès à un logement décent ou à un emploi que leurs homologues en dehors des réserves [Statistique Canada, 2017a].

C'est en réaction aux conditions de vie de leurs membres sur les réserves que certains gouvernements autochtones ont mis en place, à la suite de Muskeg Lake, une stratégie urbaine de développement économique. Les conditions socio-économiques difficiles sur les réserves proviennent en partie de l'insuffisance des financements fédéraux. Le sous-financement fédéral des réserves est un serpent de mer de la vie politique canadienne ; nombre de mes interlocuteurs autochtones ou spécialistes des Premières Nations m'en ont fait part au cours de nos entretiens et le tiennent pour partie responsable des difficultés socio-économiques sur les réserves. Peter Kulchyski affirme ainsi que « toutes les bandes sont actuellement en détresse financière. Aucune d'entre elles n'est financée de manière adéquate »[79] [Entretien avec Kulchyski, 2014]. C'est un constat auquel fait écho l'avocat de la Première Nation de Long Plain, Eugene Peterson : « le financement n'est pas adapté à la croissance de la population. […] Les enfants qui font des études aujourd'hui, ils ont la même bourse d'études que moi quand je suis allé à l'université dans les années 1980 »[80] [Entretien avec Myran et Peterson, 2014].

[79] « *all of the bands are currently financially distressed. None of them are funded adequately* »
[80] « *The funding doesn't go with the growth of the population.* […] *The children who go to school now, they have the same scholarship that I had when I went to university in the 1980s* »



Graphique 1 : Les Autochtones ont des conditions socio-économiques plus difficiles que les autres Canadiens

Le procès intenté devant la Commission des droits de la personne par l'Assemblée des Premières Nations et la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada à partir de 2007 illustre le sous-financement fédéral. Les plaignants accusent le gouvernement fédéral de faire preuve de discrimination envers les enfants des Premières Nations en sous-finançant les services d'aide à l'enfance dans les réserves. En 2016, la Commission des droits de la personne rend plusieurs décisions, confirmant que le gouvernement fédéral est coupable de discrimination envers plus de 163 000 enfants autochtones car les services d'aide à l'enfance sur les réserves reçoivent 38 % de moins par enfant que leurs homologues provinciaux [Fontaine, 2016 ; Marchildon et Lustig, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d].

En parallèle des batailles menées au sein du système judiciaire pour obtenir une égalité de traitement entre les réserves et le reste du territoire national, certains gouvernements autochtones tentent de compenser par leurs propres moyens l'insuffisance des financements fédéraux. Constatant que les financements alloués par le gouvernement fédéral aux bandes ne suffisent pas à satisfaire les besoins les plus élémentaires de leurs membres – logement, santé, éducation par exemple – des gouvernements des Premières Nations cherchent à créer de nouvelles sources de revenus grâce au développement de réserves urbaines[81]. L'intention de ces Premières Nations est d'utiliser ces nouveaux revenus pour financer le fonctionnement de leur gouvernement, la provision de services à leurs membres et l'amélioration des conditions socio-économiques de leur communauté. Avec les revenus issus des réserves urbaines, les bandes financent des services essentiels à leurs membres vivant sur les réserves rurales mais également à ceux vivant en ville. Ces nouveaux revenus permettent par exemple d'améliorer les infrastructures liées à l'éducation, à la santé ou aux loisirs sur les réserves rurales.

En outre, la création d'emplois, grâce à l'implantation sur les réserves urbaines d'entreprises contrôlées par les bandes, améliore également la situation socio-économique des Premières Nations vivant en ville. D'après les informations que j'ai pu recueillir, les Premières Nations appliquent une préférence communautaire à l'embauche : elles embauchent en priorité des membres de leur propre communauté ou d'autres Premières Nations qui habitent dans le centre urbain où se trouve leur réserve [Entretien avec Meeches, 2015 ; Entretien avec Lafond Harry, 2017][82]. Cependant, certaines chercheuses estiment que les réserves urbaines ne produisent pas

[81] Nous explorerons plus précisément dans les Chapitres 2 et 3 les stratégies mises en œuvre par les gouvernements de Muskeg Lake et de Long Plain pour créer de nouvelles sources de revenus et maximiser leurs bénéfices.
[82] Je n'ai pu interroger que des représentants de Muskeg Lake et Long Plain à ce sujet ; leurs propos ne sont pas généralisables à tous les cas de réserves urbaines, mais d'après Joseph Garcea, professeur au département d'études politiques de la *University of Saskatchewan* et spécialiste des réserves urbaines, l'embauche prioritaire des membres de la Première Nation sur sa réserve urbaine est très fréquente [Entretien avec Garcea, 2017].

une amélioration importante de l'accès à l'emploi des membres de Premières Nations [Entretien avec MacKinnon, 2014 ; Entretien avec Romanow, 2014] : elles avancent d'une part que le nombre d'emplois créés sur les réserves urbaines ne suffit pas à résorber le chômage dans une communauté donnée et d'autre part que ces emplois sont non-qualifiés, donc n'offrent qu'un salaire minimum et peu de perspectives d'évolution de carrière.

Toutefois, les Premières Nations elles-mêmes font un tout autre constat. Pour l'ancien Chef et Conseiller de Muskeg Lake, les deux stations-services créées sur les réserves urbaines[83] de Saskatoon ont permis depuis une quinzaines d'années à des dizaines de jeunes de la bande d'accéder à un premier emploi pendant leurs études supérieures ou après le lycée ; un poste qu'ils auraient eu du mal à trouver sans l'existence de la réserve urbaine et qui constitue une première expérience utile sur le marché du travail. L'aménagement des réserves lui-même (construction de routes, de bâtiments et autres infrastructures) crée des emplois, même temporaires, destinés en priorité aux membres de la bande [Entretien avec Icton, 2017]. Un autre avantage à la création d'emplois sur une réserve urbaine est que, grâce au statut de réserve, les salariés ne paient pas d'impôts sur le revenu[84]. Pour un membre d'une Première Nation vivant en milieu urbain, travailler sur une réserve urbaine permet donc d'accroître son revenu disponible par rapport à travailler en ville sur une propriété qui n'a pas le statut de réserve[85]. Il est vrai, comme le soulignent Romanow et MacKinnon, que les emplois créés sur la réserve urbaine d'une Première Nation ne suffisent pas, en l'état actuel, à employer toute la main-d'œuvre au chômage de la communauté ; néanmoins, quelques nouveaux emplois peuvent faire une différence importante tant le taux de chômage est haut et les revenus bas dans de nombreuses réserves. Prenons l'exemple de la Première Nation de Long Plain[86]. En 2016, sur 765 personnes âgées de 15 ans et plus résidant sur la réserve rurale, les deux-tiers n'ont pas

[83] La Nation Crie de Muskeg Lake possède depuis 2010 une deuxième réserve urbaine, localisée sur la 22nd Street West à Saskatoon.

[84] En 2020, l'impôt fédéral sur le revenu est fixé à 15 % sur la première tranche du revenu imposable, soit jusqu'à 48 535 dollars de revenus annuels (31 259 euros) ; ce taux augmente jusqu'à 33 % sur la part des revenus dépassant 214 368 dollars (138 085 euros) [Gouvernement du Canada, 2020a].

[85] Le directeur du Centre d'amitié des Indiens et des Métis, qui assiste les Autochtones arrivant en ville ou y vivant, affirme que l'exemption d'impôts ne bénéficie pas aux employés travaillant sur les réserves urbaines puisque les employeurs profiteraient de l'absence d'impôt sur le revenu pour payer un salaire moins élevé à leurs salariés [Entretien avec Sinclair, 2014] ; je n'ai pas eu la possibilité de confirmer ou d'infirmer l'hypothèse de Sinclair.

[86] Les données qui suivent sont issues du recensement de 2016 pour la réserve rurale de la Première Nation de Long Plain [Statistique Canada, 2017b]. Notons que la fiabilité des données est estimée par Statistique Canada a plus ou moins 5 de la valeur réelle, ce qui peut expliquer les incohérences apparentes dans les données présentées ; la fiabilité relative des données n'empêche toutefois pas de mettre en lumière les tendances générales au sein de la communauté. En outre, il faut souligner que les données concernent la réserve rurale, tandis que les emplois créés sont localisés sur la réserve urbaine de Winnipeg : les personnes qui occupent ces emplois ne vivent pas nécessairement sur la réserve rurale. Il n'existe pas de données sur les membres des Premières Nations vivant hors d'une réserve car ils sont pris en compte dans le recensement de la ville. Les données présentées ici servent simplement à donner une idée au lecteur des conditions socio-économiques sur la réserve de Long Plain.

travaillé du tout au cours de l'année[87]. Parmi ceux qui ont occupé un emploi, la moitié seulement a travaillé toute l'année à temps plein. Dans le même temps, environ 84 % de la population de Long Plain a bénéficié de transferts gouvernementaux[88], pour un montant moyen de 6 233 dollars (environ 4 000 euros) par personne[89]. Sachant que le revenu total médian au sein de la communauté est de 9 632 dollars par an[90] (6 200 euros environ), on mesure l'importance des transferts gouvernementaux pour la survie de la communauté. Le revenu total de la communauté provient à 61,2 % des revenus du marché[91] et 38,8 % du gouvernement fédéral. Autrement dit, pour chaque dollar touché sur la réserve de Long Plain en 2016, presque 39 centimes proviennent du gouvernement fédéral[92]. A ce stade, chaque emploi créé sur une réserve urbaine et occupé par un membre de la bande participe à améliorer ses conditions de vie.

Les réserves urbaines, en tant que zones de développement économique, ont donc le potentiel d'améliorer sensiblement les conditions socio-économiques des Premières Nations. D'une part, elles constituent de nouvelles sources de revenus pour les gouvernements autochtones qui sont insuffisamment financés par le gouvernement fédéral. D'autre part, dans un contexte de pénurie d'emplois sur les réserves, elles participent à accroître l'accès au marché de l'emploi des membres et donc leurs revenus.

2.1.3 L'autosuffisance financière des gouvernements autochtones : un enjeu de souveraineté pour les Premières Nations

Les réserves urbaines représentent un enjeu économique important pour les Premières Nations à cause de la dépendance des communautés autochtones aux financements provenant du gouvernement fédéral. Même si les situations varient d'une région à une autre, les gouvernements autochtones sont globalement tributaires des dollars versés par l'Etat central. Cette dépendance financière joue à l'avantage du gouvernement fédéral dans son rapport de forces avec les Premières Nations sur la question de l'auto-détermination.

Il existe quatre modes de financement fédéral des réserves : d'une part les subventions et d'autre part les contributions fixes, souples ou globales [Affaires autochtones et du Nord Canada,

[87] A l'échelle du Manitoba, seuls 31 % environ de la population totale n'a pas du tout travaillé.
[88] Les transferts gouvernementaux (dans le cas de Long Plain, issus du gouvernement fédéral) comprennent les prestations de retraite, de chômage, d'assurance-santé ou encore d'assistance sociale par exemple. Il est tout à fait possible d'occuper un emploi et de bénéficier de transferts gouvernementaux (dans le cas d'un accident de travail, d'un arrêt maladie, de revenus issus du travail insuffisants…).
[89] A l'échelle du Manitoba, environ 38 % de la population de plus de 15 ans a bénéficié de transferts gouvernementaux, d'un montant moyen par personne de 7 099 dollars.
[90] 34 188 dollars à l'échelle de la province.
[91] Salaires, traitements, commissions, etc.
[92] A l'échelle du Manitoba, l'on arrive pour chaque dollar à 12 centimes provenant des transferts gouvernementaux et 88 issus des revenus du marché.

2018][93]. Chaque Première Nation passe annuellement une entente de financement avec le gouvernement fédéral. Les ententes basées sur des contributions souples et globales offrent une relative marge de manœuvre aux Premières Nations dans la gestion de l'argent reçu. Par exemple, les fonds non dépensés lors d'une année fiscale peuvent être reportés sur l'exercice financier suivant et l'argent peut être réaffecté sous conditions à un autre usage que celui prévu initialement. Mais pour que le Canada accepte de conclure une entente de contribution souple ou globale avec une Première Nation, il faut que celle-ci ait démontré ses capacités de bonne gestion financière auprès du gouvernement fédéral. Autrement dit, l'Etat central n'accorde une marge de manœuvre financière aux Premières Nations que lorsqu'elles répondent à ses critères de responsabilité fiscale. Dans le cas des contributions fixes, « chaque centime doit être dépensé de la manière dont le gouvernement fédéral dit [aux Premières Nations] de le faire »[94] [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. Quel que soit le mode de financement, les Premières Nations doivent rendre des comptes par rapport à l'argent reçu, soit sur la manière dont il a été dépensé, soit sur les résultats des dépenses engagées.

Ainsi, la Loi sur la transparence financière des Premières Nations, entrée en vigueur en 2013 sous le gouvernement de Stephen Harper[95], obligeait les bandes à publier sur le site des Affaires autochtones leurs bilans financiers audités, les rémunérations et dépenses des Chefs et des Conseillers et le rapport écrit de l'auditeur financier. L'obligation de publication ne concernait pas que l'argent reçu du gouvernement fédéral mais également les revenus propres des Premières Nations, obtenus par exemple grâce au développement d'entreprises contrôlées par la bande. En cas de non-publication de la part d'une bande, le gouvernement se réservait le droit d'interrompre le financement des services non-essentiels sur la réserve.

Les gouvernements autochtones ont donc une marge de manœuvre très réduite au niveau financier, parce que l'argent provient du gouvernement fédéral et que celui-ci chapeaute les dépenses des bandes. Concrètement, plusieurs ministères ou agences fédérales contribuent aux financements reçus par les Premières Nations. Le Ministère des Affaires autochtones est le plus gros contributeur, suivi par le Ministère de la Santé, la Société canadienne d'hypothèques et de logements (SCHL) ou encore le Ministère de l'Emploi et du Développement social[96].

La dépendance des Premières Nations aux financements fédéraux empêche très concrètement les gouvernements autochtones de mettre en œuvre le droit qu'ils revendiquent à l'auto-

[93] Les subtilités entre ces différents modes de financement ne sont pas pertinentes pour notre présent propos. Le lecteur intéressé peut consulter la page « Modes de financement » sur le site internet du Ministère fédéral des Affaires autochtones.
[94] « *every penny has to be spent the way the federal government tells you to* »
[95] Le gouvernement Trudeau a cessé d'appliquer cette loi depuis 2015.
[96] Anciennement le Ministère du Développement des ressources humaines.

détermination. C'est encore plus le cas quand les bandes sont en situation de faillite. Le Centre national pour la gouvernance des Premières Nations note que, entre 1999 et 2004, les financements reçus par les Premières Nations ont augmenté de 1,6 % ; mais dans le même temps, la population a augmenté de 11,6 % [Brunet-Jailly, 2008 : 7]. L'inadéquation entre le montant des financements et l'évolution de la population accroît la paupérisation des réserves et met les gouvernements des Premières Nations dans une situation fiscale intenable, ce qui permet au gouvernement fédéral de justifier son ingérence dans les affaires des bandes [Entretien avec Kulchyski, 2014].

L'intervention du gouvernement fédéral dans la gestion financière des bandes peut prendre trois formes, selon la gravité de la situation estimée par le Ministère des Affaires autochtones [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2013]. Premièrement, le gouvernement peut demander à une bande d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de redressement (appelé Plan d'action de gestion), qui doit être accepté par le Ministère des Affaires autochtones. Cette option est utilisée quand la Première Nation « est de bonne volonté et a la capacité de redresser le manquement »[97] [Affaires indiennes et du Nord Canada, 2010 : 2]. Deuxièmement, pour les Premières Nations que le Ministère estime être de bonne volonté mais qui n'ont pas la capacité de redresser leurs comptes, les Affaires autochtones peuvent mettre en place une forme de co-gestion des finances de la bande : la Première Nation doit alors embaucher un conseiller financier qui participe à la mise en œuvre du Plan d'action de gestion [Affaires indiennes et du Nord Canada, 2010 : 2 ; Affaires autochtones et du Nord Canada, 2013]. La troisième forme d'intervention est aussi la plus poussée en termes d'ingérence dans les affaires internes des bandes : il s'agit de la gestion par séquestre-administrateur (*third-party manager*). Ce mode de gestion est utilisé quand l'Etat central estime qu'il existe un risque de rupture de la provision de services aux membres de la bande, quand une Première Nation est considérée comme « récalcitrante »[98] après avoir été placée en co-gestion, ou quand aucun accord de financement n'a été conclu entre une bande et le gouvernement fédéral [Affaires indiennes et du Nord Canada, 2010 : 3]. Le séquestre-administrateur est tout simplement un comptable embauché par le Ministère pour gérer les comptes d'une Première Nation à sa place : le Chef et le Conseil restent en poste et peuvent continuer à légiférer, mais leur pouvoir de dépense est absolument soumis à l'approbation du séquestre-administrateur. L'administrateur en question est payé avec l'argent alloué par le gouvernement fédéral à la Première Nation ; en 2009-2010, la rémunération annuelle moyenne des administrateurs était de presque 143 000 dollars (91 000 euros) [Payton, 2011].

[97] « *is willing and has the capacity to address the default* »
[98] « *unwilling* »

En 2009-2010[99], le gouvernement fédéral intervenait dans les affaires financières de 168 Premières Nations sur les 615 que compte le pays, soit environ 27 %[100] [Affaires indiennes et du Nord Canada, 2010 : 83]. Il y a de fortes disparités régionales : le gouvernement intervient chez seulement 8 % des Premières Nations en Colombie-Britannique, mais chez 56 % des Premières Nations du Manitoba [Affaires indiennes et du Nord Canada, 2010 : 83][101].

Les Premières Nations critiquent énergiquement l'intervention du gouvernement fédéral dans leurs affaires, et particulièrement la gestion par séquestre-administrateur. Shiri Pasternak[102] écrit ainsi :

> En cas d'intervention, les bandes luttent encore plus péniblement pour sortir de la dette parce que les financements fédéraux – cet argent qui couvre à peine les coûts d'opération basiques, les besoins en infrastructures, les programmes et les services – sont désormais censés couvrir leurs dépenses, générer des surplus pour rembourser les déficits et accorder un paiement supplémentaire des plusieurs centaines de milliers [de dollars] à des comptables du secteur privé[103] [Pasternak, 2017]

Le Ministère des Affaires autochtones lui-même admet la faible efficacité de ses interventions dans les affaires internes des bandes. L'intervention, quelle que soit sa forme, est censée être une mesure temporaire. Or, en 2010, 29 % des bandes sous intervention fédérale l'étaient depuis six à neuf ans et 42 % depuis plus de dix ans [Affaires indiennes et du Nord Canada, 2010 : 26]. L'inefficacité de l'intervention du gouvernement fédéral pour résoudre les problèmes financiers des Premières Nations fait dire à Peter Kulchyski que « c'est politique. Cela n'a rien à voir avec la manière dont les réserves sont bien ou mal gérées financièrement »[104] [Entretien avec Kulchyski, 2014]. Il précise : « Cela signifie que le gouvernement fédéral utilise maintenant les finances comme un outil pour contrôler les réserves [et ce,] de manière croissante »[105] depuis le gouvernement de Jean Chrétien (1993-2003) [Entretien avec Kulchyski, 2014]. L'intervention du gouvernement fédéral dans les affaires internes des bandes est aux yeux de Kulchyski un moyen pour le gouvernement d'obliger les Premières Nations à se comporter comme il le souhaite : quand une Première Nation résiste à certaines actions du gouvernement

[99] Dates des dernières données disponibles.
[100] 81 Premières Nations devaient présenter un plan d'action de gestion, 64 étaient en co-gestion et 23 en gestion par séquestre-administrateur.
[101] Expliquer ces disparités régionales en détail dépasse mon présent propos ; un fonctionnaire fédéral que j'ai interrogé affirme que la qualité des terres de réserve des Premières Nations du Manitoba est parmi les pires du pays, ce qui explique la pauvreté des communautés. Je fais la supposition que c'est cela qui peut expliquer le fort taux d'intervention fédérale dans les finances des gouvernements autochtones de cette province.
[102] Professeure associée au département de criminologie de la *Ryerson University*.
[103] « *Under intervention, bands must struggle even harder to get out of debt because federal transfer payments — that money that barely covers basic operating costs, infrastructure needs, and programs and services — are now expected to cover expenses, generate surplus to pay off deficits, and dole out an additional lump sum in the hundreds of thousands to private-sector accountants* »
[104] « *that's political. It has nothing to do with how the reserves are financially being mismanaged or managed* »
[105] « *It means the federal government is using finances now as a tool to control reserves increasingly* »

fédéral, le Ministère des Affaires autochtones utilise l'intervention financière pour la faire rentrer dans le rang. La dépendance des Premières Nations aux financements du gouvernement fédéral donne à l'Etat central l'avantage dans le rapport de forces qui l'oppose aux communautés autochtones sur la question de leur souveraineté. Les Premières Nations n'ont pas le contrôle sur les montants et les usages de l'argent fédéral, ce qui les empêche de poursuivre des objectifs comme le développement économique de leur communauté ou la provision de services à leurs membres tels que l'éducation et la santé. Cette dépendance autochtone aux dollars fédéraux permet de comprendre pourquoi certaines Premières Nations cherchent à créer des sources de revenus indépendantes de l'Etat central, notamment via l'établissement de réserves urbaines.

Par exemple, avant que la Nation Crie de Muskeg Lake ne conçoive sa stratégie de développement économique urbain, la totalité de ses revenus provenait du gouvernement fédéral [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. Depuis qu'elle a développé ses deux réserves urbaines à Saskatoon, sa dépendance aux financements fédéraux a considérablement baissé : Lester Lafond estimait en 2017 que sa Première Nation avait désormais environ 35 % de revenus dit « autonomes »[106], les 65 % restants provenant du gouvernement fédéral [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. Muskeg Lake est souveraine sur la dépense des revenus issus de ses réserves urbaines : le gouvernement fédéral n'a pas son mot à dire et la Première Nation n'a aucun compte à lui rendre.

Nous aurons l'occasion d'étudier en détail les stratégies des Premières Nations pour exploiter le potentiel économique de leurs réserves urbaines dans les chapitres suivants, mais il faut déjà souligner un point important dans ces stratégies : la mise en place d'un régime d'imposition. Etant donné les conditions socio-économiques sur les réserves indiennes, il est impossible pour un gouvernement autochtone de générer des revenus substantiels par le biais de l'imposition de sa propre population. Les réserves urbaines représentent dans ce contexte une nouvelle ressource. L'exemption d'impôt sur les terres indiennes offre un avantage concurrentiel aux réserves urbaines car elle leur permet d'attirer des locataires et des entreprises qui n'auront pas à payer d'impôts sur leurs activités et revenus. Mais cette exemption ne vaut que pour les autres gouvernements (fédéral, provincial, municipal) : les gouvernements des Premières Nations ont bien le droit de lever l'impôt eux-mêmes. Ils peuvent décider de taxer certains produits ou transactions, de faire payer des impôts aux entreprises qui louent de l'espace de bureaux ou aux salariés travaillant sur la réserve urbaine. Ces impôts constituent une nouvelle source de revenus autonomes, mais ils peuvent faire perdre aux Premières Nations leur avantage concurrentiel par

[106] Les revenus ne provenant pas du gouvernement fédéral sont appelés « *own-source revenues* », que l'on peut traduire par « revenus propres » ou « revenus autonomes ».

rapport aux territoires entourant les réserves urbaines. Si le taux d'imposition qu'elles appliquent est égal à celui des gouvernements fédéral et provincial, il n'y a aucun avantage pour une entreprise à être localisée sur une réserve urbaine. Toutefois, si les Premières Nations appliquent un taux même légèrement inférieur à celui des gouvernements fédéral et provincial, alors les entreprises ont intérêt à s'implanter sur la réserve : les réserves urbaines demeurent ainsi attractives et les gouvernements autochtones bénéficient d'une nouvelle source de revenus propres.

Outre l'enjeu financier que représentent les revenus issus de l'imposition, il faut noter que le fait même de mettre en place un régime fiscal sur leurs propres terres est perçu par certaines Premières Nations comme l'exercice d'une prérogative régalienne dont elles jouissent parce qu'elles sont des gouvernements souverains. Aux yeux de Lester Lafond, les Premières Nations signataires de Traités Numérotés « comprenaient les traités comme disant que nous étions exemptés d'impôts. C'est partiellement vrai, mais pas complètement. Ce dont nous avons été exemptés, c'est de l'imposition fédéral puis provinciale sur nos terres. Ça ne dit nulle part dans le traité que nous étions exemptés de [l'imposition de] nos propres gouvernements »[107] [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. Lafond, qui siège à la Commission de la fiscalité des Premières Nations et promeut chez les Premières Nations la mise en place de régimes fiscaux à travers le pays, conclut à propos de l'imposition qu'« un vrai gouvernement a des revenus fiscaux »[108] [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. Les réserves urbaines représentent donc une nouvelle ressource que les Premières Nations peuvent exploiter pour leur potentiel fiscal ; la mise en œuvre d'un régime fiscal pour certaines Premières Nations l'exercice d'une prérogative inhérente à leur statut de gouvernement : en levant des impôts, elles agissent concrètement comme les entités souveraines qu'elles revendiquent être.

Les réserves urbaines représentent donc une rupture dans le système économique des terres autochtones à plusieurs égards. D'abord, la mise en place d'une stratégie de valorisation du territoire urbain, perçu comme une ressource à exploiter, transforme la nature des réserves. De territoires exclus des activités et des échanges économiques pendant des décennies, les terres de réserve deviennent le terreau d'une stratégie de développement économique des gouvernements autochtones. Les réserves urbaines fournissent des emplois aux membres des bandes et des revenus fiscaux et d'activités aux gouvernements des Premières Nations, ce qui leur permet de compenser en partie l'insuffisance des financements fédéraux et d'améliorer les conditions socio-économiques de leurs membres vivant dans les réserves et les centres-villes.

[107] « *understood the treaties as saying we were tax-exempt. Partially correct, not totally correct. What we were exempt from was federal and, eventually, provincial taxation, on us on our land. It never said in the treaty that we were exempt from our own governments* »
[108] « *a true government has tax revenues* »

La création de sources de revenus autonomes, y compris à travers la mise en place d'un régime fiscal, décroît également la dépendance des Premières Nations aux dollars fédéraux : l'accroissement de l'auto-suffisance financière via le développement de réserves urbaines permet aux gouvernements autochtones d'avoir les moyens concrets d'exercer leur droit revendiqué à l'auto-détermination.

La stratégie de développement économique *via* la création de réserves urbaines a en outre pour conséquence le retour en ville des Premières Nations, redessinant alors la géographie des territoires autochtones.

2.2 Les réserves urbaines redessinent la géographie des territoires autochtones et posent la question du droit à la ville des Premières Nations

Dans ce qui suit, je montre que la géographie coloniale du Canada, résultat du processus d'appropriation territoriale par les puissances coloniales commencé au 15e siècle, s'appuie sur la doctrine de la découverte et le concept de *terra nullius*. A partir de la fin du 19e siècle, le concept de *terra nullius* est remanié pour justifier l'exclusion des Autochtones de l'espace urbain. Depuis la fin du 20e siècle, la création de réserves urbaines remet profondément en cause la géographie coloniale et redessine les frontières des territoires autochtones, posant la question du droit à la ville des gouvernements des Premières Nations.

2.2.1 La construction de la géographie coloniale : de la *terra nullius* à l'*urbs nullius*

Doctrine de la découverte et terra nullius

La doctrine de la découverte est une représentation qui a permis aux puissances européennes de justifier leur souveraineté sur le continent nord-américain. Jennifer Reid[109] note que cette doctrine, formulée à partir du 15e siècle, permit aux Etats européens d'arbitrer leurs revendications territoriales concurrentes en Amérique du Nord [Reid, 2010 : 336]. La Commission royale sur les peuples autochtones précise le fonctionnement de cette doctrine :

> [Elle] est fondée sur la notion de *terra nullius* – expression latine qui désigne des terres inoccupées, essentiellement stériles et inhabitées. Selon les normes du droit international en vigueur à l'époque du contact [entre peuples premiers et européens], la découverte de terres ainsi inoccupées conférait à la nation qui les avait découvertes une souveraineté immédiate sur celles-ci ainsi que des droits et des titres de propriété absolus [CRPA, 1996a : 67].

[109] Professeure d'histoire de la religion à l'Université d'Ottawa.

Reid affirme que les empires français et anglais donnèrent ensuite un nouveau sens au concept de *terra nullius* afin de pouvoir étendre la doctrine de la découverte aux territoires déjà peuplés [Reid, 2010 : 340]. En effet, les Européens « commencèrent à englober dans la notion de *terra nullius* les terres qui n'étaient pas en la possession de peuples 'civilisés' ou dont on ne faisait pas un usage 'civilisé' au sens où les Européens l'entendaient » [CRPA, 1996a : 67]. Pour Reid, la Proclamation Royale de 1763[110] reflète la représentation que se fait le Royaume-Uni de ses droits territoriaux au Canada, en accord avec la doctrine de la découverte :

> les territoires occupés par les peuples natifs furent définis dans la Proclamation comme 'nos dominions', en dépit du fait qu'aucune nation autochtone n'avait cédé son titre [de propriété]. En outre, la Couronne promit de protéger les droits autochtones d'occupation et d'exploitation du territoire, intégrant ainsi le titre [de propriété] natif au sein de la souveraineté territoriale de la Couronne[111] [Reid, 2010 : 342].

Afin de justifier leurs prétentions de souveraineté sur le continent nord-américain, les puissances coloniales construisirent donc une représentation du territoire comme *terra nullius*, ce qui leur permit de le revendiquer, oblitérant la réalité de la présence et de la souveraineté préexistante des peuples autochtones sur ce territoire [Reid, 2010 : 336]. A partir de la fin du 19e siècle, la politique du gouvernement fédéral exclut délibérément les Autochtones des villes. L'effacement progressif de la présence autochtone urbaine donna lieu à l'émergence d'une nouvelle représentation : l'*urbs nullius*.

L'effacement de la présence autochtone urbaine

Glen Coulthard[112] note que « les villes canadiennes furent originellement conçues dans l'imagination coloniale comme des espaces explicitement non-natifs – comme des espaces *civilisés* »[113] [Coulthard, 2014 : 173-174]. La représentation de la ville comme non-autochtone est le produit de la politique du gouvernement fédéral à partir de la fin du 19e siècle. Les systèmes de passe et de permis, que j'ai déjà évoqués[114], permirent à l'Etat central de contrôler la circulation des membres des Premières Nations et de les assigner à résidence sur les réserves rurales jusque dans les années 1930-1940. En parallèle, d'autres « politiques déplacèrent

[110] Voir section 1.1.1.
[111] « *Lands occupied by Native peoples were defined in the Proclamation as "our dominions," despite the fact that no Indigenous nation had relinquished its title. Furthermore, the Crown promised to protect Native rights of occupancy and land use, thus subsuming Native title within the territorial sovereignty of the Crown* »
[112] Professeur associé au département d'études autochtones et des Premières Nations et au département de sciences politiques de la *University of British Columbia*.
[113] « *Canadian cities were originally conceived of in the colonial imagination as explicitly non-Native spaces – as* civilized *spaces* » (italique dans l'original)
[114] Voir section 1.2.2.

activement [les Autochtones] des aires urbanisées »[115], faisant disparaître la présence autochtone urbaine [Newhouse et Peters, 2003 : 6]. Deux amendements à la Loi sur les Indiens en 1911, désignés sous le nom d'*Oliver Act*[116], donnèrent au gouvernement fédéral les moyens de faire des villes des territoires réservés aux Européens [Carter, 1993 : 245]. Le Premier ministre déclare au Parlement peu avant le vote de ces deux amendements que « quand une réserve est située à proximité d'une ville en pleine croissance, comme c'est le cas en plusieurs endroits, elle devient une source de nuisance et un obstacle au progrès »[117] [Laurier cité dans Coulthard, 2014 : 174]. Le premier amendement de 1911 permit aux municipalités et aux entreprises d'exproprier les Indiens de leurs terres de réserve et de réquisitionner celles-ci pour la construction de routes, de chemins de fer ou de tout autre projet de travaux publics [Dickason et Newbigging, 2015 : 228 ; Shimo, 2016 : 70]. Le second amendement stipule que, dans « l'intérêt du public »[118], les résidents d'une « réserve indienne qui jouxte ou est située entièrement ou partiellement dans une ville ayant une population d'au moins 8 000 habitants »[119] peuvent être relocalisés sans leur consentement [Barman cité dans Coulthard, 2014 : 174]. Ces politiques d'expropriation et de relocalisation créèrent une « séparation géographique significative du colonisateur et du colonisé qui dura jusqu'au milieu du 20e siècle »[120] [Coulthard, 2014 : 174]. En parallèle de ces politiques officielles, les colons renomment les lieux et les paysages avec des noms européens. Le résultat de ce processus d'appropriation territoriale par les colons européens est que la présence physique des Autochtones dans les territoires urbains et la mémoire de cette présence ont été effacées du discours national [Fawcett *et al.*, 2015 : 162].

Entre la fin du 19e et le milieu du 20e siècles, le gouvernement fédéral met ainsi en place une double politique de relégation et de ségrégation. Relégation d'abord parce que la création de réserves rurales produit une « concentration de populations dominées dans certains territoires perçus comme clairement délimités, généralement caractérisés par leur faible qualité » dont les habitants sont captifs car ils n'ont pas accès à d'autres espaces [Humain-Lamoure et Laporte, 2017 : 116]. Ségrégation ensuite parce qu'il y a, avec la politique du gouvernement envers les communautés autochtones urbaines, une « mise à l'écart volontaire » dans un contexte de « processus d'exclusion, par discrimination politique institutionnelle qui conduit à la mise à

[115] « *policies that actively displaced them from urban areas* »
[116] Du nom du superintendant général des affaires indiennes Frank Oliver.
[117] « *where a reserve is in the vicinity of a growing town, as is the case in several places, it becomes a nuisance and an impediment to progress* »
[118] « *the interest of the public* »
[119] « *Indian reserve which adjoins or is situated wholly or partly within an incorporated town having a population of no less than eight thousand* »
[120] « *a significant geographical separation of the colonizer and the colonized that lasted until the mid-twentieth century* »

l'écart (distance spatiale) de populations » [Humain-Lamoure et Laporte, 2017 : 115]. Comme nous allons le voir, la mise à l'écart matérielle et symbolique des peuples autochtones débouche sur l'émergence d'une nouvelle représentation : celle d'une incompatibilité fondamentale entre autochtonie et urbanité.

*L'émergence de la représentation de l'*urbs nullius*, la ville coloniale*

Les géographes Kermoal et Lévesque affirment que,

> « en entretenant l'idée que les villes canadiennes – perçues par la grande majorité des Canadiens et des Québécois comme les foyers par excellence de la colonisation européenne, du progrès et de la modernité – n'ont pas été développées sur des territoires ancestraux autochtones, on perpétue l'idéologie coloniale de la Terra Nullius, d'un territoire vide de personne et de sens alors que la réalité est tout autre » [Kermoal et Lévesque, 2010 : 74].

La relégation et la ségrégation des membres des Premières Nations hors des espaces urbains participèrent à l'émergence d'une représentation de la ville comme européenne par essence puisque « dans l'imaginaire collectif national, la présence des Autochtones dans la ville relèvent de la fantasmagorie » [Kermoal et Lévesque, 2010 : 70]. Les Autochtones sont aux yeux des Européens associés à la ruralité, au passé et plus généralement à l'idée de nature [Thrush cité dans Kermoal et Lévesque, 2010 : 73]. La ville représente quant à elle « le futur/la modernité, espace que l'Autochtone est incapable d'occuper adéquatement sans que cela n'engendre un problème » [Peters, 1996 : 1 ; Kermoal et Lévesque, 2010 : 73]. La conséquence de cette représentation de la ville comme européenne est que les Autochtones, leurs terres et leurs gouvernements n'ont pas leur place dans la ville. Le concept de *terra nullius* mute alors en *urbs nullius*, que Coulthard décrit[121] comme « un espace urbain vide de toute présence autochtone souveraine »[122] : les Autochtones sont absents de la ville, elle n'appartient à personne et les colons peuvent donc la revendiquer comme leur, comme ils le firent avec le reste du continent au cours des siècles précédents.

La fin des politiques de ségrégation et de relégation au milieu du 20e siècle et les migrations autochtones importantes vers la ville à cette période ne mirent pas fin à la représentation de la ville un territoire comme réservé aux colons.

[121] Dans le contexte de la gentrification des centres-villes nord-américains produisant une nouvelle relégation des Autochtones urbains vers des espaces moins attractifs.
[122] « *urban space void of Indigenous sovereign presence* »

En 1951, 6,7 % des Autochtones vivaient en ville ; en 2001, ils étaient près de 50 % [Newhouse et Peters, 2003 : 5]. On assiste donc à partir du milieu du 20e siècle à une rupture importante dans la géographie autochtone avec l'émigration massive des membres des Premières Nations vers les villes. Les Autochtones qui déménagent vers la ville sont motivés le plus souvent par la recherche d'un emploi, d'un logement, de l'accès à des soins médicaux ou à une éducation supérieure [Peters, 2002 : 79]. La nouvelle présence autochtone urbaine qui s'affirme au milieu du 20e siècle ne remet pourtant pas en cause la géographie coloniale reposant sur les associations antithétiques urbain-européen et rural-autochtone.

La géographe Evelyn Peters[123] identifie trois périodes de représentations différentes de l'autochtonie urbaine dans la littérature académique, gouvernementale et de fiction [Peters, 1996, 2011]. D'abord, au milieu du 20e siècle, quand la migration vers les villes s'intensifie, on assiste à la construction d'une incompatibilité ente vie citadine et cultures et identités autochtones : les Autochtones conservant leur culture après leur arrivée en ville sont perçus comme « une menace pour les villes telles que nous les connaissons »[124] [Peters, 1996 : 60]. Ensuite, du milieu des années 1980 au milieu des années 1990, les Autochtones urbains sont vus sous le prisme de la pauvreté et du dysfonctionnement et sont perçus comme un fardeau pesant sur les économies urbaines et les institutions de service [Peters, 1996 : 60]. Enfin, la troisième période intervient après 1996[125], quand de plus en plus de travaux académiques s'intéressent aux « mécanismes par lesquels les villes sont définies pour que les cultures et les identités autochtones soient vues comme n'y étant pas à leur place »[126] [Peters, 2011 : 96]. L'incompatibilité présumée entre autochtonie et urbanité, bien qu'elle fasse désormais l'objet d'analyses critiques, n'a donc pas disparu pour autant.

Peters affirme par ailleurs que les politiques et programmes gouvernementaux mis en place entre 1945 et 1975 suite à l'urbanisation croissante des Autochtones ont renforcé les interprétations coloniales de la place des Premières Nations et de leurs cultures dans la nation canadienne [Peters, 2002]. Le mouvement d'individus des Premières Nations vers les villes fut interprété par les législateurs d'après-guerre comme le signe d'une volonté d'intégration dans

[123] Le titre de cette section est tiré d'un chapitre de Peters, intitulé « '*Urban' and 'Aboriginal': An Impossible Contradiction?* ».
[124] « *a threat to cities as we know them* »
[125] C'est l'année où la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) rend son rapport de 4 000 pages. Mise en place par le Parlement canadien le 26 août 1991, la CRPA suit la crise d'Oka au Québec, qui a opposé des Premières Nations au gouvernement québécois puis au gouvernement fédéral au cours de l'été 1990 à propos de l'extension d'un terrain de golf sur un territoire revendiqué par les Mohawks.
[126] « *mechanisms through which cities are defined so that Aboriginal cultures and identities are viewed as being out of place in them* »

la société canadienne dominante [Peters, 2002 : 81]. Autrement dit, l'arrivée en villes des Autochtones n'a pas directement conduit à l'effacement de la conception de l'autochtonie comme fondamentalement incompatible avec l'urbanité. Bien au contraire, le départ de la réserve était censé entraîner un choc culturel pour tous les Autochtones ; l'accent mis sur ce choc culturel, censé rendre les Premières Nations incapables de naviguer la vie urbaine et de se saisir des opportunités qu'elle offre, permit de justifier l'intervention directe du gouvernement dans les affaires des autochtones urbains [Peters, 2002 : 82]. Les programmes et politiques gouvernementaux adoptés entre 1945 et 1975 renforcèrent ainsi un ordre spatial préexistant dans lequel les réserves et leurs résidents sont identifiés à des îlots de culture primitive au milieu de la société canadienne moderne [Peters, 2002 : 81]. Peters note toutefois que la migration des Autochtones vers les villes au milieu du 20e siècle a rétrospectivement constitué une première rupture dans la géographie coloniale, « mettant les Premières Nations et les non-Premières Nations au défi de formuler des cadres de compréhension de la 'place' des gens des Premières Nations dans la nation canadienne »[127] [Peters, 2002 : 87]. La deuxième rupture dans la géographie coloniale intervient à la fin du 20e siècle, quand certaines Premières Nations commencèrent à créer des réserves urbaines.

2.2.2 Les réserves urbaines, un enjeu pour le droit à la ville des gouvernements autochtones

L'extension des territoires sous juridiction autochtone

Si les membres des Premières Nations se sont largement urbanisés depuis le milieu du siècle dernier, force est de constater que la rupture avec la géographie coloniale s'est peu répercutée sur les gouvernements autochtones eux-mêmes. En effet, les villes et villages restent aujourd'hui dans leur immense majorité sous souveraineté non-autochtone et, dans le même temps, la majorité des réserves est située hors des espaces urbanisés [Frood dans Barron et Garcea, 1999c : xiv ; Dickason et Newbigging, 2015 : 227]. La géographie des territoires autochtones est l'héritage direct des politiques menées par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux après la signature des traités, voyant « la réserve indienne comme un affront à, et pas une composante de, l'évolution urbaine »[128] [Barron et Garcea, 1999c : 9]. Autrement dit, les gouvernements des Premières Nations n'ont, avant la création de réserves urbaines, pas leur place dans le territoire de la ville.

[127] « *challenged First Nations and non-First Nations people to formulate frameworks for understanding the "place" of First Nations people in the Canadian nation* »
[128] « *Indian reserve as an affront to, and not as a component of, urban evolution* »

Dans ce contexte, les réserves urbaines remettent en question cette géographie coloniale. En effet, la souveraineté d'une Première Nation s'applique sur toutes les terres réservées par la Couronne « à l'usage et au profit » de cette bande [Loi sur les Indiens, 1985]. Le gouvernement de la bande exerce ses pouvoirs législatifs et exécutifs au travers des règlements administratifs (*bylaws*) applicables uniquement à ses terres de réserve. En plus d'être le lieu d'exercice de la souveraineté des bandes, les réserves indiennes sont les territoires où s'appliquent de nombreux droits autochtones, qu'il s'agisse de droits inhérents ou issus des traités [Gouvernement du Canada, 1982 : sect.35]. La création de nouvelles réserves étend ainsi les territoires sur lesquels les droits autochtones sont en vigueur. C'est le cas notamment de l'accès gratuit à l'éducation[129] et aux soins de santé[130] ou de l'exemption fiscale[131] dont bénéficient les Indiens enregistrés sur les terres de réserve. L'exercice de l'autorité des gouvernements des Premières Nations au-delà des territoires traditionnels des réserves représente alors une affirmation de la souveraineté autochtone en ville : il y a avec les réserves urbaines une extension des territoires sous juridiction autochtone [Barron et Garcea, 1999a : 28]. Pour une Première Nation, créer une nouvelle réserve en ville signifie donc étendre le territoire sur lequel elle est souveraine et ce, dans un espace qui a été construit dans le récit national comme antithétique avec l'autochtonie.

L'établissement après la signature des Traités Numérotés de réserves éloignées des territoires colonisés par les Européens avait fait des réserves indiennes des outils permettant de « ségréguer les Indiens 'sauvages' des populations 'civilisées' et de l'économie nationale »[132] et de laisser le champ libre à l'exploitation des ressources du territoire par les colons [Makela dans Barron et Garcea, 1999c : 81]. La création de réserves urbaines rompt avec cette dynamique en insérant les gouvernements des Premières Nations dans l'économie et le territoire urbains, signalant que la forme d'apartheid créée historiquement avec les réserves n'est plus acceptable aujourd'hui [Barron et Garcea, 1999b : 291 ; Makela, 1999 : 81]. Les réserves urbaines ont en outre le potentiel d'inverser « la dynamique de frontière archétypale »[133] propre au Canada [Gertler, 1999 : 264] :

[129] Les Premières Nations signataires des Traités n°3, 4, 5 et 6 (entre 1873 et 1876) négocièrent la construction et l'entretien d'écoles sur les réserves aux frais du gouvernement fédéral. La responsabilité fédérale contemporaine pour l'éducation des membres des Premières Nations sur les réserves découle de ces traités.
[130] Les Premières Nations du Traité n°6 (1876) obtinrent du gouvernement fédéral que l'agent indien présent sur chaque réserve conserve à son domicile une « armoire à médicaments » (*medicine chest*) pour l'usage des membres des Premières Nations. Cette clause du Traité n°6 est à l'origine de la responsabilité fédérale pour les soins de santé des Indiens enregistrés.
[131] Négociée à l'origine par les Premières Nations signataires du Traité n°3 en 1873, l'exemption fiscale fut par la suite incluse dans la Loi sur les Indiens et devint applicable sur toutes les terres de réserve à toute personne ayant le statut d'Indien.
[132] « *to segregate the "uncivilized" Indians from the "civilized" populations and the greater economy* »
[133] « *archetypal frontier dynamic* »

« A la place des Européens occupant le territoire et poussant toujours plus loin dans les terres natales des Autochtones, les réserves urbaines établissent une tête de pont autochtone dans les quartiers d'affaires des centres-villes ou dans les *suburbs* 'blanches' les plus profondes »[134] [Gertler, 1999 : 264].

Toutefois, l'extension de la souveraineté autochtone aux territoires urbains ne se produit pas dans un vide. Comme nous l'avons vu précédemment, les Premières Nations doivent négocier avec les gouvernements municipaux des villes où elles souhaitent établir une nouvelle réserve urbaine. Ces négociations font ressortir des rivalités de pouvoir entre Premières Nations et municipalités pour le contrôle du territoire de la ville. La création de réserves urbaines ne se fait donc pas sans heurts et pose la question de la place des gouvernements des Premières Nations dans les territoires urbains et, *in fine*, de leur droit à la ville[135].

Création d'une zone de contact intergouvernemental et rivalités de pouvoir locales

Pour le sociologue Michael Gertler, « l'étude des réserves urbaines doit nécessairement aborder la question des relations de pouvoir »[136] [Gertler, 1999 : 265]. Ces relations de pouvoir sont des constructions sociales qu'il convient d'interroger pour comprendre leur influence sur la place des gouvernements des Premières Nations dans la ville. La chercheuse en urbanisme et aménagement du territoire Janice Barry affirme que, malgré la réalité de leur présence en ville depuis la création de réserves urbaines, les gouvernements autochtones sont rarement perçus comme des entités souveraines par les municipalités. Elle écrit :

> Les concepts de « droits » et de « droits à la ville » sont présents depuis longtemps dans les études urbaines et l'aménagement. Le concept de droits autochtones est pour l'essentiel absent de ces discussions, quasiment sans la moindre reconnaissance du fait que la présence et les actions des peuples autochtones dans les espaces urbains donnent lieu à des revendications et des rôles très différents dans les processus d'aménagement[137] [Barry, 2016 : 25]

Pourtant, les réserves urbaines représentent des zones de contact entre deux gouvernements – municipal et de la Première Nation – qui posent la question de la coexistence des territoires municipaux et autochtones et nécessitent de s'interroger sur les modes de gouvernance associés. Le concept de « zones de contact » fut forgé par la linguiste américaine Mary Louise Pratt, qui

[134] « *Instead of Europeans occupying territory and pushing even deeper into Aboriginal homelands, urban reserves establish an Aboriginal beachhead in downtown business districts or in deepest "White" suburbia* »
[135] Je développe cet aspect dans la section 2.2.
[136] « *The study of urban reserves necessarily deals with relations of power* »
[137] « *The concepts of 'rights' and 'rights to the city' have long been present in urban studies and planning. The concept of Indigenous rights is largely absent from these discussions, with almost no acknowledgment of the fact that Indigenous peoples' presence and action in urban areas give rise to a very different set of claims and roles in planning processes* »

les définit comme « des espaces sociaux dans lesquels les cultures se rencontrent, se confrontent et s'appréhendent, souvent dans des contextes de relations de pouvoir hautement asymétriques comme le colonialisme, l'esclavage ou leurs conséquences telles qu'elles sont vécues en de nombreux endroits du monde aujourd'hui »[138] [Pratt, 1991 : 34].

Les chercheuses Libby Porter et Janice Barry empruntent le concept de la zone de contact pour étudier les relations entre gouvernements municipaux et autochtones[139] dans un contexte urbain. Pour elles, la zone de contact est un outil conceptuel utile pour comprendre la place des gouvernements autochtones dans les processus de gouvernance et d'aménagement du territoire urbains. Le concept de zone de contact permet de s'interroger sur le rapport de forces entre les deux gouvernements, sur les facteurs de ce rapport de forces et sur ses conséquences sur le rôle et la place des Autochtones comme entités souveraines dans la ville [Barry et Porter, 2011]. La zone de contact que constitue une réserve urbaine est autant un espace physique – là où les frontières des deux juridictions se touchent – qu'un espace symbolique : la zone de contact est le lieu où « les systèmes de gouvernance autochtones et non-autochtones se rencontrent »[140] [Entretien avec Barry, 2017] – comme l'illustre le schéma 6. L'étude des réserves urbaines à travers le prisme de la zone de contact permet donc d'analyser les relations entre bandes et municipalités et de comprendre comment ces relations influent sur la place et le rôle en ville des gouvernements autochtones ; et ce, dans un contexte où les tentatives de réappropriation territoriale urbaine des Premières Nations ont pour objectif principal non pas une affirmation de la souveraineté autochtone en ville mais l'auto-suffisance économique et l'indépendance vis-à-vis du gouvernement fédéral.

[138] « *the social spaces where cultures meet, clash and grapple with each other, often in contexts of highly asymmetrical relations of power, such as colonialism, slavery or their aftermaths as they are lived out in many parts of the world today* »
[139] Notamment au Canada et en Australie.
[140] « *Indigenous and non-Indigenous governance systems meet* »

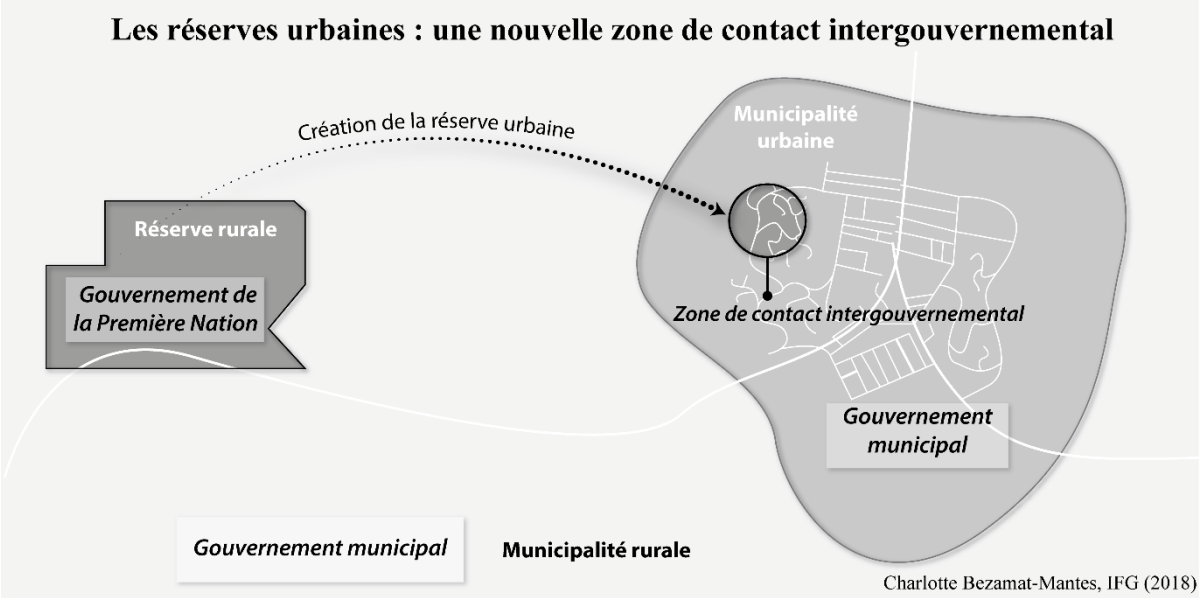


Schéma 6 : Les réserves urbaines : une nouvelle zone de contact intergouvernemental

Avec la création de réserves urbaines, il ne s'agit donc pas pour les gouvernements des Premières Nations de simplement étendre leur souveraineté au milieu urbain. L'établissement de ces nouvelles réserves implique plutôt pour les gouvernements autochtones de négocier une place dans la gouvernance de la ville avec d'autres acteurs gouvernementaux locaux : les municipalités. Comme nous allons le voir, la présence en ville des gouvernements autochtones est interprétée par les acteurs impliqués à travers deux représentations principales : soit les Premières Nations sont des détentrices de droits (*rightholders*) présentes dans la ville en tant qu'entités politiques ; soit les Premières Nations sont des « parties prenantes » (*stakeholders*), des acteurs parmi d'autres, sans droits spécifiques.

Nations souveraines ou simples parties prenantes ? La question du droit à la ville des gouvernements autochtones

Au cours de notre entretien, Barry explique avoir réalisé une étude textuelle préliminaire de *OurWinnipeg*, le plan d'aménagement de la capitale manitobaine pour la période 2011-2036 :

> Ils ne parlent absolument jamais des peuples autochtones en tant que gouvernement. […] C'est très courant chez les municipalités canadiennes. Elles ont souvent des phrases toutes faites comme « nous reconnaissons et affirmons les droits autochtones et issus des traités »[141], mais tout ce qui suit n'est pas vraiment en accord avec ça. [Les documents d'aménagement municipaux] tendent à parler des personnes autochtones comme des citoyens, des résidents ou des migrants, ou comme des gens ayant besoin de services sociaux particuliers, mais [ils] ne

[141] C'est une formulation très proche de l'article 35 de la Constitution canadienne de 1982, la première reconnaissance constitutionnelle des droits autochtones et issus des traités.

parle[nt] jamais des Autochtones comme une instance gouvernementale »[142] [Entretien avec Barry, 2017]

Etant donné l'exclusion des individus, terres et gouvernements autochtones des villes, que j'ai décrite précédemment, il est peu surprenant que les municipalités n'envisagent pas les Premières Nations créant des réserves urbaines comme des gouvernements souverains. Dans la perspective municipale, les Premières Nations sont vues avant tout par le prisme de leurs membres et non pas de leurs gouvernements. Elles peuvent être prises en compte en tant que « parties prenantes » (*stakeholders*), c'est-à-dire des acteurs locaux à consulter sur les questions d'aménagement du territoire ; mais en tant que telles, elles n'ont pas de droits supplémentaires par rapport aux entreprises, aux groupes de pression ou aux associations de résidents par exemple, et leur statut de gouvernement souverain est complètement éludé [Entretien avec Walker[143], 2017]. Elles sont des acteurs comme les autres. Dans le contexte des réserves urbaines, les Premières Nations peuvent également être vues par le prisme de leur rôle économique : elles développent ou réaménagent des quartiers telles des promoteurs immobiliers, densifient le tissu économique et participent à la création de richesses et d'emplois comme des entreprises. Dans leur relation avec les Premières Nations ayant des réserves urbaines, les municipalités ont tendance à considérer les gouvernements autochtones comme des acteurs avant tout économiques et non pas politiques [Entretien avec Barry, 2017].

Stanger-Ross note que, historiquement, « les gouvernements des villes n'ont habituellement pas été considérés comme des acteurs clés dans les politiques coloniales relatives à la terre »[144] ; même dans les politiques d'expropriation précédemment évoquées, « le colonialisme municipal était plutôt l'affaire de négociations entre différents niveaux de gouvernement »[145], c'est-à-dire de négociations entre municipalités et gouvernement fédéral qui n'incluaient pas les Premières Nations [Stanger-Ross, 2008 : 548-549]. Avec la création de réserves urbaines, ce n'est plus le cas : la relation autochtone-municipale est essentielle à l'établissement de ces réserves. Comme le souligne Owen Toews[146], « les processus et politiques urbaines sont devenus des lieux importants de rencontre entre les peuples autochtones et l'Etat »[147] [Toews, 2015 : 1].

---

[142] « *they never ever talk about Indigenous peoples as government. […] this is quite common for Canadian municipalities. They will often have some stock phrases about "we recognize and affirm aboriginal and treaty rights" but everything else that follows actually doesn't really do that. It tends to talk about Indigenous peoples as citizens and residents and migrants or Indigenous people as needing particular social services but it never talks about Indigenous people as being a government authority* »

[143] Professeur au département de géographie et d'urbanisme de la *University of Saskatchewan*.

[144] « *City governments have not typically been considered key actors in colonial land politics* »

[145] « *municipal colonialism was often a matter of negotiations among levels of government* »

[146] Chercheur en géographie, auteur d'une thèse intitulée « *Resettling the City? Settler Colonialism, Neoliberalism, and Urban Land in Winnipeg, Canada* », 2011.

[147] « *urban processes and policies have become an important site of encounter between Indigenous peoples and the state* »

Toute la question est donc de savoir comment les négociations se déroulent et quelle relation est mise en place, car cela a des conséquences sur l'exercice de la souveraineté des gouvernements des Premières Nations[148]. Barry note ainsi que « nous n'avons pas vraiment d'exemples [contemporains] où des plans d'aménagement municipaux dépossèdent carrément les Autochtones de leurs terres de réserve […] mais je commence à penser à la manière dont les accords municipaux sur le développement et les services peuvent être vus comme une dépossession, non pas de terres, mais d'autorité pour gérer ces terres »[149] [Entretien avec Barry, 2017]. Autrement dit, l'arrivée en ville des gouvernements autochtones ne pourrait se faire qu'au prix d'un abandon de souveraineté de leur part dans le territoire urbain alors même que les Premières Nations se représentent comme des détentrices de droits spécifiques (*rightholders*), les droits autochtones et issus des traités.

Comprendre la place des gouvernements autochtones en ville nécessite donc d'analyser les modalités du partage du pouvoir entre les gouvernements municipaux et autochtones pour s'interroger sur leurs impacts sur la souveraineté des Premières Nations. La question de la gouvernance du territoire de la ville dans le contexte des réserves urbaines fait de l'aménagement du territoire un véritable enjeu de pouvoir entre Premières Nations et municipalités : l'aménagement du territoire est « l'une des technologies de pouvoir et de gouvernance et on ne voit pas beaucoup d'exemples où les politiques de planification urbaine prennent vraiment en compte la réalité des peuples autochtones comme […] des entités politiques, comme des gouvernements […] »[150] [Entretien avec Barry, 2017]. Déterminer si, avec les réserves urbaines, les gouvernements autochtones prennent place dans le système géopolitique urbain en tant que détenteurs de droits spécifiques ou comme de simples parties prenantes, s'inscrit dans un questionnement plus large sur le droit à la ville des Premières Nations en tant qu'entités politiques.

Le droit à la ville est un concept forgé à la fin des années 1960 par le géographe, sociologue et philosophe Henri Lefebvre, et qui s'appuie sur une certaine vision de l'espace. Pour Lefebvre, l'espace n'est pas un donné naturel mais une construction sociale : il est un produit de l'histoire et il est construit au quotidien par les sociétés en fonction des enjeux contemporains. En cela, l'espace est l'incarnation de l'organisation sociale qui l'engendre [Lefebvre, 1974]. Or, tous les espaces ne sont pas également accessibles. Le géographe Michel Lussault rappelle que la

[148] Comme nous aurons l'occasion de le voir en détail dans les Chapitres 2 et 3.
[149] « *We don't really have examples where municipal plans outright dispossess Indigenous people of reserve lands […], but I'm starting to think about the way that municipal development and service agreements might be seen as dispossession not of lands but of authority to manage those lands* »
[150] « *one of the technologies of power and governance and you don't see a lot of instances where urban planning policies are really accounting for the fact of Indigenous peoples* […] *as political entities, as governments* […] »

« place » d'un individu met en relation « sa position sociale dans la société, les normes en matière d'affectation et d'usage de l'espace […] et les emplacements […] que cet individu est susceptible d'occuper dans l'espace matériel en raison même de sa position sociale et des normes spatiales » [Lussault, 2009 : 129]. Dans cette perspective, identifier qui a accès à un espace donné et en a l'usage permet de révéler l'organisation d'une société et ainsi la place, matérielle et symbolique, de certains segments de sa population. A la fin des années 1960, Lefebvre s'interroge sur la production de l'espace urbain et pose la question du droit à la ville, qui a depuis été l'objet d'une abondante littérature[151]. Ce droit à la ville peut être compris comme :

> un droit à participer à tous les processus qui produisent l'espace ; le droit à bénéficier de tous les avantages liés à la vie urbaine […] le droit de ne pas subir de ségrégation ; le droit d'accès à tous les services publics de la ville (santé, éducation, aide sociale) [Diamond et Gervais-Pornin, 2016 : 3]

Le droit de ne pas subir de ségrégation interpelle. La résistance au projet de réserve urbaine des Premières Nations du Traité n°1 dans le très riche quartier de Tuxedo à Winnipeg[152] montre que l'acceptabilité d'une réserve urbaine dépend entre autres des caractéristiques socio-économiques de son environnement local. Garcea fait l'hypothèse que, plus l'apparence et la fonction d'une réserve urbaine se conforment à celles de son quartier, plus l'acceptabilité du « profil socio-démographique »[153] – donc de la présence des Premières Nations – est grande [Entretien avec Garcea, 2017]. Il affirme que moins l'on se rend compte qu'une propriété est en fait une réserve urbaine, plus celle-ci est acceptable aux yeux du public [Entretien avec Garcea, 2017].

Revendiquer le droit à la ville, c'est aussi mettre en œuvre une appropriation politique de l'espace à travers la participation à la fabrique de la ville. Faire reconnaître le droit à la ville est un moyen de « regagner le contrôle sur les forces qui façonnent l'espace urbain » [Diamond et Gervais-Pornin, 2016 : 3]. En tant que gouvernements sur les réserves rurales, les Premières Nations participent à la production de l'espace ; mais quand elles arrivent en ville avec leurs

[151] Voir Lefebvre Henri, « Le droit à la ville », *L'Homme et la société*, volume 6, pp. 29-35, 1967 ; Lefebvre Henri, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 2009 [1968] ; Lefebvre Henri, *La production de l'espace*, Paris, Anthropos, 2000 [1974]. Ce concept a été depuis mobilisé et approfondi par de nombreux chercheurs. Voir par exemple Brenner Neil, Marcuse Peter et Mayer Margit (dir.), *Cities for People, and Not for Profit : Critical Urban Theory and the Right to the City*, New York, Routledge, 2001) ; Sugranyes Ana et Mathivet Charlotte (dir.), *Cities for All : Proposals and Experiences Towards the Right to the City*, Santiago du Chili, Habitat International Coalition 2010 ; Clerval Anne, « Gentrification et droit à la ville : La lutte des classes dans l'espace urbain », *La revue des livres*, n°5, pp. 28-39, 2012 ; Harvey David, *Villes rebelles : Du droit à la ville à la révolution urbaine*¸ Paris, Buchet Chastel 2015 [2012] ; Coste Laurence, « Néolibéralisation et évolution du 'Droit à la ville' », *Justice Spatiale/Spatial Justice*, 6/2014 ; ou encore le numéro 148 de la *Revue française d'études américaines*, « Revendiquer le droit à la ville dans la métropole américaine » (Belin, 2016).

[152] Que j'étudie dans le Chapitre 4.

[153] « *sociodemographic profile* »

réserves urbaines, cette participation à la production de l'espace est remise en cause par la présence d'un autre gouvernement ayant la même prétention : la municipalité aménageuse.

Or, espace et société entretiennent une relation dialectique : les sociétés produisent l'espace, l'espace façonne les sociétés [Lefebvre, 1974]. Produit par des rapports économiques et sociaux, l'espace intervient aussi activement dans la production des rapports de force constitutifs d'une société donnée. Les réserves urbaines constituent en ce sens des espaces ayant un important potentiel disruptif sur les relations entre Autochtones et non-Autochtones. En « rendant visible, en politisant et en revendiquant les villes comme des lieux autochtones »[154] [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 13], les réserves urbaines peuvent représenter la mise en œuvre concrète du droit à la ville revendiqué par les gouvernements des Premières Nations et, *in fine*, remettre en question le mythe de l'*urbs nullius*, la représentation de la ville comme un territoire non-autochtone.

[154] « *making visible, politicizing, and reclaiming cities as Indigenous places* »

Conclusion de chapitre

Ce chapitre m'a permis de montrer que, rapidement après les débuts de la colonisation et après que l'empire britannique se soit imposé comme la puissance dominante dans le nord-est du continent, les Autochtones perdent leur rôle de partenaires commerciaux et d'alliés militaires indispensables aux Européens. La Proclamation Royale de 1763 est promulguée par le pouvoir britannique pour tenter de rassurer les anciens alliés autochtones inquiets des incursions européennes dans leurs territoires ; mais elle signale déjà que l'empire britannique se considère comme le seul souverain dans les colonies canadiennes. Dans la perspective britannique du début de la colonisation, les Premières Nations ont l'autorité politique sur les territoires qu'elles occupent, mais la Couronne se voit comme la gardienne de ces terres et elle considère que la souveraineté autochtone ne s'exerce qu'à l'intérieur du système politique des colonies. Par contraste, la Proclamation Royale constitue pour les Premières Nations la reconnaissance de leur statut de nation souveraine : leur souveraineté n'est pas déléguée par le gouvernement britannique mais inhérente et issue de leur occupation préalable du territoire. Après la guerre américano-britannique de 1812 et la guerre d'indépendance américaine, les Premières Nations subissent des pertes territoriales importantes. La fin des affrontements entre puissances européennes sur le continent signe le déclassement des Autochtones sur la scène géopolitique nord-américaine. Les Autochtones et leurs terres de réserve deviennent alors aux yeux du pouvoir central un obstacle à la colonisation vers l'ouest et à l'exploitation des abondantes ressources naturelles.

Dès lors, et particulièrement après la Confédération qui fait du Canada un pays à part entière en 1867, la politique indienne du gouvernement se traduit par une inflation législative régulant tous les aspects de la vie des membres des Premières Nations et par une ingérence croissante dans les affaires des bandes : définition du statut légal d'Indien et exclusion de la citoyenneté, destruction et remplacement des systèmes de gouvernance traditionnels, dépossession territoriale, ségrégation et relégation, contrôle étatique sur les déplacements et les économies autochtones ou encore politique d'assimilation via le génocide culturel perpétré notamment à travers les pensionnats autochtones et la Rafle des années 60. La politique indienne du gouvernement fait des réserves indiennes des territoires enclavés, pauvres, ruraux, sans lien avec l'économie ou la société canadiennes. Les gouvernements autochtones en place sur les réserves sont soumis à l'agent indien, relais local du pouvoir central, et n'ont quasiment aucun pouvoir. Au total, les communautés autochtones n'ont plus de ressources territoriales ou financières suffisantes et deviennent profondément dépendantes du gouvernement fédéral pour leur survie.

La Commission royale sur les peuples autochtones recommande en 1996 l'élargissement des territoires des Premières Nations, afin qu'elles obtiennent les moyens de leur autonomie financière. Dans les provinces de la Saskatchewan et du Manitoba, le règlement des droits fonciers issus des traités à partir des années 1980 offrent aux Premières Nations de nouvelles ressources territoriales et financières pour l'extension de leurs terres de réserve : c'est le point de départ, pour certaines d'entre elles, d'une stratégie de développement économique urbain.

Grâce aux divers accords sur le règlement des droits fonciers issus des traités, des dizaines de Premières Nations de la Saskatchewan et du Manitoba reçoivent une somme totale d'environ 617 millions de dollars[155] et la possibilité de créer jusqu'à 12 000 kilomètres carrés de nouvelles réserves – soit à peu près la superficie de l'Île-de-France. Toutes les Premières Nations de Saskatchewan et quelques-unes dans le Manitoba obtiennent de l'argent pour acheter de nouvelles terres là où elles le souhaitent. Certaines d'entre choisissent d'acheter des propriétés en ville afin de créer des réserves urbaines, envisagées comme des zones de développement économique sous souveraineté autochtone. Mais pour que ces nouvelles propriétés urbaines soient ajoutées aux territoires des Premières Nations, il faut d'abord qu'elles soient converties en réserve en suivant une procédure détaillée dans la Politique fédérale d'Ajouts aux Réserves (PAR). Or, la PAR est un processus complexe, chronophage et intergouvernemental impliquant les gouvernements fédéral, provincial, municipal et autochtone. La PAR requiert notamment que Premières Nations et municipalités négocient un accord formel concernant l'aménagement du territoire, la provision de services municipaux et la fiscalité, et qui pose le cadre de la coexistence sur un territoire restreint de deux gouvernements aux prérogatives similaires.

La recherche de l'autosuffisance financière, considérée comme nécessaire à l'exercice de l'autodétermination des Premières Nations, amène les gouvernements autochtones à exploiter leurs droits fonciers issus des traités pour formuler une stratégie de reconquête territoriale urbaine via la création de réserves urbaines. Le développement de ces réserves comme des zones économiques produit une redéfinition de l'objet géographique que sont les réserves : historiquement rurales, résidentielles et pauvres, les réserves deviennent avec cette stratégie de développement des territoires urbains, à fonction économique et producteurs de richesses. Le potentiel économique des réserves urbaines est protéiforme. D'une part, les richesses et emplois créés sur les réserves urbaines permettent d'améliorer les conditions socio-économiques des membres des Premières Nations. D'autre part, ces réserves permettent la création de nouvelles sources de revenus autonomes : elles offrent aux bandes les moyens de compenser le sous-financement fédéral et d'exercer leur rôle de gouvernement auprès de leurs membres. En outre,

[155] Environ 390 millions d'euros.

grâce à ces revenus autonomes, les gouvernements des Premières Nations réduisent leur dépendance importante aux financements fédéraux et retrouvent des moyens indépendants pour l'exercice de leur droit revendiqué à l'autodétermination.

Les réserves urbaines représentent également une rupture importante dans la géographie coloniale construite depuis la période du contact et qui assigne les Autochtones à la ruralité. Les politiques d'expropriation et de relocalisation des réserves situées près des centres urbains au début du 20e siècle et le contrôle étatique sur les mouvements des membres des Premières Nations font effectivement des villes des territoires avant tout européens. Autochtonie et urbanité sont progressivement construites comme antinomiques, ce qui donne lieu à l'émergence d'une représentation géographique nouvelle : l'*urbs nullius*, la ville qui n'appartient à personne – et que les Européens ou leurs descendants peuvent donc revendiquer. La conception de l'autochtonie et de l'urbanité comme incompatibles a des conséquences contemporaines puisque la ville est considérée comme un territoire non-autochtone par essence, et donc un territoire où les gouvernements des Premières Nations n'ont pas leur place et n'ont pas d'autorité politique. Or les réserves urbaines constituent une revendication au droit à la ville de la part des gouvernements autochtones qui cherchent à négocier une place dans la gouvernance et la fabrique de la ville en tant qu'acteurs souverains. Les réserves urbaines représentent donc une remise en cause de la géographie coloniale et une contestation de la ville comme *urbs nullius*.

En outre, l'établissement d'une réserve urbaine conduit à la création d'une zone de contact qui met en lien deux gouvernements et deux juridictions auparavant complètement séparés : le gouvernement municipal et la ville d'une part, et le gouvernement autochtone et la réserve d'autre part. Cette zone de contact est le produit de rapports de forces entre municipalités et Premières Nations dans un contexte de relations de pouvoir asymétriques à l'avantage des gouvernements municipaux, posant la question du droit à la ville des gouvernements autochtones et de la place qu'ils ont dans la gouvernance et la fabrique du territoire urbain.

L'étude des stratégies territoriales et économiques des Premières Nations et des zones de contact autochtone-municipal créées par l'établissement de réserves urbaines seront l'objet des trois chapitres suivants, constitués d'études de cas de réserves urbaines : celle de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon, celle de la Première Nation de Long Plain à Winnipeg et le projet de réserve urbaine porté par les Premières Nations du Traité n°1 à Winnipeg également. Ces cas d'étude de réserves urbaines nous permettront de mettre en lumière les enjeux et les expressions des rivalités de pouvoir entre les Premières Nations et les autres gouvernements, ainsi que les représentations qui les sous-tendent, afin de comprendre comment les réserves

urbaines reconfigurent les relations intergouvernementales des Premières Nations et produisent une redéfinition de leurs rôles et places dans le territoire de la ville.

CHAPITRE 2. « *BRINGING THE RESERVE TO THE MARKET* » : LA NATION CRIE DE MUSKEG LAKE, PIONNIERE DES RESERVES URBAINES

« On a dû découvrir en très peu de temps les systèmes économiques du Canada, le fonctionnement des Affaires indiennes en dehors de nos ententes standard sur le financement, on a dû comprendre les gouvernements provinciaux, on a dû comprendre les gouvernements municipaux d'une nouvelle manière. Et il fallait qu'on se considère nous-même comme égaux à n'importe qui d'autre. Nous ne sommes pas un peuple destiné à être soumis à qui que ce soit, nous sommes des gens qui sont censés être des partenaires »[1]

Harry Lafond, élu de la Nation Crie de Muskeg Lake

[1] « *We had to learn in a very short time about the economic systems of Canada, the functioning of Indian Affairs outside of our standard funding agreements, we had to understand provincial governments, we had to understand municipal governments in a new way. And we had to understand ourselves as being equal to anybody else, we're not a people intended to be subservient to anybody, we are people meant to be partners* ». Cette citation est issue de mon entretien en 2017 avec Harry Lafond, conseiller et ancien Chef de la Nation Crie de Muskeg Lake.

Introduction

Le 29 septembre 1988, la Nation Crie[2] de Muskeg Lake[3] devint l'un des tous prermiers gouvernements autochtones du Canada à établir une réserve à l'intérieur d'une municipalité urbaine, rompant ainsi avec l'isolement de sa réserve rurale.

La recherche de l'auto-suffisance économique et de l'autonomie gouvernementale motiva la Première Nation à mettre sur pied une stratégie de développement économique inédite, fondée sur son extension territoriale en milieu urbain. Il fallut près d'une décennie à Muskeg Lake pour que cette stratégie se concrétise. La création de la réserve urbaine représenta en effet un processus intergouvernemental complexe nécessitant la coopération de quatre gouvernements : fédéral, provincial, municipal et autochtone. Ce processus intergouvernemental donna lieu à l'émergence de rivalités de pouvoir pour le contrôle du territoire mais également à une dynamique originale de coopération entre la Première Nation et la municipalité.

Ce chapitre se concentre sur la création, le développement et les résultats de la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon. J'étudie la mise en œuvre de la stratégie économique et territoriale de la Première Nation et ses conséquences sur l'auto-suffisance économique et l'autonomie politique de la bande et sur la reconfiguration des relations intergouvernementales de Muskeg Lake. J'explore dans ce chapitre aussi bien les rivalités de pouvoir qui émergèrent suite au projet de Muskeg Lake que les situations de non-conflit entre acteurs locaux. Philippe Subra[4] rappelle en effet que « l'absence de conflits, tout autant que le conflit lui-même, est […] un objet d'étude pour la géopolitique » [Subra, 2016 : 9]. Comprendre comment les acteurs locaux impliqués dans la création de la réserve urbaine ont « [laissé] de côté, au moins provisoirement, leurs rivalités de pouvoir pour définir et mettre en œuvre une stratégie commune, un projet de territoire commun » [Subra, 2016 : 9] permet d'expliquer pourquoi la création de la réserve urbaine de Saskatoon ne provoqua pas de conflit local, contrairement aux deux cas d'étude suivants.

La première section se concentre sur le rôle du gouvernement fédéral dans la création de la réserve urbaine de Muskeg Lake. J'étudie d'abord les quatre objets de son intervention :

[2] Les Cris (*Cree* en anglais, *Néhinaw* ou *Néhiyaw* en cri) sont l'une des ethnies autochtones ayant les plus importantes populations en Amérique du Nord.
[3] *Muskeg Lake Cree Nation* en anglais. La traduction officielle en français conserve le mot « lake ». « Muskeg » vient de la langue crie (« *maskek* ») et signifie « marais herbeux ». On pourrait ainsi traduire le nom de la Première Nation par « la nation crie du lac du marais herbeux ».
[4] Professeur à l'Institut Français de Géopolitique, à l'Université Paris 8 Saint-Denis.

l'émergence de rivalités de pouvoir pour le contrôle du terrain revendiqué par Muskeg Lake ; l'absence d'un cadre légal abouti encadrant la création de réserves urbaines ; la question de la souveraineté sur la réserve urbaine ; et son insertion dans la relation entre la Nation Crie de Muskeg Lake et la ville de Saskatoon. J'analyse ensuite les représentations de Muskeg Lake sur le rôle ambigu du gouvernement fédéral dans la création de nouvelles réserves, permettant ainsi d'identifier les ruptures et les continuités dans les relations entre gouvernements autochtones et fédéral au regard de l'historique présenté dans le Chapitre 1.

Dans la deuxième section, j'analyse la nouvelle zone de contact intergouvernemental créée par Muskeg Lake et la ville de Saskatoon. Alors que les conflits locaux caractérisent les deux cas d'étude suivants, nous verrons ici que la réserve urbaine de Muskeg Lake se distingue par sa dimension globalement non-conflictuelle. J'identifie dans cette section la construction de la relation intergouvernementale et les facteurs permettant de comprendre l'absence de conflit local, puis j'analyse concrètement les quatre dimensions de la zone de contact – souveraineté, aménagement du territoire, fiscalité et services municipaux – permettant de comprendre comment Muskeg Lake prend place dans la ville en tant que gouvernement autochtone.

La troisième section explore les relations entre la Nation Crie de Muskeg Lake et la communauté locale dans la ville de Saskatoon. Je démontre que, suite à l'expérience de Muskeg Lake et à la multiplication des réserves urbaines dans la ville, la question du débat public se posa, donnant à la création de ces nouvelles réserves une dimension conflictuelle nouvelle. J'analyse ensuite le rôle des représentations négatives envers les Premières Nations et les réserves dans le potentiel conflictuel des réserves urbaines, puis le travail de déconstruction des représentations mené par la Nation Crie de Muskeg Lake et la ville de Saskatoon.

Dans la quatrième section, j'étudie concrètement la mise en œuvre de la stratégie de développement économique de Muskeg Lake sur sa réserve urbaine. Il s'agit de comprendre les obstacles que rencontre une Première Nation souhaitant exploiter le potentiel économique de ses terres de réserve et les solutions originales conçues par Muskeg Lake pour dépasser ces obstacles. Nous verrons que la Première Nation mit progressivement en place des pratiques de gestion des risques et de maximisation des revenus issus de sa réserve urbaine, destinés à accroître sa marge de manœuvre par rapport au gouvernement fédéral.

La cinquième et dernière section me permet de faire le bilan de la stratégie d'extension territoriale et de développement économique urbain de la Nation Crie de Muskeg Lake. J'analyse d'abord l'impact de la réserve urbaine sur l'autosuffisance économique et

l'autonomie gouvernementale de la Première Nation. Puis, je démontre que l'existence de la réserve urbaine de Muskeg Lake exerça une influence considérable sur le règlement des droits fonciers issus des traités en Saskatchewan, sur la multiplication des réserves urbaines dans cette province et ailleurs et sur les relations intergouvernementales entre Premières Nations et municipalités. Je montre enfin que la réserve urbaine fut bénéfique pour la municipalité sur les plans financier et économique et qu'elle influença positivement l'attitude de la ville de Saskatoon envers les gouvernements et les membres des Premières Nations.

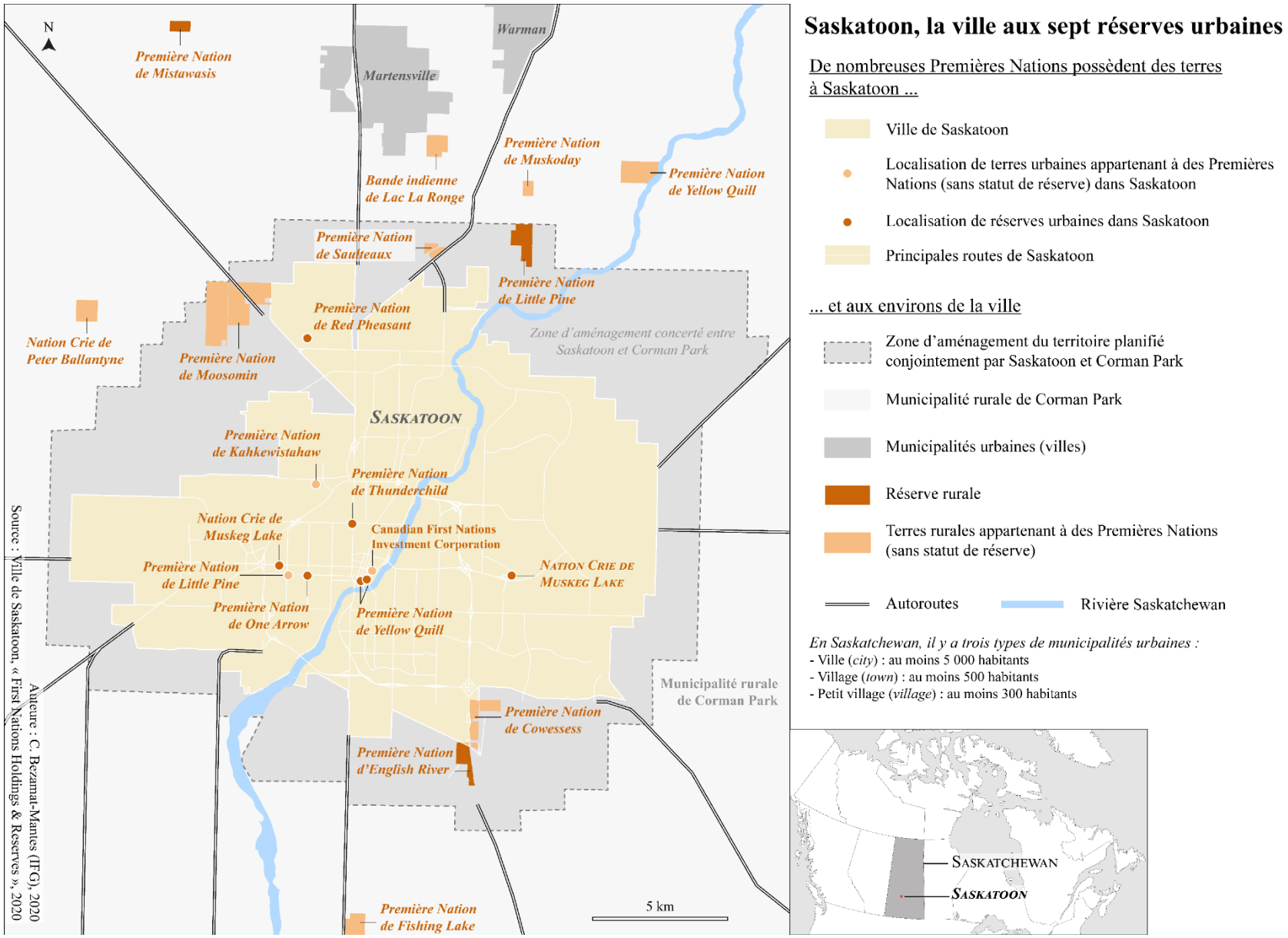
Propos liminaire : les origines de la réserve urbaine de Muskeg Lake

Avant d'étudier la création et le développement à proprement parler de la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon, je contextualise brièvement la réserve dans son environnement régional et local, puis je présente les étapes qui permirent à la Première Nation d'étendre ses terres de réserve en ville.

Saskatoon, la ville aux sept réserves urbaines

En 2017, près de la moitié des 120 réserves urbaines qui existent au Canada se trouvent dans la province de la Saskatchewan [Indigenous and Northern Affairs Canada, 2017]. Ces 54 réserves urbaines sont réparties dans 26 villes (*cities*), villages (*towns*) et petits villages (*villages*). Le nombre de réserves urbaines à Saskatoon, leur localisation et leur ancienneté font de cette ville un cas unique dans la province et dans le pays. En 2020, on trouve à Saskatoon sept réserves urbaines, appartenant à cinq Premières Nations, et qui furent créées entre 1988 et 2018 (voir la carte 1). Aucune autre municipalité urbaine de Saskatchewan n'a autant de réserves indiennes à l'intérieur de ses limites[5]. Bien qu'elles soient désignées sous le nom unique de « réserves urbaines », leurs caractéristiques sont hétérogènes. On en trouve dans des espaces très différents : centre-ville et marges peu ou pas urbanisées, zones industrielles et commerciales ou bien quartiers résidentiels. Leur surface est très variable. La plus petite, celle de Yellow Quill, fait 2 000 m² environ, tandis que la plus grande, appartenant à Red Pheasant, fait presque 317 00 m² environ. Ces réserves accueillent des activités très différentes : stations essence, restaurants, immeubles de bureaux ou entreprises privées.

[5] Le village de Fort Qu'Appelle accueille six réserves urbaines, la ville de Prince Albert en a cinq [Soonias *et al.*, 2016 : 23].



Carte 4 : Saskatoon, la ville aux sept réserves urbaines

La réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake dans le quartier de Sutherland Industrial est la plus ancienne et la plus développée de ces sept réserves urbaines. Au cours de mon enquête de terrain à Saskatoon en avril 2017, je me suis rendue sur la réserve urbaine, dans l'est de la ville. Presque arrivée sur la 105 Street East, j'aperçois une station-service Petro-Canada avec sa supérette et un panneau annonçant « Bienvenue à Cree-Way Gas – Nation Crie de Muskeg Lake »[6], comme le montre la photographie 1.



Photographie 3: Panneau sur la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon (C. Bezamat-Mantes, Enquête de terrain, 2017)

Hormis le panneau de la station-service qui mentionne le nom de Muskeg Lake, rien n'indique que l'on se trouve sur une réserve indienne. La réserve porte le nom d'Asimakaniseekan Askiy[7], signifiant « la terre du soldat/du vétéran » dans la langue crie [Online Cree Dictionary, [s. d.]]. Elle fut nommée en l'honneur des vétérans de Muskeg Lake qui s'engagèrent volontairement pour combattre au cours de la Seconde Guerre mondiale [Muskeg Lake Cree Nation et City of Saskatoon, 2020 : 1]. Elle abrite plusieurs bâtiments : le centre commercial McKnight, érigé en

[6] « *Welcome to Cree-Way Gas – Muskeg Lake Cree Nation* »
[7]. Le nom officiel de la réserve urbaine est Asimakaniseekan Askiy 102A.

1993, le Cattail I, construit en 2000 et le Cattail II, datant de 2014. On y trouve des immeubles de bureaux loués à diverses institutions autochtones comme le *Saskatoon Tribal Council* (STC)[8] (voir la photographie 2) ou la *Federation of Saskatchewan Indigenous Nations* (FSIN), la station-service Petro-Canada ainsi que les bureaux d'entreprises appartenant à des membres des Premières Nations, comme le cabinet d'avocats Semaganis Worme.



Photographie 4 Immeuble accueillant les bureaux du *Saskatoon Tribal Council*, sur la réserve urbaine de Muskeg Lake (C. Bezamat-Mantes, Enquête de terrain, 2017)

Plusieurs années après l'établissement de la réserve urbaine à Sutherland Industrial, la Nation Crie de Muskeg Lake en créa une deuxième à Saskatoon, de taille beaucoup plus modeste[9]. Localisée dans le quartier de Meadowgreen, à l'ouest de la ville, elle vit le jour en 2011 (voir carte 1) et accueille une autre station-service Petro-Canada. Elle porte quasiment le même nom que la première réserve[10].

[8] Ce conseil tribal fournit de nombreux services à ses sept Premières Nations membres : services sociaux et de santé, logements ou encore soutien aux membres des Premières Nations habitant en ville.
[9] 3642,17 m² contre 190 202,3 m² pour la première.
[10] Son nom officiel est Asimakaniseekan Askiy 102B.

La réserve rurale[11] de Muskeg Lake, qui constitue l'assise territoriale de base de la Première Nation, se trouve pourtant à plus d'une centaine de kilomètres au nord de la ville, quasiment à égale distance des villes de North Battleford, Prince Albert et Saskatoon[12]. Afin de comprendre pourquoi cette Première Nation décida de créer une nouvelle réserve complètement déconnectée spatialement de sa réserve originelle, il faut remonter dans l'histoire de Muskeg Lake.

Rompre le cycle de la dépendance et de la pauvreté

La Nation Crie de Muskeg Lake ne s'est pas toujours représentée comme un modèle en termes de développement économique. Comme le souligne Harry Lafond[13], les communautés comme Muskeg Lake connaissaient des conditions socio-économiques très difficiles et une situation d'extrême pauvreté :

> La manière dont je vois les choses c'est qu'avant 1988, nous étions une communauté de gens qui souffrait de dépression perpétuelle, une dépression qui ne partait pas. Dans les années 70, la communauté était dévastée par l'alcool et la violence, et c'était un endroit terrifiant où vivre[14] [Entretien avec Lafond Harry[15], 2017]

C'est cette situation de grande pauvreté qui motiva Muskeg Lake à concevoir une nouvelle stratégie de développement économique. La Première Nation n'avait alors aucune source de revenus autre que les financements alloués par le gouvernement fédéral. Les dollars fédéraux étant largement insuffisants pour couvrir tous les besoins de la communauté, « chaque année, la réserve avait tout juste assez d'argent pour survivre »[16] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Il n'y avait aucun financement qui eut pu servir à lancer la Première Nation sur le chemin du développement économique en lui permettant de créer des sources de revenu suffisantes et indépendantes du gouvernement fédéral.

[11] J'utilise le singulier par commodité, mais la réserve de Muskeg Lake est constituée de plusieurs parcelles.
[12] Respectivement à 118, 96 et 110 kilomètres environ.
[13] Harry Lafond fut conseiller de la bande entre 1988 et 1990, puis Chef entre 1990 et 2000. Il fut ainsi pendant douze ans un acteur central du développement de la réserve urbaine à Saskatoon. Il fut réélu conseiller en 2009, un poste qu'il occupe toujours en 2020 quand j'écris ces lignes.
[14] « *The way I understand it is that prior to 1988 we were a community of people who suffered from a perennial depression, depression that wouldn't go away. During the 70s, the community was racked with alcohol and violence and it was a scary place to live* »
[15] Je précise le prénom par commodité car j'ai mené un entretien avec deux Lafond : Harry et Lester.
[16] « *each year, the reserve had just enough money to survive* »

A l'insuffisance chronique des moyens financiers s'ajoutait un contexte administratif nouveau. Dans les années 1980, le Ministère des Affaires indiennes commença à transférer aux gouvernements autochtones l'administration des programmes sur les réserves (santé, éducation, logement, etc.). Les bandes durent donc à cette période apprendre à gérer des programmes auparavant administrés par les Affaires indiennes et ce, dans un contexte de grande contrainte budgétaire. Les Chefs de cette période étant dans une mentalité de « survie »[17] [Entretien avec Lafond Harry, 2017], la recherche de sources de revenus supplémentaires et la tentative de diversification de l'économie de la réserve n'étaient pas à l'ordre du jour.

Au début des années 1970, aucun élève de Muskeg Lake ne finissait le lycée [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. L'augmentation du nombre de membres de la bande après une loi de 1985[18] n'aida pas à arranger la situation car les financements fédéraux stagnèrent, ce qui dégrada encore plus les conditions d'éducation. L'absence de diplômés du secondaire entretenait le cycle de pauvreté dans la communauté car elle réduisait considérablement la possibilité pour un membre de Muskeg Lake de trouver par la suite un emploi lui permettant de subvenir à ses besoins sans reposer sur l'aide financière du gouvernement fédéral. Pour pallier le manque de ressources financières, aggravé par la dévolution des programmes des Affaires indiennes aux bandes et l'augmentation de la population de Muskeg Lake, il fallut alors trouver des sources de revenus propres.

C'est au début des années 1980, avec l'élection de Wallace Tawpisim comme Chef de la bande[19] et d'un nouveau Conseil, que le projet de développement économique de Muskeg Lake prit forme. Se démarquant de leurs prédécesseurs, le nouveau Chef s'attela avec la participation de Lester Lafond à trouver les moyens de diversifier les sources de revenus de la bande afin de remplir deux objectifs [Entretiens avec Lafond Lester, 2017 ; Lafond Harry, 2017].

Premièrement, il s'agissait de pallier l'insuffisance des financements fédéraux afin de pouvoir fournir aux membres de la communauté un niveau de services et d'infrastructures décent. Deuxièmement, le fait d'avoir des revenus propres permettrait à la Première Nation d'atténuer sa dépendance totale au gouvernement fédéral et de tendre vers l'auto-suffisance économique.

[17] « *survival* »
[18] L'amendement à la Loi sur les Indiens (projet de loi C-31), adopté en 1985, mit fin à la discrimination envers les femmes autochtones. Avant 1985, si une Indienne enregistrée épousait une personne n'ayant pas le statut d'Indien, elle perdait son statut d'Indien et la possibilité de le transmettre à ses enfants[18]. Avec l'amendement de 1985, de nombreuses femmes autochtones et leurs descendants retrouvèrent alors rétroactivement leur Statut d'Indien : la population de la Nation Crie de Muskeg Lake doubla suite à l'amendement.
[19] Entre 1982 et 1989.

Comme le souligne Lester Lafond, l'idée du Chef et Conseil à l'époque était que la création de sources de revenus propres permettrait à la Première Nation de gagner en autonomie, de « prendre nos décisions nous-mêmes, avec notre propre argent. C'était ça l'important »[20] [Entretien avec Lafond Lester, 2017]

Le projet économique et social du leadership de la bande au début des années 1980 était donc clair mais il fallait encore trouver les moyens de le mettre en œuvre. C'est la reconnaissance des droits fonciers issus des traités qui fournit alors à la Première Nation les moyens légaux pour poursuivre sa stratégie de développement économique.

La reconnaissance de la dette foncière du gouvernement fédéral, premier pas de l'extension territoriale de Muskeg Lake

La reconnaissance par le gouvernement fédéral de sa dette foncière donna en 1983 les moyens à Muskeg Lake de mettre en œuvre son projet de développement économique. Cette dette foncière est issue du Traité n°6.

Le 23 août 1876, les représentants de la Couronne et plusieurs Chefs de Premières Nations, dont Muskeg Lake, se retrouvent à Fort Carlton, dans l'actuelle Saskatchewan, pour signer le Traité n°6. Le gouvernement s'engage à « réserver » 128 acres pour chaque membre des Premières Nations, soit 0,52 km² environ par personne. De nombreuses Premières Nations ne reçurent jamais la quantité totale de réserves à laquelle les traités leur donnaient droit, créant la dette foncière du gouvernement fédéral expliquée dans le Chapitre 1.

Sous l'impulsion de Wallace Tawpisim, des recherches furent entreprises au début des années 1980 qui confirmèrent que le gouvernement fédéral n'avait pas réservé pour la bande toutes les terres promises dans le traité [SAIN SCAA, n.d.]. En outre, Muskeg Lake avait été particulièrement affectée par la Loi d'établissements de soldats[21], à cause de laquelle elle perdit un tiers de ses terres en 1919 [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. En 1983, le gouvernement fédéral valida officiellement la revendication territoriale de Muskeg Lake : la bande avait droit à environ 196 kilomètres carrés[22] de terres de réserve supplémentaires [Lafond Lester, 1999 : 189]. Une fois la dette foncière reconnue, Muskeg Lake bénéficia du *Treaty Land*

[20] « *making our own decisions, on our own cash. That was the importance of it* »
[21] Adoptée en 1917, cette loi permit au gouvernement fédéral d'exproprier des Premières Nations de leurs terres de réserve pour les offrir aux vétérans de la Première Guerre mondiale.
[22] 48 640 acres, soit presque deux fois la taille de la ville de Paris (105,4 km²).

Entitlement Exchange Program (TLEEP) mis sur pied à partir de 1976[23] : elle obtint ainsi l'opportunité de sélectionner des Terres de la Couronne pour les faire ajouter à ses terres de réserve.

Wallace Tawpisim et Lester Lafond eurent l'idée d'utiliser la dette foncière du gouvernement fédéral pour améliorer la situation économique de Muskeg Lake (voir encadré 1). Au lieu d'étendre sa réserve rurale, la Première Nation chercha des terres qui lui permettraient de diversifier les activités économiques de la bande, établir des sources de revenus propres et créer des emplois pour ses membres. C'est ainsi que naquit une idée tout à fait disruptive pour l'époque : créer une réserve urbaine.

En 1983, la Nation Crie de Muskeg Lake avait donc à la fois un projet de développement économique bien défini et la possibilité d'étendre ses terres de réserve pour mettre en œuvre ce projet. Il ne restait plus qu'à trouver un terrain pour la future réserve urbaine.

Encadré 1. Lester Lafond : un acteur incontournable de la création et du développement de la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon

Lester Lafond fut un acteur central du tournant de sa Première Nation vers l'autosuffisance économique et l'autonomie gouvernementale.

Agriculteur sur la réserve rurale de la Nation Crie de Muskeg Lake, Lafond subit un grave accident en 1979 au cours duquel il perd son bras droit. Il reprend alors des études et obtient en 1982 un diplôme en économie et en sociologie de la *University of Saskatchewan*. Dès lors, il aide le Chef de Muskeg Lake, Wallace Tawpisim, à mettre sur pied la stratégie de développement économique de la Première Nation.

Quand le gouvernement fédéral reconnaît sa dette foncière envers Muskeg Lake en 1983, Lafond est chargé par la bande de trouver un terrain pour créer une réserve urbaine. Ensuite, il représente Muskeg Lake dans les négociations avec la municipalité et mène à bien les étapes de la conversion au statut de réserve de la propriété. Tawpisim affirme que, sans l'implication de Lafond dans le projet, il aurait fallu dix ans de plus à Muskeg Lake pour créer la réserve urbaine. Après la signature de l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités de la Saskatchewan en 1992, Lafond devient coordinateur des droits fonciers issus des traités de la Nation Crie de Muskeg Lake, un rôle qu'il occupe toujours à l'heure où j'écris cette thèse.

Outre son rôle dans le développement et la mise en œuvre de la stratégie économique et territoriale de sa Première Nation, Lafond est un entrepreneur chevronné et inséré dans les milieux politiques fédéral, provincial et autochtone. Son expertise et son réseau bénéficièrent à Muskeg Lake pour le développement de la réserve urbaine et la mise en place d'un régime fiscal – une première à l'époque.

Entre 1982 et 1984, il travaille pour le Ministère saskatchewannais des Affaires autochtones comme directeur du développement économique autochtone, développant ainsi des liens avec la province. En 1986, il devient président fédéral du caucus autochtone du Parti Progressiste-Conservateur, au pouvoir

[23] Voir la section 1.3.3 du Chapitre 1 pour le processus de résolution des revendications territoriales.

depuis 1984 – un rôle qui participera directement au succès de la revendication de Muskeg Lake sur le terrain de Sutherland Industrial. Au début des années 2000, il est le porte-parole du *Saskatoon Tribal Council*, représentant sept Premières Nations de la région de Saskatoon. Il reçoit en 2006 l'Ordre du Mérite de la Saskatchewan, la plus haute distinction pouvant être accordée à un citoyen de la province.

Dès la fin des années 1980, Lafond est très bien intégré à la communauté des affaires de Saskatoon. En 1989, il est nommé entrepreneur indien de l'année par le magazine *Saskatchewan Business* pour son entreprise Lafond Entreprises Ltd., qui aide le gouvernement fédéral à mettre sur pied une politique nationale de développement des réserves urbaines. En 2001, il est élu président de la Chambre de commerce de Saskatoon, devenant le premier autochtone à occuper un tel poste au Canada ; par la suite, il siègera au conseil d'administration. Il est également membre du conseil d'administration de la *Saskatchewan Regional Economic Development Authority* (SREDA), une sorte de chambre de commerce œuvrant dans la région de Saskatoon. En 2007, il reçoit le prix du *Saskatoon Achievement in Business Excellence* pour son entreprise, Lafond Insurance Inc., et fait partie des « 100 anciens étudiants influents » (*100 Alumni of Influence*) nommés par la *University of Saskatchewan*. En 2018, il fonde avec un associé Lafond & Storozuk Consulting Inc., une entreprise de conseil aux Premières Nations sur la planification économique et commerciale.

Lafond œuvra également au développement de la fiscalité sur les réserves, destiné à offrir aux gouvernements autochtones des revenus indépendants du gouvernement fédéral. Il est ainsi membre du *Indian Taxation Advisory Board* (ITAB) entre 1990 et 1993. Lafond devient l'un des Commissaires du successeur de l'ITAB, la Commission de la fiscalité des Premières Nations, créée en 2007 et qui assiste les gouvernements autochtones souhaitant exploiter le potentiel fiscal de leurs terres.

Sources : Waldern, 1990 ; Barron et Garcea, 1999 : 41 ; Fehderau, 2006 ; Morgan, 2007 ; Turpel-Lafond, 2009 : 98 ; Tank, 2013 ; Pacific Business & Law Institute, 2014 ; Entretien avec Lafond Lester, 2017.

Trouver un terrain pour la réserve urbaine

Si la stratégie économique et territoriale de Muskeg Lake était bien le fruit de réflexions délibérées de la part du *leadership* de la bande, la trouvaille du terrain qui deviendrait la réserve urbaine en 1988 fut quant à elle le résultat d'un concours de circonstances favorables.

Lester Lafond fut nommé responsable des droits fonciers issus des traités de la Nation Crie de Muskeg Lake. Son rôle, qu'il exerce depuis plus de 25 ans, est de gérer les acquisitions foncières de la bande liées au règlement des revendications territoriales. L'une de ses premières actions fut de chercher des Terres de la Couronne, dans et autour de la ville de Saskatoon, qui permettraient la réalisation de la stratégie de développement économique de Muskeg Lake. La difficulté principale résidait dans le fait que les gouvernements fédéral et provincial, propriétaires de ces terres, n'étaient pas tenus d'informer les Premières Nations participant au TLEEP quand une Terre de la Couronne devenait excédentaire, c'est-à-dire sélectionnable par

une Première Nation ayant une revendication territoriale reconnue[24]. C'était donc aux Premières Nations de mener à bien les recherches pour trouver ces Terres excédentaires.

Lester Lafond explique que c'est son réseau personnel qui lui permit de trouver en août 1984 une Terre de la Couronne à Saskatoon, le terrain de la future réserve urbaine :

> **Auteure** : Comment est-ce qu'on trouve des Terres de la Couronne ?
>
> **Lester Lafond** : J'avais des membres de ma famille qui travaillaient aux Affaires indiennes, ici à Saskatoon […] et ils m'ont dit ceci : « Quand on reçoit des informations de la part des Travaux publics à propos de terres excédentaires, tu n'as qu'à utiliser le bureau et parcourir tous les dossiers ». Mes oncles travaillaient là-bas et tout ça, le directeur était un ami de mon père. Je crois qu'il ne m'a fallu que trois jours là-bas pour parcourir tous les dossiers, et c'est là que je l'ai trouvée[25] [Entretien avec Lafond Lester, 2017]

Sans le réseau personnel de Lester Lafond au sein du Ministère des Affaires indiennes, rien ne dit que Muskeg Lake aurait trouvé une Terre de la Couronne adaptée à son projet de développement économique. Soulignons en effet que les Terres de la Couronne localisées en ville étaient très rares[26] mais que ces Terres constituaient à l'époque la seule option pour une Première Nation souhaitant créer une réserve urbaine [Dust, 1994]. Les Terres de la Couronne étaient généralement des « terres marginales – des terres que personne d'autre ne voulait »[27] [The Peter Ballantyne Cree Nation, 1999 : 162]. Le fait que Muskeg Lake parvint à trouver une Terre de la Couronne urbaine représente donc une situation d'autant plus exceptionnelle.

Après avoir trouvé cette Terre de la Couronne excédentaire, Lester Lafond entama le processus permettant à la Première Nation de le revendiquer : cela empêchait que le gouvernement fédéral vende le terrain avant que Muskeg Lake ait pu confirmer son intérêt pour la propriété [Entretien avec Lafond Harry, 2017].

La Première Nation commanda alors une étude pour vérifier que la propriété de Sutherland Industrial lui permettrait d'atteindre ses objectifs économiques. L'étude conclut que « le site pouvait offrir un bénéfice économique considérable à la Première Nation et que des démarches

[24] Depuis l'Entente-cadre de 1992, les gouvernements fédéral et provincial doivent avertir les Premières Nations ayant des droits fonciers issus des traités quand une Terre de la Couronne devient disponible.
[25] Auteure*: How do you find Crown Land?*
Lester Lafond*: I had relatives working in Indian Affairs here in Saskatoon* […] *and they told me this: "When we get communications from Public Works about surplus lands, just use the desk and go through all the files". My uncles worked there and all that, the head guy was a friend of my dad's. I think I only spent three days there going through all the files, that's where I found it.*
[26] Et elles le sont toujours, ce qui les rend d'autant plus précieuses pour les Premières Nations ayant des droits fonciers issus des traités, comme nous le verrons dans le Chapitre 4.
[27] « *marginal lands – lands nobody else wanted* »

devaient être entreprises pour négocier sa conversion au statut de réserve »[28] [Lafond Lester, 1999 : 189]. Deux facteurs décidèrent Muskeg Lake à poursuivre l'acquisition du terrain : la localisation de la parcelle dans le centre urbain le plus important de la province d'une part et sa situation précise à l'intérieur ce centre urbain.

La situation privilégiée de Saskatoon dans les réseaux de transport n'échappa pas aux auteurs de l'étude commandée par Muskeg Lake. L'étude nota ainsi la « position stratégique »[29] du site par rapport aux réseaux de routes et d'autoroutes, position qui permettrait à la réserve urbaine de bénéficier d'un « accès facile et d'un trafic multidirectionnel important »[30] [Lafond Lester, 1999 : 189]. La proximité de la ligne du chemin de fer Canadien Pacifique, longeant le terrain sur sa partie nord, est également soulignée comme avantageuse. La présence de quartiers résidentiels densément peuplés au nord et au sud de la parcelle fut également mise en avant comme bénéfique : leurs habitants seraient autant de consommateurs potentiels pour les entreprises installées sur la future réserve urbaine. La carte 2 présente la réserve urbaine et ses activités dans son environnement local.

[28] « *the site could offer considerable economic benefit to the First Nation and that steps should be taken to negotiate its transfer to reserve status* »
[29] « *strategic location* »
[30] « *easy access and large multidirectional traffic* »

La réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake, dans le quartier de Sutherland



Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), 2020

Sources : Dust T. *Urban Neighbours: Land Entitlement and Urban Reserves*, 1994 ; *Windspeaker*, « Urban reserve on the grow with new centre », 2000, « Aboriginal veterans among those honored », 2001 ; Saskatoon, *Address Map Index*, 201 ; muskeglake.com

Carte 5 : La réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake, dans le quartier de Sutherland

En 1984, la stratégie économique de la Première Nation était donc bien définie ; les moyens légaux de l'extension territoriale de la bande, indispensable à la réalisation de cette stratégie, existaient grâce au TLEEP et à la reconnaissance par le gouvernement fédéral de sa dette foncière envers Muskeg Lake ; le site qui permettrait la création de revenus indépendants pour Muskeg Lake était identifié et la bande en avait revendiqué l'usage auprès du gouvernement fédéral. Tout cela n'était pourtant que le début du processus d'établissement de la réserve urbaine : il fallait encore que le terrain obtienne le statut de réserve indienne pour qu'il devienne partie intégrante du territoire de la Première Nation. Muskeg Lake dut alors entamer le long processus de conversion en réserve du terrain de Sutherland Industrial. La volonté de la Nation Crie de Muskeg Lake de créer une réserve à Saskatoon représenta un projet d'appropriation territoriale autochtone inédit à l'époque : seule une autre Première Nation avait utilisé le TLEEP pour créer une réserve urbaine[31], mais Muskeg Lake fut la première à s'implanter en ville pour des raisons économiques. Etudier l'obtention de la propriété de Sutherland et sa conversion en réserve[32] permet d'identifier les obstacles qu'une Première Nation peut rencontrer lorsqu'elle met en place une stratégie de développement économique et d'accroissement de sa souveraineté fondée sur une extension territoriale en milieu urbain[33] et les stratégies développées pour dépasser ces obstacles.

[31] Il s'agit de la Nation Crie de Peter Ballantyne (*Peter Ballantyne Cree Nation*), qui créa une réserve urbaine dans la ville de Prince Albert en 1982. La propriété revendiquée par la bande de Peter Ballantyne était déjà utilisée par des Premières Nations : elle avait accueilli un pensionnat autochtone puis une institution autochtone d'éducation supérieure Je reviens plus loin sur cette réserve et son influence sur les négociations entre la Nation Crie de Muskeg Lake et Saskatoon.

[32] Les raisons de la nécessité de la conversion en réserve des terrains achetés ou sélectionnés par les Premières Nations ayant des droits fonciers issus des traités sont présentées dans la section 1.4.1 du Chapitre 1.

[33] Voir la section 2 du Chapitre 1 pour la présentation des enjeux sur ce sujet.

1. Les rôles du gouvernement fédéral dans la création de la réserve urbaine et leur perception par Muskeg Lake

Nous allons à présent étudier les différents rôles joués par le gouvernement fédéral dans le processus de création de la réserve urbaine de Saskatoon. J'analyse les quatre thèmes d'intervention des acteurs fédéraux : l'émergence et la résolution du conflit d'acteurs pour l'obtention du terrain convoité par Muskeg Lake ; le flou du cadre légal et procédurier entourant la création de nouvelles réserves ; la question de la souveraineté s'appliquant sur la future réserve urbaine ; et enfin, la participation du gouvernement fédéral à l'accord municipal entre Muskeg Lake et Saskatoon. A partir de ces quatre thèmes, nous verrons que se dessine chez les représentants de Muskeg Lake une double représentation du gouvernement fédéral et de son attitude envers les Premières Nations.

1.1 Quatre thèmes d'intervention du gouvernement fédéral

1.1.1 Le projet d'appropriation territoriale de Muskeg Lake déclenche un conflit au sein du gouvernement fédéral

Dans ce qui suit, j'analyse le conflit d'acteurs déclenché par le projet d'appropriation territoriale urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake. Ce conflit présente des dynamiques très similaires à celui qui émergea à propos d'une Terre de la Couronne dans la ville de Winnipeg, au Manitoba, au début des années 2000, que j'étudie dans le Chapitre 4. Nous verrons toutefois que le jeu d'alliance mis en place par Muskeg Lake lui permirent finalement d'obtenir le terrain de Sutherland, contrairement à ce qui se produisit à Winnipeg. Les projets de réserves urbaines provoquent ainsi souvent des conflits, mais leur issue est conditionnée par les jeux d'acteurs spécifiques à chaque cas. Une analyse au cas par cas des réserves urbaines est ainsi indispensable pour comprendre les rivalités de pouvoir – ou leur absence – produites par les projets d'extension territoriale en milieu urbain des Premières Nations.

La revendication de Muskeg Lake sur le terrain de Sutherland Industrial à la fin de l'année 1984 déclencha rapidement un conflit opposant différentes entités fédérales. Le Ministère des Travaux Publics et le Conseil du Trésor[34] s'opposèrent tous deux à l'acquisition du terrain par

[34] Au Canada, les membres du conseil des ministres fédéral (appelé cabinet) sont organisés en comités, équivalents à nos ministères français : affaires étrangères, affaires sociales, économie, etc. Le Conseil du Trésor est l'un de ces comités et son Président siège au conseil des ministres. Le Conseil du Trésor est chargé, entre autres, de gérer les

Muskeg Lake, tandis que le Ministère des Affaires Indiennes la soutenait [Barron et Garcea, 1999a : 40]. Deux éléments permettent de comprendre les raisons de l'opposition des Travaux Publics et du Conseil du Trésor au transfert du terrain à la Première Nation : la valeur du terrain et l'existence d'un précédent conflictuel de projet de réserve urbaine.

D'après Barron et Garcea[35], les Travaux Publics et le Conseil du Trésor n'étaient pas contre le principe d'utiliser des Terres de la Couronne excédentaire pour permettre des ajouts aux réserves ; le problème venait de la valeur matérielle du terrain. Le cabinet du Premier ministre conservateur Brian Mulroney, élu en septembre 1984, déclara en effet au début de l'année 1985 que des Terres de la Couronne seraient mises en vente afin de remplir les coffres du gouvernement fédéral. Pour Barron et Garcea, cette déclaration est à l'origine de l'opposition des Travaux Publics et du Conseil du Trésor au transfert du terrain de Sutherland à Muskeg Lake [Barron et Garcea, 1999a : 41]. La ville de Saskatoon était elle aussi intéressée par l'acquisition du terrain [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. Vendre le terrain à la ville permettrait au gouvernement fédéral de réaliser un bénéfice. Par contraste, permettre à la Première Nation de sélectionner le terrain ne produirait aucune rentrée d'argent pour le gouvernement. En effet, le TLEEP ne fournit pas d'argent aux Premières Nations mais seulement la possibilité de sélectionner des Terres de la Couronne, que le gouvernement cède gratuitement pour payer sa dette territoriale. Le Conseil du Trésor et les Travaux Publics souhaitant réaliser un bénéfice sur la vente du terrain, ils s'opposèrent à sa sélection par Muskeg Lake[36].

Le deuxième élément pouvant expliquer la réticence des Travaux Publics et du Conseil du Trésor est l'existence d'un conflit provoqué par la création d'une réserve urbaine quelques années plus tôt dans la province de la Saskatchewan. En 1978, la Nation Crie de Peter Ballantyne sélectionna une Terre de la Couronne fédérale excédentaire dans la ville de Prince Albert au nom de ses droits fonciers issus des traités[37]. L'initiative de la Première Nation souleva l'opposition du conseil municipal et de la province. Après plusieurs années de

questions relatives à la gestion et l'aménagement par les ministères fédéraux des biens immobiliers [Gouvernement du Canada, 2020].

[35] F. Laurie Barron, décédé en 2000, était professeur au département d'études autochtones (*Native studies*) de la *University of Saskatchewan*. Joseph Garcea est professeur au département d'études politiques de la même université.

[36] Nous verrons qu'une dynamique similaire émergea à Winnipeg (Manitoba) près de vingt ans plus tard, quand le Conseil du Trésor s'opposa à l'obtention d'une Terre de la Couronne par des Premières Nations en avançant le même argument financier.

[37] Les informations concernant la réserve urbaine de Peter Ballantyne proviennent de deux chapitres de l'ouvrage de Barron et Garcea (1999) intitulés « The Opawakoscikan Reserve in Prince Albert » et « Municipal Perspectives from Prince Albert ».

négociations houleuses, le gouvernement fédéral finit par octroyer le statut de réserve en 1982 à la parcelle convoitée par Peter Ballantyne sans qu'un accord ait été signé avec la municipalité. La décision du gouvernement fédéral de passer outre l'opposition de la municipalité à la création de la réserve urbaine créa une atmosphère tendue entre d'un côté gouvernement fédéral et Premières Nations et de l'autre municipalités et province. Pour Lester Lafond, ce précédent conflictuel est essentiel pour comprendre l'attitude du gouvernement fédéral au moment où Muskeg Lake fit sa propre sélection à Saskatoon [Entretien avec Lafond Lester, 2019]. Le Ministère des Travaux Publics, propriétaire du terrain, craignait que ne se reproduise à Saskatoon l'expérience conflictuelle de Prince Albert. Partant du principe que la municipalité de Saskatoon serait forcément opposée à la réserve urbaine et souhaitant éviter de s'aliéner une fois de plus le gouvernement provincial, les Travaux Publics jugèrent plus prudent de ne pas soutenir le transfert du terrain à Muskeg Lake.

Le bras de fer entre d'un côté le Conseil du Trésor et le Ministère des Travaux Publics et, de l'autre, celui des Affaires indiennes et Muskeg Lake fut résolu par l'intervention du Vice-premier ministre [Lafond Lester, 1999 : 190]. La littérature ne mentionne ni la date ni les raisons du retournement du Conseil du Trésor. Un second entretien avec Lester Lafond me permit toutefois d'éclaircir le déroulement de cette étape cruciale de la création de la réserve urbaine de Muskeg Lake, à laquelle il participa, et de mettre en lumière les jeux d'acteurs mobilisés pour l'obtention du terrain de Sutherland Industrial [Entretien avec Lafond Lester, 2019].

En 1986, Lester Lafond est élu président autochtone national du Parti progressiste-conservateur (PPC), aux rênes du gouvernement fédéral depuis septembre 1984 : il est chargé de représenter les Autochtones au sein de ce parti [Waldern, 1990]. Cette fonction lui permit d'entrer dans les cercles politiques fédéraux et de « [se] rendre à des réunions dans tout le Canada où [il se] trouvait en tête à tête avec des ministres »[38] [Lafond Lester, 2019]. Son poste au sein du PPC le mit en contact avec un membre de l'équipe du Vice-premier ministre (VPM) fédéral, Don Mazankowski[39]. Le bureau du VPM offrit à Lafond de l'assister dans l'obtention du terrain de Sutherland Industrial[40]. Les efforts de Mazankowski, secondé par le Ministre des Affaires indiennes Bill McKnight qui soutenait Muskeg Lake, débouchèrent sur l'organisation d'une présentation du projet de réserve urbaine à Ottawa, devant des représentants du Ministère des

[38] « *I was in meetings across Canada where I'd get one-on-one with the ministers* »
[39] Il occupe ce poste entre 1986 et 1993.
[40] Pour des raisons inconnues.

Travaux Publics, au cours de l'été 1987. Il expliqua le projet de développement économique de sa Première Nation et répondit aux nombreuses questions des Travaux Publics. La stratégie s'avéra payante :

> Quelques semaines après, on a reçu un coup de fil disant « Voilà le deal : on soutiendra la sélection [du terrain] et son transfert mais voici les conditions. Une, on vendra la chaussée à Saskatoon, on ne va pas vous la donner pour que vous la vendiez à la ville de Saskatoon ». Deuxièmement, et c'était quelque chose d'un peu bizarre, mais ils nous ont dit « c'est une parcelle de terrain qui a de la valeur donc on va vous faire payer 375 acres au lieu de 35 »[41] [Lafond Lester, 2019]

Muskeg Lake accepta la proposition, préférant céder dix fois la surface réelle du terrain afin d'obtenir sa réserve urbaine.

L'intervention de Lafond permit de rassurer le Ministre des Travaux Publics sur un point crucial, à l'origine de sa réticence envers le transfert du terrain à la Première Nation : le soutien de la ville de Saskatoon. Quand Lafond se rend à Ottawa en 1987, cela fait déjà presque trois ans que les gouvernements de Muskeg Lake et de Saskatoon sont en contact pour négocier l'accord municipal : le maire et le Commissaire de la ville[42] connaissent bien la Première Nation et soutiennent son projet. Pour Lafond, avoir le soutien de la municipalité permit de débloquer la situation : les Travaux Publics n'ayant pas à craindre une réitération de l'expérience de Prince Albert, le Conseil du Trésor pourrait approuver le transfert du terrain à Muskeg Lake sans risquer de provoquer un conflit entre le gouvernement fédéral d'un côté et la province et la municipalité de l'autre.

Si l'on se fonde sur les propos de Lafond[43], les liens personnels entre trois individus spécifiques ont joué un rôle fondamental dans la résolution du conflit. D'après lui, le Ministre des Affaires indiennes Bill McKnight et le Vice-premier ministre Don Mazankowski étaient des amis proches, « vivant même ensemble et partageant un logement à Ottawa »[44] [Entretien avec Lafond Lester, 2019]. Bill McKnight avait apporté son soutien à la Première Nation dès sa nomination en juin 1986 et facilité la mise en relation de Lafond et Mazankowski, qui déboucha

[41] « *We got a call back a number of weeks later saying "here's the deal: we'll support the selection for transfer but these are the conditions. One, we're gonna sell the roadway to the city of Saskatoon, we're not gonna give it to you and you sell to the city of Saskatoon". Secondly, it was kind of an odd thing but they said "well this is a valuable piece of land so we're gonna charge you 375 acres versus the 35"* »

[42] Le Commissaire de la ville (*city commissioner*), aussi appelé « gérant municipal », est le plus haut fonctionnaire de l'administration de la municipalité. Il est le supérieur hiérarchique des chefs des départements municipaux (urbanisme, police, transports…) et prépare le budget municipal.

[43] L'absence totale de sources concernant ces discussions officieuses m'oblige à m'appuyer sur ses propos.

[44] « *actually lived together and shared a place in Ottawa* »

sur la réunion de l'été 1987 à Ottawa. McKnight, originaire de Saskatchewan et Membre du Parlement représentant une circonscription saskatchewannaise, était en outre un ami de Cliff Wright, le maire de Saskatoon. Muskeg Lake avait donc de son côté le Ministre des Affaires indiennes, sans qui le projet n'avait aucune chance d'aboutir ; le maire de la ville où se trouverait la réserve et qui pouvait corroborer auprès des Travaux Publics les dires de Lafond et de McKnight ; et enfin le Vice-premier ministre lui-même, occupant en outre les fonctions de Président du Conseil privé de la Reine pour le Canada qui joue un rôle essentiel dans la publication du décret octroyant officiellement le statut de réserve.

Le projet d'appropriation territoriale de Muskeg Lake provoqua donc un conflit entre différentes entités fédérales – Conseil du Trésor et Ministères des Affaires indiennes et des Travaux Publics – qui laissa le sort de la propriété incertain pendant plusieurs années. Le rôle de Lester Lafond en tant que président autochtone national du PCC lui permit de mettre en place un jeu d'alliances, impliquant des acteurs municipaux et fédéraux, qui se mobilisèrent pour influencer la position des Travaux Publics en faveur de la Première Nation. Le soutien de la municipalité et des Affaires indiennes fut essentiel à la résolution du conflit, permettant à Muskeg Lake d'obtenir le terrain convoité pour sa réserve urbaine.

1.1.2 Le processus fédéral de conversion en réserve : Muskeg Lake est en « terre inconnue »

Le gouvernement fédéral intervint à plusieurs reprises dans les négociations entre la Nation Crie de Muskeg Lake et la ville de Saskatoon. Même si, lors des négociations pour l'accord municipal, le gouvernement fédéral ne fut inclus que sur les sujets qui requéraient impérativement sa participation [Irwin, 1999 : 215], les législations fédérales encadrant la création de réserves lui donnèrent un rôle significatif, notamment la Politique d'Ajouts aux Réserves (PAR) et la Loi sur les Indiens. Le cadre législatif fédéral eut un double impact sur les négociations entre Muskeg Lake et Saskatoon [Lafond Lester, 1999 : 190].

D'une part, le gouvernement fédéral exigea que la Première Nation négocie un accord formel avec la municipalité, ce qui l'obligea à créer une nouvelle relation intergouvernementale. Mais d'autre part, il n'offrit que peu d'indications sur la marche à suivre, sur le contenu et la forme

de l'accord municipal. Lester Lafond, qui fut l'un des principaux négociateurs, note ainsi que « la Nation Crie de Muskeg Lake était en terre inconnue »[45] [Lafond Lester, 1999 : 190].

La PAR était à l'époque encore récente et incomplète et surtout elle n'avait jamais été utilisée pour créer une réserve en ville[46] [Dust, 1995 : 6]. En outre, le gouvernement fédéral n'insista pas pour que le processus détaillé dans la PAR soit réellement suivi pour la réserve urbaine de Saskatoon : il se contenta plutôt de donner des indications ponctuelles à la Première Nation sur la marche à suivre [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. L'ex-Commissaire de la ville confirme que « les clauses de la [PAR] fédérale ne furent pas d'une grande aide aux négociateurs »[47] autochtones et municipaux [Irwin, 1999 : 218].

C'est l'intervention ponctuelle de représentants du gouvernement fédéral qui permit de compenser le flou du cadre légal entourant la création de réserves urbaines, comme nous allons le voir.

1.1.3 Le gouvernement fédéral affirme la souveraineté autochtone et fédérale sur la réserve urbaine

L'un des premiers problèmes soulevés par l'établissement de la réserve de Muskeg Lake fut celui de la souveraineté qui s'y appliquerait. L'intervention de Rose Boyko permit de clarifier ce point [Lafond Lester, 1999 : 191 ; Entretien 2019].

En tant qu'avocate du Ministère de la Justice, le rôle de Boyko rôle était de préserver les intérêts du gouvernement fédéral une fois la réserve urbaine de Muskeg Lake créée. Il s'agissait de s'assurer que la création de la réserve n'aurait pas de conséquences néfastes pour la Couronne, au premier chef desquelles une perte de souveraineté fédérale sur cette Terre de la Couronne. Boyko convainquit la municipalité que la conversion du terrain au statut de réserve équivalait à un simple transfert de propriété du Ministère des Travaux Publics à celui des Affaires indiennes. Le statut de Terre de la Couronne fédérale du terrain resterait donc inchangé : l'exemption de taxes provinciales et municipales et la souveraineté exclusive du gouvernement fédéral continueraient à s'appliquer une fois que le terrain aurait été converti en réserve. La réserve urbaine ne serait donc pas plus sous juridiction municipale que ne l'était le terrain quand

[45] « *The Muskeg Lake Cree Nation was in uncharted waters* »
[46] Le processus de révision de la PAR entamé dans les années 1980 n'avait pas abouti à une plus grande précision sur la marche à suivre dans le cas d'une sélection dans un environnement urbain [Entretien avec Lafond Lester, 2019].
[47] « *The provisions of the federal Additions to Reserves Policy did little to help negotiators* »

il appartenait au Ministère des Travaux Publics. En insistant sur la prééminence de la Couronne fédérale sur la province et la municipalité, Boyko évita à la réserve urbaine de Muskeg Lake de passer sous juridictions provinciale et municipale et préserva ainsi la souveraineté de la Première Nation sur ses terres[48].

La clarification apportée par les représentants fédéraux épargna aux négociateurs municipaux et autochtones des discussions intensives sur les questions de juridiction et leur permit de se concentrer sur les aspects pratiques de l'accord municipal, comme la provision de services municipaux ou l'aménagement du territoire.

1.1.4 Le gouvernemement fédéral participe à l'accord municipal entre Muskeg Lake et Saskatoon

L'intervention de Boyko dans les négociations entre la Première Nation et la municipalité à la fin de l'année 1987, permit également de pallier l'insuffisance de la PAR par rapport à l'accord municipal. Lester Lafond[49] rapporte qu'« elle fournit la perspective fédérale à propos de ce qu'il fallait qu'on inclue dans l'accord en tant que Première Nation et [pour] la protection de nos droits sous la législation fédérale pour créer une réserve indienne »[50] [Entretien avec Lafond Lester, 2019]. Boyko intervint de façon plus intensive au début de l'année 1988 : ce n'est qu'à ce moment-là, après plus de deux ans de négociations, que la municipalité prit conscience des liens légaux entre la Première Nation et le gouvernement fédéral.

Arrivés à la phase de rédaction du texte de l'accord entre Muskeg Lake et Saskatoon, les représentants de la municipalité réalisèrent ainsi tardivement que le gouvernement fédéral serait également partie prenante de l'accord. Comme nous l'avons vu dans le Chapitre 1, la Couronne s'est donné depuis la Proclamation royale de 1763, et encore plus depuis la Loi sur les Indiens de 1876, le rôle de tuteur légal des Indiens et de propriétaire des terres de réserve. Dans les négociations entre Muskeg Lake et Saskatoon, le gouvernement fédéral joua justement ce rôle de tuteur légal, s'assurant par l'intermédiaire d'individus comme Rose Boyko que les intérêts

[48] Boyko est membre de la Première Nation de McLeod Lake (Colombie-Britannique) ; c'est aussi la première femme issue des Premières Nations à être nommée juge à une cour de justice supérieure au Canada. Lors de mon entretien avec Lafond en 2019, il précisa que Boyko était autochtone : il est possible que son identité l'ait encouragée à soutenir les efforts de Muskeg Lake.

[49] Boyko n'est mentionnée nommément nulle part dans la littérature. Lafond, qui traita avec elle entre 1987 et 1988, mentionna son nom et son rôle au cours de notre second entretien en 2019, complétant ainsi les informations qu'il donne dans son chapitre de l'ouvrage de Barron et Garcea (1999).

[50] « *She provided the federal perspective on what we needed to have in the agreement as a First Nation and the protection of our rights under the federal legislation of creating an Indian reserve* »

des Indiens en question étaient préservés. Ce rôle de tuteur légal justifia aux yeux du gouvernement fédéral sa participation à l'accord municipal.

L'accord signé par Saskatoon et Muskeg Lake le 18 octobre 1988 présente en effet une particularité significative : c'est un accord tripartite qui inclut également le gouvernement fédéral. Les divers accords municipaux que j'ai consultés[51], postérieurs à celui de 1988, sont systématiquement bilatéraux : ils incluent Première Nation et municipalité mais jamais le gouvernement fédéral. La participation à l'accord pourrait être interprétée comme une ingérence fédérale de plus dans les affaires internes des bandes[52], mais la lecture de l'accord nuance cette hypothèse.

L'implication de la Couronne fédérale dans l'accord tripartite peut s'expliquer par le fait qu'il s'agissait là du tout premier accord entre une Première Nation et une municipalité relatif à la création d'une réserve urbaine[53]. Le rôle du gouvernement fédéral dans la relation bilatérale Muskeg Lake-Saskatoon servit alors deux objectifs : d'une part la préservation évoquée plus haut de ses propres intérêts et ceux de la Première Nation, et d'autre part offrir à Saskatoon des garanties sur le déroulement des événements une fois l'accord signé.

En effet, la lecture de l'accord de 1988[54] révèle que la participation du gouvernement fédéral sert surtout de garantie à la municipalité que les clauses de l'accord seront bien respectées et que les conditions à la création de la réserve, déterminées pendant les négociations, seront bien réunies. Le statut de réserve excluant la possibilité de recourir aux instances de médiation des conflits, chapeautées par la province de Saskatchewan [Dust, 1995 : 56], ni la province ni la ville n'aurait de moyen légal à leur disposition pour forcer Muskeg Lake à respecter l'accord. Seul le gouvernement fédéral dispose des moyens légaux pour faire pression sur une Première Nation, puisque les Indiens et les terres de réserve relèvent de sa compétence exclusive. La mise en place d'un accord tripartite incluant le gouvernement fédéral assura à la municipalité que, en cas de désaccord ou de conflit avec Muskeg Lake, il y aurait une entité compétente légalement pour obliger la bande à respecter l'accord.

[51] Il s'agit des accords des Premières Nations de Rolling River et de Swan Lake avec la municipalité de Headingley (Manitoba), de la Première Nation de Long Plain avec la ville de Winnipeg (Manitoba) ou encore de la Première Nation de Yellow Quill avec Saskatoon (Saskatchewan).
[52] Démontrée dans le Chapitre 1.
[53] La réserve urbaine de la Nation Crie de Peter Ballantyne, qui précède celle de Muskeg Lake, fut créée par le gouvernement fédéral sans que la Première Nation et la ville de Prince Albert n'aient conclu d'accord.
[54] Que j'étudie plus en détail dans la section 2.3.

Ainsi, le préambule de l'accord de 1988 stipule que Muskeg Lake a l'intention de louer son terrain à une entreprise contrôlée par la Première Nation chargée de le développer en parc industriel [Muskeg Lake Indian Band *et al.*, 1988]. Le bail de location entre Muskeg Lake et son entreprise, Aspen Developments, doit être approuvé par le gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral s'engage à rendre l'approbation de ce bail de location conditionnelle à la conclusion préalable d'un accord formel entre Aspen Developments et la ville de Saskatoon. En outre, la Couronne fédérale s'engage à exiger que tout locataire ou sous-locataire du terrain paie les impôts levés par la ville de Saskatoon sur les activités non couvertes par la Loi sur les Indiens. Si certaines des provisions de l'accord de 1988 ne sont pas respectées par Muskeg Lake, Aspen Developments ou n'importe lequel des sous-locataires occupant le terrain, le gouvernement fédéral a la possibilité de résilier le bail de location entre Muskeg Lake et Aspen Developments. Le schéma 1 présente les différents accords impliquant Muskeg Lake, Saskatoon, le gouvernement fédéral et Aspen.

Un dispositif de multiples accords entre quatre acteurs pour la création et le développement de la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon

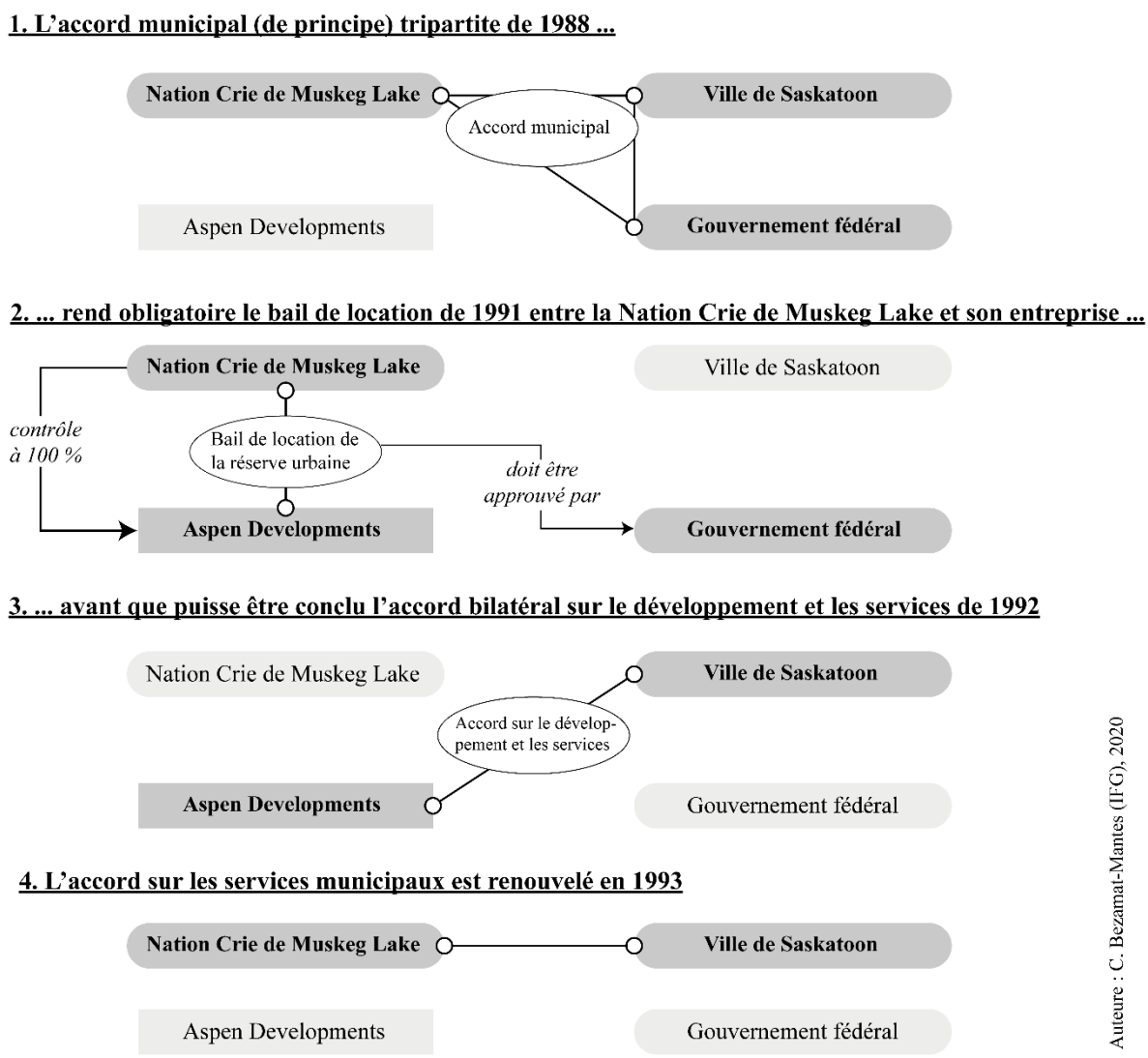


Schéma 7 : Un dispositif de multiples accords entre quatre acteurs pour la création et le développement de la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon

Le projet d'appropriation territoriale urbaine de Muskeg Lake déclencha donc un conflit d'acteurs entre plusieurs entités fédérales, rendant incertaine l'obtention du terrain de la future réserve urbaine. Le jeu d'alliances mis en place par un membre de la Première Nation permit de mobiliser des acteurs fédéraux et municipaux pour modifier le rapport de forces à son avantage et, finalement, obtenir le terrain de Sutherland. Le flou du cadre légal et des procédures pour la création de la réserve constitua un obstacle dans les négociations entre la Nation Crie de Muskeg Lake et Saskatoon. L'intervention d'une représentante du gouvernement fédéral permit de confirmer que la réserve urbaine étant une Terre de la Couronne, elle serait sous la souveraineté fédérale et de la Première Nation, excluant les gouvernements provincial et

municipal. Le statut de Terre de la Couronne provoqua une inquiétude de la part de Saskatoon car elle n'aurait aucun moyen pour obliger la bande à respecter l'accord municipal. L'implication du gouvernement fédéral dans l'accord, qui prévoit un système d'accords ultérieurs contraignant pour Muskeg Lake, offrit à la municipalité la garantie que ses intérêts seraient respectés une fois la réserve urbaine créée.

1.2 Représentations de Muskeg Lake sur le rôle du gouvernement fédéral dans la création de réserves

Le rôle du gouvernement fédéral dans la création de nouvelles réserves, particulièrement urbaines, est l'objet de représentations ambigües de la part de la Nation Crie de Muskeg Lake, oscillant entre la dénonciation d'un gouvernement colonial et la reconnaissance envers certains acteurs fédéraux.

1.2.1 Un gouvernement obstructeur, héritage du colonialisme ?

L'attitude du gouvernement fédéral vis-à-vis de la création de nouvelles réserves nourrit une représentation très négative du gouvernement chez Harry Lafond[55][56] :

> Le processus de création de réserve est probablement le défi le plus éprouvant de tous ceux que nous avons eu à relever aussi bien avant qu'après l'Entente-cadre de 1992. Il nous a coûté plus d'argent que n'importe quoi d'autre dans tout ce processus […]. Le gouvernement fédéral est tellement obsolète dans son approche et si lent, et tellement prompt à établir des barrières, que c'est toujours un très long processus de réussir à convertir un terrain en réserve, surtout pour les réserves urbaines[57] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]

L'encadrement législatif fédéral des bandes, expliqué dans le Chapitre 1, est réitéré avec la Politique d'Ajouts aux Réserves. L'obligation de négociation avec la municipalité représente pour Harry Lafond un exemple parfait de l'attitude du gouvernement fédéral envers les Premières Nations : il est prompt à établir des obstacles sans nécessairement donner aux bandes les moyens de les franchir [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. La Première Nation se perçoit

[55] Qui, à travers ses mandats de conseiller et de Chef de Muskeg Lake, a affaire au gouvernement fédéral et au Ministère des Affaires autochtones depuis 1988.
[56] La représentation du gouvernement fédéral chez les Premières Nations créant de nouvelles réserves n'est pas évoquée dans la littérature. Je me suis donc appuyée sur des entretiens réalisés au cours de mes enquêtes de terrain.
[57] « *the reserve creation process is probably the most challenging of all the challenges that we faced both before and after the Treaty Land Entitlement agreement in 1992. It has cost us more money than anything else in this whole […]. The federal government is so antiquated in its approach and so slow, and so quick to establish barriers that it's always a real long process to actually complete changing the land over to reserve status, especially urban reserves* »

ainsi comme devant remplir un cahier des charges demandé par un commanditaire peu soucieux de fournir des indications précises sur ce qu'il attend du produit fini.

Colonialisme et bureaucratie : une relation asymétrique entre le gouvernement fédéral et la Nation Crie de Muskeg Lake

Pour l'ancien Chef et Conseiller de Muskeg Lake, c'est l'attitude coloniale des membres du Ministère des Affaires indiennes qui est à l'origine des difficultés rencontrées par les Premières Nations dans la création de réserves urbaines. A ses yeux, la mentalité des personnes travaillant dans ce ministère est influencée par « un siècle à appliquer des politiques qui disent que les Indiens sont incapables de quoi que ce soit de bien, et c'est transmis, ce courant profond est toujours là »[58] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Les Premières Nations étant aux yeux des affaires indiennes incapables de gérer leurs affaires sur une réserve rurale, il paraîtrait impossible aux yeux du Ministère qu'elles puissent convaincre une municipalité de la viabilité de leur projet ou de mener celui-ci à terme. Le devoir de protection de la Couronne envers les Autochtones se mue alors en force d'inertie, mettant les Premières Nations en difficulté et justifiant *a posteriori* l'idée qu'elles ne peuvent gérer leurs affaires et ont besoin de la supervision des Affaires indiennes. Cette supervision se traduit par l'obligation pour les gouvernements des Premières Nations de se soumettre à de constantes redditions de comptes à l'égard du Ministère et par la mise en place d'une bureaucratie fédérale jugée responsable de tous les maux.

Les termes « bureaucratie » (*bureaucracy*) et « paperasse » (*red tape, paperwork*) revinrent en effet régulièrement au cours de mes entretiens avec des membres de Premières Nations [Enquête de terrain, 2017]. Ces termes servent à chaque fois à qualifier le gouvernement fédéral, notamment le Ministère des Affaires indiennes, et les contraintes qu'il impose aux Premières Nations. La « bureaucratie » fédérale est critiquée par mes interlocuteurs pour son inertie et son temps de réaction en décalage avec ce qui est attendu de la part des Premières Nations. Le processus de création de la deuxième réserve urbaine de Muskeg Lake à Saskatoon illustre la frustration de la bande envers le gouvernement fédéral. Plusieurs mois après que Muskeg Lake eut envoyé au Ministère des Affaires autochtones les documents requis par la PAR[59] et obtenu le soutien de la municipalité à la création de sa réserve, le document octroyant le statut de

[58] « *a hundred years of implementing policy that says that Indians are incapable of anything good, that it's carried, that undercurrent is still there* »
[59] Dans ce cas précis, il s'agissait de l'enquête environnementale.

réserve tardait toujours à parvenir à la bande[60]. Harry Lafond se remémore la suite des événements :

> C'en est arrivé au point où le Chef de Muskeg Lake et le maire de Saskatoon sont allés à Ottawa rendre visite au Ministre [des Affaires autochtones] […]. On a continué à insister et on nous a dit que le document final avait enfin été présenté au Ministre. C'était en juin et on n'a pas eu l'approbation avant décembre, six mois. […] On a perdu environ 600 000 dollars de revenus au cours de ces six mois, parce qu'il ne s'était pas donné la peine d'apposer la signature finale sur le document final. On avait juste besoin d'une signature[61] [Entretien avec Lafond Harry, 2017].

Le développement d'un terrain destiné à devenir une réserve urbaine ne peut commencer que lorsqu'il a obtenu le statut de réserve : tant que le Ministre ne signe pas le document créant la réserve urbaine, la bande ne peut mettre en œuvre sa stratégie de développement économique. La lenteur administrative de la « bureaucratie » fédérale devient ainsi particulièrement problématique aux yeux de Lafond dans le cadre de projets de développement économique parce qu'elle retarde tout le processus qui suit la création de la réserve, c'est-à-dire la préparation du terrain à sa vocation économique et de création de revenus. Pour l'ancien Chef et Conseiller, ces formalités entretiennent un double standard : sa Première Nation est tenue de respecter des procédures et des échéances contraignantes alors que l'administration fédérale peut se permettre de faire les choses à son rythme.

Harry Lafond formule clairement cette frustration à propos d'une autre procédure que sa Première Nation dut suivre après la signature de l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités en 1992. Chaque Première Nation signataire devait ratifier par référendum un accord dit « spécifique », contenant les clauses et conditions du paiement de ses droits territoriaux. L'accord ne pouvait être ratifié que si une majorité des électeurs de la bande votait en faveur [Lafond Harry, 2017]. Obtenir cette majorité représenta un véritable défi pour la Première Nation parce que sa population avait doublé après 1985 à cause d'un amendement à la Loi sur les Indiens ; or une grande partie des nouveaux membres de Muskeg Lake « n'avait pas la moindre idée de ce qu'était la réserve, ils étaient nés à l'extérieur de la réserve dans des communautés urbaines »[62] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Le gouvernement de la bande dut « convaincre les gens de voter pour quelque chose qu'ils ne comprenaient pas »[63] [Entretien

[60] Voir la section 1.4.2 du Chapitre 1 pour les détails du rôle du Ministre dans la création de réserves.
[61] « *It got to the point where the chief from Muskeg Lake and the mayor of Saskatoon went to Ottawa to visit the minister […]. We continued to push and we were told that the final document was finally presented to the minister, that was in June, we did not get approval until December, six months. […] we lost about 600 000 in that six months of revenue, because he couldn't be bothered to put the final signature on the final document. We just needed a signature* »
[62] « *had no clue of what the reserve was about, they had been born off the reserve in urban communities* »
[63] « *had to get people to vote for something they didn't understand* »

avec Lafond Harry, 2017]. Ce qui frustra Lafond dans ce processus, ce n'est pas tant devoir obtenir la majorité des votes en faveur de l'accord que le fait que la population de Muskeg Lake avait doublé à cause de changements législatifs qui n'étaient pas de son fait, et que l'arrivée de cette nouvelle population rendait extrêmement difficile l'atteinte de la majorité au référendum. Il conclut que « le gouvernement fédéral ne se serait jamais fait ça à lui-même »[64] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Cet exemple illustre le sentiment d'une relation asymétrique, où le gouvernement fédéral peut se permettre d'imposer aux Premières Nations des critères qu'il ne pourrait pas nécessairement remplir lui-même[65].

Les facteurs pratiques de la lenteur fédérale

Lester Lafond, lui aussi membre de Muskeg Lake, a une position fort différente de celle de Harry Lafond sur la PAR et la responsabilité du gouvernement fédéral dans la longueur du processus de création de réserve. Là où Harry Lafond perçoit une inertie administrative produite par une mentalité coloniale des Affaires indiennes, Lester Lafond examine les conditions pratiques dans lesquelles opère le Ministère pour expliquer – sans nécessairement justifier – la lenteur de la bureaucratie fédérale. Sa fine connaissance du gouvernement fédéral provient des divers rôles qu'il a occupés depuis les années 1980 (voir encadré 1).

Il estime d'abord que la PAR est un outil utile et nécessaire qui, ayant été approfondi depuis l'expérience de Muskeg Lake, permet de rationaliser la création de nouvelles réserves ; grâce à elle, les Premières Nations connaissent leurs responsabilités à chaque étape du processus, ce qui permet d'accélérer la conversion en réserve [Entretien avec Lafond Lester, 2019].

En outre, Lester Lafond fait une distinction claire entre le Ministère des Affaires autochtones, basé à Ottawa, et le bureau régional du Ministère à Regina, la capitale saskatchewannaise. Le bureau régional centralise une grande partie des étapes du processus de création d'une réserve avant que le dossier ne soit transmis au bureau du Ministre à Ottawa. Pour Lafond, les employés du bureau de Regina apprirent rapidement à gérer la création de nouvelles réserves après la conclusion de l'Entente-cadre en 1992 et font un bon travail [Entretien avec Lafond Lester,

[64] « *the federal government would never have done that to itself* »

[65] Harry Lafond attribue au gouvernement fédéral l'obligation faite à Muskeg Lake de réunir au moins 50 % des votes de ses électeurs pour que l'accord spécifique soit ratifié. Or ce critère provient en fait de l'Entente-cadre de 1992 qui stipule que les bandes recevront l'argent du gouvernement fédéral pour acheter des terres lorsque la ratification de l'accord spécifique aurait été « sanctionnée par un vote affirmatif de la majorité des électeurs admissibles à voter » [Her Majesty the Queen in Right of Canada et al., 1992 : sect.10.01(iii)]. Autrement dit, le seuil minimal de 50 % a été négocié en amont par le gouvernement fédéral, la province et les Premières Nations elles-mêmes, et pas imposé par le gouvernment fédéral.

2019]. Les délais dans la création de nouvelles réserves seraient ainsi plutôt à chercher du côté du Ministère à Ottawa et de son calendrier annuel d'activités.

Selon lui, le Ministère des Affaires autochtones opère sur un cycle de neuf mois et pas douze. A partir de la mi-juin, la priorité est donnée aux affaires les plus urgentes à expédier avant l'été. Puis, pendant les mois de juillet et août, le Ministère a une activité très réduite. Enfin, pendant les premières semaines de septembre, le Ministère fait face à une accumulation de dossiers en retard, due à la réduction estivale de ses activités. Ainsi, entre la mi-juin et la fin du mois de septembre, il y a peu de chances pour que le Ministère appose sa signature à des propositions d'ajouts aux réserves, qui ne sont pas considérées comme prioritaires par rapport à d'autres dossiers. Ce calendrier permet pour Lafond de comprendre pourquoi plusieurs mois peuvent s'écouler entre le moment où le Ministre reçoit la demande d'ajouts aux réserves et l'octroi effectif du statut de réserve [Entretiens avec Lafond Lester, 2017].

Enfin, et c'est là une exception au regard de tous les autres entretiens que j'ai réalisés, Lester Lafond place une partie de la responsabilité de la longueur du processus de conversion en réserve sur les Premières Nations :

> Parfois, les Premières Nations laissent traîner ça pendant un an parce qu'ils n'ont personne pour le faire, ils n'avaient pas réalisé qu'ils devaient le faire, et après ils vont crier et hurler après le gouvernement fédéral en n'arrêtant pas de dire « envoyez-nous ceci, envoyez-nous cela », et [ce document] peut très bien être sur le bureau de quelqu'un dans la communauté de la Première Nation pendant six mois. C'est arrivé je ne sais combien de fois dans cette province[66] [Entretien avec Lafond Lester, 2017]

La lenteur du processus d'ajouts aux réserves pourrait ainsi être aussi expliquée par le comportement de certaines Premières Nations qui n'ont, selon Lafond, soit pas bien compris leurs rôles et responsabilités, soit font preuve d'un manque d'implication dans le processus lui-même, notamment en termes d'organisation et d'allocation de ressources humaines dédiées. Lester Lafond contraste ce fonctionnement avec celui adopté par Muskeg Lake pour la conversion en réserve du terrain de Sutherland Industrial à partir de 1984 [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. Il insiste que Muskeg Lake ne fut jamais contactée par le gouvernement fédéral à propos d'un document qu'elle aurait oublié de transmettre. Il met la rapidité du processus de conversion en réserve du terrain de Sutherland Industrial sur le compte de la bonne

[66] « *Sometimes First Nations will sit on it for a year because they got nobody to do it, they didn't realize they gotta do it, then they go back screaming and yelling at the federal government, and they keep saying "send this stuff, send this stuff", could be on somebody's desk for six months in a First Nation community. Happened umpteen times in this province* »

organisation de la part de sa Première Nation. Lester Lafond, en tant que directeur des droits fonciers issus des traités de Muskeg Lake, eut pour rôle de gérer toutes les actions nécessaires à la conversion, évitant un manque de coordination au sein de la bande. A partir des informations ponctuellement transmises par le gouvernement fédéral, Muskeg Lake constitua en outre son propre schéma pour avoir une vision claire des documents à transmettre et des étapes à suivre. Ainsi, là où Harry Lafond blâme le gouvernement fédéral pour la lenteur et la difficulté du processus de conversion en réserve, Lester Lafond considère que, si une Première Nation est bien organisée, concentrée sur son objectif final – la conversion en réserve de son terrain – et a une personne référente pour tout le processus, la PAR ne pose pas de difficulté particulière.

Ainsi, le gouvernement fédéral est l'objet d'une représentation négative de la part de l'ancien Chef et Conseiller de Muskeg Lake, d'autant plus dans le cadre de la création de ses réserves urbaines à Saskatoon. Harry Lafond perçoit l'administration fédérale comme une bureaucratie coloniale et paternaliste, parfois arbitraire, accusée de lenteur, d'inertie et de mettre en place des procédures restrictives entravant le développement économique des Premières Nations. Par contraste, Lester Lafond, interprète la lenteur de la bureaucratie fédérale comme le résultat de facteurs pratiques et comme pouvant aussi relever de la responsabilité de Premières Nations mal organisées.

1.2.2 Des acteurs fédéraux alliés de Muskeg Lake

L'analyse des discours positifs de Harry et Lester Lafond à l'égard du gouvernement fédéral révèle que ce n'est pas tant l'entité administrative qui est perçue positivement mais plutôt quelques individus à l'intérieur de cette institution. C'est notamment le cas de Rose Boyko, précédemment évoquée[67], et de Bill McKnight, sur lequel je me concentre ci-dessous.

Par contraste avec une administration fédérale perçue comme tout sauf aventureuse et prête à innover, McKnight fait figure d'iconoclaste. Harry Lafond affirme que Muskeg Lake eut « de la chance que le Ministre des Affaires indiennes de l'époque ait été Bill McKnight, à la fin des années 1980 »[68] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Le soutien du Ministre au projet de

[67] Rose Boyko est l'objet de discours laudatifs de la part de membres de Muskeg Lake. Ainsi, son rôle est perçu comme très positif par Lester Lafond, qui traita avec elle en 1987 et 1988 : il utilise les termes « aide », « aider », « protéger » et « protection » pour qualifier les interventions de Boyko dans les négociations de Muskeg Lake avec la ville de Saskatoon [Entretiens avec Lafond Lester, 2017, 2019].

[68] « *fortunate that the Minister of Indians Affairs of the day was Bill McKnight in the late* »

réserve urbaine permit à Muskeg Lake de contourner la politique foncière en vigueur pour le paiement de la dette territoriale du gouvernement fédéral. Cette politique foncière pouvait exiger que les Premières Nations sélectionne des parcelles contigües à leurs réserves rurales, ce qui était « pratiquement impossible »[69] [Entretien avec Lafond Harry, 2017], empêchant *de facto* la création de réserves urbaines.

Pour l'ancien Chef et Conseiller de Muskeg Lake, l'intérêt qu'éveilla chez McKnight le projet de réserve urbaine permit à la Première Nation de parvenir à ses fins : « le Ministre des Affaires indiennes avait développé un intérêt dans ce processus [créer une réserve urbaine] et comprit l'intérêt de manipuler son ministère pour être sûr que ça marcherait »[70] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Le soutien de McKnight et, avec lui, du Ministère des Affaires indiennes, facilita en effet le processus. J'ai noté plus haut que McKnight participa à la résolution du conflit entre entités fédérales à propos du transfert du terrain de Sutherland, ce qui permit à Muskeg Lake d'obtenir la propriété.

En outre, c'est le Ministère qui, une fois toutes les étapes de la PAR accomplies, transmet la proposition d'ajouts aux réserves au Conseil Privé de la Reine. Ce dernier, sur recommandation du Ministre, promulgue le décret en conseil qui transforme officiellement un terrain en réserve. Sans le soutien du Ministre, il est ainsi hautement improbable, voire impossible, qu'une propriété quelle qu'elle soit puisse être convertie en réserve. L'appui de Bill McKnight au projet de Muskeg Lake dès sa nomination en 1986 fit donc beaucoup pour la création de la réserve urbaine.

La représentation positive du rôle de l'ancien Ministre des Affaires autochtones existe au-delà des seuls discours de Harry Lafond. McKnight, d'origine non-autochtone, reçut le titre de Chef honoraire (*honorary Chief*) de la Nation Crie de Muskeg Lake, une distinction qui lui fut décernée en l'honneur de son rôle dans la création de la réserve urbaine et qu'il conserva jusqu'à sa mort en 2019. Le nom de la zone d'activités qui ouvrit ses portes sur la réserve urbaine de Saskatoon en 1993 – le *McKnight Commercial Centre* – ne laisse aucun doute sur la reconnaissance de Muskeg Lake envers le Ministre.

Le Ministre des Affaires indiennes, représentant *a priori* par excellence de la bureaucratie fédérale et du contrôle étatique sur la vie des Premières Nations, joua ainsi un rôle

[69] « *next to impossible* »
[70] « *the Minister of Indian Affairs had developed an interest in that process and saw value in manipulating his department to make sure that it occurred* »

particulièrement important et positif dans le projet de réserve urbaine de Muskeg Lake. La représentation négative du gouvernement fédéral qui existe chez Harry et Lester Lafond est ainsi nuancée par l'intervention d'individus comme McKnight qui se démarquent de leur institution et sont l'objet de représentations positives de la part de Muskeg Lake

Obtenir le transfert du terrain de Sutherland Industrial représenta donc la toute première étape de la création de la réserve urbaine de Muskeg Lake. Les rivalités interministérielles pour le contrôle de la parcelle de Sutherland Industrial furent résolues grâce au soutien à Muskeg Lake du Ministre Bill McKnight et à la participation au projet de Lester Lafond, lié de son côté au parti contrôlant à l'époque le gouvernement fédéral. Après l'obtention du terrain, le gouvernement fédéral intervint de deux façons dans le processus de conversion en réserve. D'une part, il imposa un cadre législatif contraignant et flou, dont résulta l'obligation de négocier un accord avec la municipalité sans pour autant fournir de précisions à la Première Nation sur les points devant être abordés. D'autre part, il participa au succès des négociations entre Saskatoon et Muskeg Lake en clarifiant le statut légal du terrain et la souveraineté qui s'y appliquerait et en offrant au gouvernement municipal la garantie que la Première Nation respecterait l'accord municipal. Le rôle protéiforme du gouvernement fédéral dans la création de la réserve urbaine de Saskatoon produit une dichotomie nette dans les discours de Muskeg Lake envers l'entité fédérale. Les entretiens font ressortir une représentation négative de l'institution fédérale comme une bureaucratie paternaliste et coloniale, aux côtés de laquelle coexiste une représentation positive de certains individus, agissant au nom du gouvernement fédéral et loués pour leur soutien à Muskeg Lake et leur participation à la création de la réserve urbaine.

Je vais à présent étudier la relation nouvelle créée par la Nation Crie de Muskeg Lake et la ville de Saskatoon, rendue nécessaire par le gouvernement fédéral qui exige qu'un accord formel soit conclus entre la Première Nation et la municipalité.

2. Muskeg Lake et Saskatoon : une nouvelle relation intergouvernementale

Après la revendication de la parcelle de Sutherland Industrial par Muskeg Lake en 1984, le leadership de la bande s'attela à la création d'une relation avec la ville de Saskatoon afin de pouvoir conclure avec l'accord formel exigé par le gouvernement fédéral. La Première Nation ne s'était jusqu'alors jamais aventurée à mener des projets de développement économique en milieu urbain et n'avait jamais eu à négocier avec une municipalité telle que Saskatoon. L'absence de cadre légal fut particulièrement problématique car les deux gouvernements n'avaient pas d'indications sur « l'objet et l'étendue des négociations »[71] à mener [Lafond Lester, 1999 : 190].

Les négociateurs de Muskeg Lake et de Saskatoon identifièrent quatre sujets à inclure dans l'accord municipal : la question de la souveraineté sur la réserve, l'aménagement du territoire, la fiscalité et la provision des services municipaux à la réserve urbaine. Ces négociations intergouvernementales furent parmi les toutes premières à avoir eu lieu au Canada [Dust, 1995 : 6].

J'explique d'abord pourquoi le gouvernement de la Saskatchewan joua un rôle marginal dans la création de la réserve urbaine, faisant de la municipalité un acteur de premier plan. J'étudie ensuite les négociations et l'accord municipal afin de comprendre comment le potentiel conflictuel de la création de la réserve urbaine fut désamorcé par les gouvernements de Muskeg Lake et Saskatoon[72]. Je présente d'abord la réaction du *leadership* de la ville face au projet de Muskeg Lake. Puis, je montre que le soutien du maire et du Commissaire de la ville aida la Première Nation à dépasser les résistances du conseil municipal et de l'administration. J'identifie ensuite les caractéristiques de la relation intergouvernementale créée par les négociations entre la Première Nation et la ville : pragmatisme, représentation de la réserve urbaine comme un projet mutuellement bénéfique et attitude de dialogue et de compromis. Enfin, j'analyse les éléments de l'accord municipal qui permettent de dessiner les contours de la zone de contact entre les deux gouvernements et de comprendre la place que la Nation Crie de Muskeg Lake négocia dans la gouvernance de la réserve urbaine.

[71] « *focus and extent of negotiations* »
[72] Voir les sections 1.4.2 et 2.2.2 du Chapitre 1 pour le potentiel conflictuel des réserves urbaines entre Premières Nations et municipalités.

Le manque de clarté des instructions reçues, la difficulté d'identification des interlocuteurs provinciaux et la mauvaise qualité de la communication entre les gouvernements fédéral et provincial furent identifiées par mes interlocutrices du département d'urbanisme de Saskatoon comme les principales difficultés rencontrées par la municipalité dans le processus d'ajouts aux réserves [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Depuis la création de la réserve urbaine de Muskeg Lake, ces difficultés ont encouragé la ville de Saskatoon à limiter au maximum les interventions provinciales dans le processus de dialogue avec les Premières Nations qui créent des réserves urbaines dans la municipalité. Ainsi, le rôle de la province dans la conversion en réserve, perçu négativement par la ville, renforça la dimension fondamentalement bilatérale des relations intergouvernementales entre les Premières Nations et la ville de Saskatoon depuis la fin des années 1980.

Dans les faits, la province de Saskatchewan se tint globalement à l'écart des discussions entre Muskeg Lake et Saskatoon. L'expérience négative de la réserve urbaine de Prince Albert quelques années auparavant échauda le gouvernement provincial, l'amenant à considérer qu'il valait mieux surveiller de loin le processus en cours à Saskatoon et « laisser la municipalité protéger ses propres intérêts »[73] [Barron et Garcea, 1999a : 44]. En outre, le terrain de Sutherland était déjà une Terre de la Couronne fédérale quand Muskeg Lake le revendiqua : il n'était pas sous la souveraineté de la province ou de la municipalité, donc la majorité des étapes impliquant le gouvernement provincial[74] ne s'appliquait pas à ce cas précis.

Les négociations menées par la Première Nation et la ville pour les trois accords conclus entre 1988 et 1993 n'inclurent de représentants du gouvernement provincial qu'aux moments où leur participation s'avéra absolument nécessaire [Irwin, 1999]. La prise de distance volontaire du gouvernement provincial eut un impact considéré comme bénéfique : Irwin estime que la nature strictement bilatérale des négociations, permise par l'absence de la province, contribua grandement à l'efficacité de la collaboration entre Muskeg Lake et Saskatoon et à la création d'une relation intergouvernementale saine et durable [Irwin, 1999 : 215].

Depuis l'expérience de Saskatoon avec Muskeg Lake, la municipalité choisit de contourner la procédure officielle de l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. L'Entente-cadre stipule que, quand une Première Nation souhaite créer

[73] « *leave it to the municipality to protect its own interests* »
[74] Voir la section 1.4.2 du Chapitre 1 pour le rôle des gouvernements provinciaux dans la création de réserves.

une réserve urbaine, le gouvernement fédéral avertit son homologue provincial, qui relaie l'information à la municipalité concernée. La municipalité est censée synthétiser ses éventuelles inquiétudes et remarques et les faire parvenir à la province, qui les fait suivre au gouvernement fédéral, qui les envoie ensuite à la Première Nation. Hartney et Kripki[75] rapportent ainsi que la province propose fréquemment à la municipalité de participer aux rencontres avec la Première Nation, en dépit de l'expérience de Saskatoon en matière de réserves urbaines[76] [Entretien avec Dorval *et al.,* 2017]. Contrairement à la procédure préconisée dans l'Entente-cadre, le département d'urbanisme contacte directement à la Première Nation, avant même de répondre à la province. En créant une relation sans intermédiaire avec la Première Nation, Hartney estime que les discussions autour des accords municipaux sont plus efficaces et permettent d'éviter de surcharger les débats avec « le passif de deux ou trois niveaux de gouvernement au lieu d'un »[77] [Entretien avec Dorval *et al.,* 2017]. Ce choix permet aux deux parties présentes de pouvoir communiquer clairement leurs positions et leurs attentes, plutôt que de s'en remettre à une « bureaucratie »[78] provinciale ou fédérale qui suscite parfois la méfiance [Entretien avec Lafond Lester, 2017 ; Entretien avec Dorval *et al.*, 2017 ; Entretien avec Lafond Harry, 2017].

La maigre implication du gouvernement de la Saskatchewan dans la création de la réserve urbaine de Muskeg Lake est reflétée par les entretiens semi-directifs que j'ai menés à Saskatoon en avril 2017. Les discours des acteurs révélèrent leur indifférence globale à l'égard du rôle de la province ; dans la majorité des cas, les discussions se concentrèrent sur l'implication des gouvernements fédéral, municipal et autochtone, avec des commentaires seulement marginaux sur le gouvernement provincial [Enquête de terrain, 2017].

La mise en place de relations bilatérales entre gouvernements des Premières Nations et la ville de Saskatoon est le produit direct de l'expérience de la réserve urbaine de Sutherland Industrial. Depuis, Saskatoon se passe autant que possible de l'intermédiaire provincial et dialogue directement avec les Premières Nations. Je vais à présent analyser la nouvelle relation

[75] Laura Hartney est directrice de la branche *Regional planning* du département d'urbanisme (*planning department*) de Saskatoon ; cette branche gère les relations de la ville avec les autres gouvernements, notamment les municipalités rurales entourant Saskatoon et les Premières Nations ayant des terres dans ou près de la ville. Dana Kripki est planificatrice principale (*senior planner*) en charge des partenariats régionaux de la ville avec d'autres municipalités et des Premières Nations.

[76] Quand Muskeg Lake créa sa reserve urbaine, l'Entente-cadre sur les droits fonciers, qui précise le rôle du gouvernement provincial, n'avait pas été signée ; depuis la signature de l'Entente-cadre, la province a un rôle clairement défini dans la création de nouvelles réserves (voir la section 1.4.2 du Chapitre 1).

[77] « *the baggage of two or three levels of government along instead of one* »

[78] « *bureaucracy* »

intergouvernementale entre Muskeg Lake et Saskatoon, créée à partir de 1984 pour l'établissement de la réserve urbaine de Sutherland.

2.1 La réception du projet de réserve urbaine par le leadership de la ville

2.1.1 Un projet économique qui emporte le soutien du maire et du Commissaire de Saskatoon

La présentation de la réserve urbaine comme bénéfique aux deux parties apparaît dans les discours des représentants de la bande et de la municipalité comme le premier facteur ayant permis des négociations rapides et concluantes [Irwin, 1999 : 215 ; Entretien avec Lafond Lester, 2017]. En accentuant la dimension économique du projet de réserve urbaine, Muskeg Lake obtint le soutien du maire de la ville, qui les aida ensuite à convaincre l'administration et le conseil municipal.

La bande prit le parti de présenter le projet de réserve urbaine comme une opportunité économique pour la municipalité [Irwin, 1999 : 214 ; Savage et Moccia, 2011 : 96]. Le terrain de Sutherland Industrial n'était à l'époque pas développé : il n'accueillait ni activité ni bâtiment et n'était pas connecté aux réseaux routier, d'électricité, d'eau ou d'égouts ; par conséquent, la municipalité n'en tirait aucun revenu lié à l'impôt foncier ou à la taxe sur les entreprises [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. Le projet de développement porté par Muskeg Lake ferait du terrain un parc industriel abritant de nombreuses activités. La municipalité perçevrait ainsi des revenus fiscaux et une compensation pour les services fournis à la réserve : la réserve urbaine de Muskeg Lake bénéficierait aussi à la ville.

Joseph Garcea rapporte qu'au lieu de mettre l'accent sur les implications politiques et juridictionnelles de la réserve urbaine, Lester Lafond interpella ainsi Cliff Wright, homme d'affaires et maire de Saskatoon : « Vous voulez faire affaire, oui ou non ? Parce que si Saskatoon n'est pas intéressée, Muskeg Lake ira placer son argent ailleurs »[79] [Entretien avec Garcea, 2017]. La stratégie fonctionna : Cliff Wright s'enthousiasma pour le projet et devint dès lors un allié de la Première Nation[80] [Entretiens avec Lafond Harry, 2017 ; Lafond Lester,

[79] « *Do you want to do business, yes or no? Because if Saskatoon isn't interested, Muskeg Lake will take its money somewhere else* »

[80] Comme le montra l'épisode de la réunion à Ottawa en 1987, précédemment mentionnée : le maire de la ville assura à Lafond qu'il ferait part de son soutien à la création de la réserve si jamais le Ministre des Travaux Publics et le Conseil du Trésor n'avaient pas été convaincus par la présentation de Lafond.

2019]. Marty Irwin, le Commissaire de la ville[81], présent lors de la première rencontre entre Lafond et Wright, soutint également le projet. Le soutien du maire et du bureaucrate le plus haut gradé de Saskatoon empêcha une résistance au projet aux échelons inférieurs de l'administration [Entretiens avec Lafond Lester, 2017 ; Lafond Harry, 2017].

Avoir le Commissaire de la ville du côté de Muskeg Lake facilita la dimension administrative des négociations : Lester Lafond rapporte qu'à chaque fois qu'il avait affaire avec le département d'ingénierie, le département légal ou n'importe quel autre, le Commissaire « leur disait : 'Occupez-vous d'eux, faites en sorte que ça marche' »[82] [Entretien avec Lafond Lester, 2017].

2.1.2 Un conseil municipal à convaincre

La dimension politique des négociations ne fut pas aussi évidente que la partie administrative. Lester et Harry Lafond identifièrent des résistances de la part de plusieurs conseillers municipaux. Cette difficulté fut résolue grâce à trois facteurs.

Premièrement, la personnalité de Cliff Wright et son aura participèrent à estomper la difficulté que représentait le manque de soutien de certains conseillers au projet [Entretien avec Lafond Lester, 2017 ; Entretien avec Dorval *et al.*, 2017 ; Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Prenant soin de souligner que Cliff Wright « n'était pas un autocrate »[83], Lester Lafond souligne toutefois que le respect dont le maire bénéficiait auprès du conseil municipal de Saskatoon lui donnait « une autorité implicite pour faire des choses sans les consulter »[84] [Entretien avec Lafond Lester, 2017].

Deuxièmement, Muskeg Lake mit en place une stratégie de dialogue, plutôt que de confrontation, avec les conseillers récalcitrants. Vers la fin des négociations, quand les rencontres entre la bande et les représentants de la ville s'intensifièrent, Muskeg Lake identifia les conseillers qui s'opposaient encore à la création de la réserve urbaine. Le *leadership* de la Première Nation invita individuellement les conseillers à dîner de manière informelle pour leur donner l'opportunité de poser directement leurs questions sur la bande, ses projets économiques et le développement de la réserve urbaine [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Pour Harry

[81] Entre 1985 et 1988. Voir note de bas de page 42 pour le rôle du Commissaire de la ville.
[82] « *told them 'deal with them, make it work'* »
[83] « *wasn't an autocrat* »
[84] « *undeclared authority to do things without their consultation* »

Lafond, cette approche, fondée sur le dialogue et la transparence, permit de couper l'herbe sous le pied de l'opposition au projet :

> On a toujours procédé selon une approche amicale, « nous voulons vous faire confiance et nous voulons que vous nous fassiez confiance », et ça a marché, ça a vraiment atténué les réactions négatives dans la communauté[85] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]

Quand l'accord de principe entre Muskeg Lake et Saskatoon sur la création de la réserve urbaine fut soumis au vote du conseil municipal, il fut approuvé à l'unanimité par les dix conseillers, signalant la réussite de la stratégie de dialogue de la Première Nation.

Peu avant le vote, un conseiller s'opposait pourtant toujours à la création de la réserve. C'est là qu'intervint le troisième élément qui permit à la Première Nation de remporter le soutien politique nécessaire à l'avancée de son projet, élément qui relève d'un concours de circonstances favorables plutôt que d'une stratégie délibérée de la bande. Muskeg Lake avait engagé un cabinet juridique pour gérer les aspects légaux de l'accord municipal ; l'un des employés du cabinet s'avéra être le gendre du conseiller réfractaire. Avant le vote du conseil municipal, la bande envoya cette personne discuter avec le conseiller pour le convaincre de soutenir l'accord, ce qui fonctionna [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. De la même manière que le réseau personnel de Lester Lafond lui avait permis de trouver le terrain de Sutherland, les contacts personnels du salarié du cabinet juridique permirent d'écarter le dernier obstacle à l'approbation de l'accord municipal.

2.2 Les négociations entre Muskeg Lake et Saskatoon : la construction d'une relation intergouvernementale positive

Pour Irwin, le facteur influant le plus la création et le fonctionnement d'une réserve urbaine est « la nature de la relation entre les représentants de la municipalité et de la Première Nation »[86] [Irwin, 1999 : 213]. En effet, les négociations menées par Muskeg Lake et Saskatoon entre 1984 et 1988 permirent la construction d'une relation intergouvernementale que les deux parties considèrent comme positive et mutuellement bénéfique, ce qui facilita la création de la réserve de Sutherland Industrial. Elles se distinguent ainsi des négociations entre la Nation Crie de Peter Ballantyne et la ville de Prince Albert, le seul précédent de création de réserve urbaine dans la

[85] « *We always did it in a friendly 'we want to trust you and we want you to trust us' approach, and it worked, it really toned down the pushback in the community* »
[86] « *the nature of the relationship between municipal and First Nations' officials* »

province. Je vais à présent explorer les négociations entre Muskeg Lake et Saskatoon afin d'identifier les facteurs qui permirent d'éviter une situation conflictuelle.

2.2.1 Approche pragmatique et convergence d'intérêts

L'une des caractéristiques principales de la relation entre Saskatoon et Muskeg Lake est l'attitude pragmatique qu'elles disent avoir adoptées dans les négociations précédant la création de la réserve urbaine. Les adjectifs « cordiales », « positives » et « pragmatiques » reviennent régulièrement dans les discours de Lester Lafond et de Marty Irwin pour qualifier les négociations et l'approche adoptée par les deux parties. L'objectif de la bande et de la ville était de « créer une réserve avec une coopération maximale et dans des délais les plus brefs »[87] [Irwin, 1999 : 215].

La représentation du projet par les deux parties comme une entreprise mutuellement bénéfique prit le pas sur les conflits qui auraient pu émerger à propos d'aménagement du territoire ou d'autorité fiscale. La fonction économique de la réserve urbaine permit comme nous allons le voir une convergence d'intérêts entre la Première Nation, la ville, les résidents et le gouvernement fédéral. Muskeg Lake souhaitait établir un parc industriel et commercial sur la parcelle de Sutherland Industrial. Le zonage[88] de la ville de Saskatoon pour cette propriété correspondait parfaitement au plan de la Première Nation, ce qui évita des conflits potentiels sur l'usage du territire de la réserve urbaine. Le développement de la réserve urbaine produirait des sources de revenus pour Muskeg Lake et pour Saskatoon. Le projet fut présenté comme une « réserve commerciale »[89] aux résidents du quartier, prévenant ainsi les craintes de voir s'établir une réserve résidentielle urbaine près de chez eux [Entretien avec Lafond Lester, 2017 ; Entretien avec Garcea, 2017] ; la municipalité n'eut pas à dépenser de temps et d'énergie pour convaincre les résidents de l'innocuité de la réserve [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Garcea affirme que si une réserve urbaine se fond dans le contexte architectural et économique de son quartier, les résidents acceptent en effet beaucoup plus facilement la présence de membres des Premières Nations [Entretien avec Garcea, 2017]. Le gouvernement fédéral insista également pour que le terrain soit développé de manière à accueillir des activités commerciales et

[87] « *to create a reserve with maximum cooperation and minimum delay* »
[88] Pratique d'aménagement du territoire consistant à diviser un espace en zones dans lesquelles seuls certains usages définis sont permis : usage agricole, résidentiel, commercial, industriel, etc. Les municipalités canadiennes sont responsables de l'aménagement du territoire, qu'elles encadrent avec des règlements de zonage (*zoning by-laws*).
[89] « *business reserve* »

industrielles ; ceci ne constitua pas un obstacle puisque Muskeg Lake et Saskatoon souhaitaient la même chose [Lafond Lester, 1999 : 191].

Le développement de la réserve urbaine en parc industriel et commercial étant perçu comme bénéfique à la Première Nation et à la municipalité, il n'y eut pas de débat sur la création même de la réserve urbaine. Irwin rapporte que les débats internes à la ville « portèrent sur les questions qui devaient être soulevées et résolues plutôt que sur si la réserve devait être créée ou pas »[90] [Irwin, 1999 : 215]. L'absence d'une opposition de principe de la part de Saskatoon permit aux deux parties de se concentrer sur les questions pratiques liées à la conversion du terrain au statut de réserve. Plutôt que de débattre du contexte dans lequel s'inscrivait la création de la réserve, comme les droits fonciers issus des traités ou les relations historiques entre gouvernements autochtones et municipaux, les représentants de Saskatoon et de Muskeg Lake portèrent leurs efforts sur les moyens permettant de réaliser leur objectif commun : la création de la réserve. Cette approche pragmatique permit de soulever rapidement « des questions pratiques, du quotidien, telles que la construction des bâtiments, les places de parking, les routes »[91] ou encore la provision de services municipaux à la réserve urbaine [Irwin, 1999 : 215].

Cette attitude pragmatique peut sembler la plus logique à adopter quand deux parties ont un intérêt commun, tel que s'assurer du bon développement de l'un des seuls parcs industriels d'une ville. Réussir à orienter les débats vers les moyens pratiques d'un tel projet, plutôt que sur des questions de souveraineté, n'était toutefois pas évident dans un tel contexte de relations intergouvernementales : chaque partie aurait pu craindre de voir son autorité rognée sur son propre territoire. Lester Lafond explique ainsi que la bande craignait que les compromis trouvés avec la ville puissent conduire à une érosion de sa propre souveraineté [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. Toutefois, la nécessité reconnue par les deux parties de s'accorder sur la provision de services municipaux à la réserve prit le pas sur les inquiétudes liées à une perte de souveraineté sur le territoire de la future réserve. Aux yeux de l'ancien Commissaire de la ville, Muskeg Lake et Saskatoon « étaient plus soucieuses de fournir les services nécessaires à leurs

[90] « *revolved around the issues that had to be addressed and resolved, rather than whether or not the reserve should be created* »
[91] « *practical, day-to-day issues such as building construction, parking, roads* »

résidents respectifs de la manière la plus efficace possible que [de savoir] quel gouvernement avait l'autorité juridictionnelle finale sur ces services »[92] [Irwin, 1999 : 215].

Centrer les débats sur des questions pratiques et matérielles de la création de la réserve urbaine permit à Muskeg Lake d'éviter de diluer les négociations avec la ville en incluant d'autres sujets qui pouvaient devenir polémiques, comme le traitement des citoyens autochtones par les services de police municipaux[93]. Or, pour Lester Lafond, il importe de rester concentré sur l'objectif initial, la création de la réserve urbaine :

> Une réserve urbaine, c'est pour négocier, faire des affaires. […] Donc ne mélangez pas tout, ne soyez pas énervés contre le département de police ou les services sociaux, ce n'est pas la responsabilité de la ville de s'inquiéter de ça quand ils sont en train de négocier une réserve urbaine avec vous. C'est une autre question pour un autre moment[94] [Entretien avec Lafond Lester, 2017]

Il importait ainsi de rester pragmatique : les négociations avec la municipalité devant permettre la création de la réserve urbaine, Muskeg Lake évita de les utiliser pour exprimer des frustrations d'ordre social ou politique.

2.2.2 Stratégie de dialogue

L'existence d'un conflit local antérieur entre la ville de Prince Albert et la Nation Crie de Peter Ballantyne conduisit Saskatoon et Muskeg Lake à s'orienter vers une relation intergouvernementale non conflictuelle et fondée sur le dialogue et la négociation.

En 1978, la Nation Crie de Peter Ballantyne sélectionna une parcelle de Terre de la Couronne fédérale dans la ville de Prince Albert (Saskatchewan) pour en faire une réserve urbaine. La municipalité s'opposa fermement à la conversion en réserve de la propriété, refusant la présence d'une « juridiction à l'intérieur d'une juridiction »[95] [Barron et Garcea, 1999a : 35] et le maire

[92] « *more concerned with providing required services to their respective residents in the most efficient and effective manner than with which government had the ultimate jurisdictional authority over those services* »
[93] La mort de Neil Stonechild, un adolescent autochtone, suite à un *starlight tour* à Saskatoon en 1990, échauffa ainsi beaucoup les esprits. L'expression *starlight tour* (« promenade à la lumière des étoiles ») est un euphémisme désignant une pratique des services de police municipaux canadiens qui, lorsqu'ils interpellent un individu en état d'ébriété, le conduisent en voiture aux limites de la ville pour l'obliger à rentrer à pied. Dans les conditions climatiques de l'hiver canadien, cette pratique peut être létale.
[94] « *An urban reserve's to negotiate, get business.* […] *So don't mix it up, don't be pissed off at the police department or social services, it's not the city's responsibility to be worried about that while they're negotiating an urban reserve with you* »
[95] « *a jurisdiction within a jurisdiction* »

suggéra que la Première Nation devrait plutôt sélectionner des terres près de sa réserve rurale [The Peter Ballantyne Cree Nation, 1999 : 164]. Les négociations entre la Première Nation et la municipalité se conclurent sur ce mot du maire : « Après 14 mois de négociations, je dis qu'aucune réserve indienne ne sera construite à Prince Albert »[96] [Spencer Dick cité dans The Peter Ballantyne Cree Nation, 1999 : 165]. Le conseil municipal rejeta en janvier 1981 la proposition d'accord élaborée par les administrations de la ville et de la Première Nation. Le gouvernement fédéral décida que la municipalité avait été de mauvaise foi dans ses négociations avec la bande et il octroya le statut de réserve au terrain, sans qu'aucun accord n'ait été conclu entre Prince Albert et la Première Nation [The Peter Ballantyne Cree Nation, 1999 ; Yeo, 1999]. Peter Ballantyne n'avait ainsi aucune obligation de respecter le zonage municipal, les standards de construction ou les normes municipales de sécurité[97]. Irwin note que l'exemple de la réserve de Prince Albert « offrit un modèle plus instructif sur ce qu'il ne fallait pas faire que sur ce qu'il fallait faire »[98] [Irwin, 1999 : 216]. Ayant compris que la voie suivie par Prince Albert avait débouché sur une situation potentiellement préjudiciable pour cette municipalité, la ville de Saskatoon prit le parti de négocier avec Muskeg Lake plutôt que de tenter d'imposer sa volonté sans garantie de résultat.

Cette stratégie de dialogue tire aussi sa source dans la représentation que Muskeg Lake et Saskatoon ont l'une de l'autre : elles se reconnaissent comme deux gouvernements souverains qui ont intérêt à négocier plutôt que d'affirmer unilatéralement leurs droits. Harry Lafond explique ainsi comprendre que l'attitude de certaines Premières Nations effraient les municipalités :

> J'ai déjà vu des leaders de Premières Nations allant dans une communauté et ils arrivent là et [disent] « C'est mon droit ! », donc ils tapent du poing sur la table. Ça n'aide pas à construire une relation. Ça crée de la résistance. Moi aussi je résisterais si quelqu'un me faisait ça[99] [Entretien Lafond Harry, 2017]

Du côté de la ville, l'idée que les Premières Nations ne sont pas obligées de conclure un accord avec Saskatoon est bien ancrée. La municipalité reconnut dès l'époque des négociations qu'elle n'avait pas de droit de *veto* sur la création de la réserve. Theresa Dust, l'avocate de la ville qui

[96] « *After 14 months of negotiations, I'm saying that no Indian reservation will be built in Prince Albert* »
[97] La ville de Prince Albert, constatant qu'il valait mieux dans ces conditions négocier avec la Première Nation, accepta finalement de revenir à la table des négociations pour conclure un accord avec elle.
[98] « *provided a model that was more instructive on what not to do than on what to do* »
[99] « *I've seen some First Nations leaders going to a community and they just come in there and "it's my right" so they're table-thumping. It doesn't help build relationships. You get pushed back. I'd be pushing back too if someone were doing that to me* »

rédigea l'accord municipal de 1988, écrit ainsi que dans le contexte de la création de réserves urbaines, « la ville et la Première Nation sont des partenaires égales »[100] [Dust, 1994 : 2] et que l'une ne peut imposer sa volonté à l'autre. C'est un constat auquel firent écho les employées du département d'urbanisme en 2017, insistant que l'existence d'un accord municipal sur le développement et les services n'est pas obligatoire pour qu'une réserve urbaine soit créée et que le gouvernement fédéral peut accorder le statut de réserve à une propriété urbaine même sans l'accord de la ville [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. On est très loin ici de l'attitude des municipalités qui, encore au début du 20e siècle, n'hésitaient pas à faire exproprier les Premières Nations de leurs réserves près des villes[101].

2.2.3 Une relation intergouvernementale durable

Le dernier élément important de la relation entre la Nation Crie de Muskeg Lake et la ville de Saskatoon réside dans la compréhension par les deux parties que les négociations pour l'accord représentaient les prémices d'une relation de long terme. La conversion en réserve d'une propriété étant irréversible, la Première Nation et la ville seraient voisines *ad vitam aeternam*. Une fois la réserve créée, les deux gouvernements auraient toujours affaire l'un à l'autre pour la provision et le paiement de services, l'aménagement du territoire ou encore la compatibilité des règlements administratifs. La prise en compte par les deux gouvernements du caractère durable de leur relation eut plusieurs conséquences.

Premièrement, la bande et la ville choisirent de mettre en place des négociations bilatérales. Autrement dit, elles ne firent globalement pas appel aux gouvernements fédéral et provincial pour négocier à leur place. Au lieu de faire intervenir des acteurs qui ne seraient pas directement affectés par la création de la réserve urbaine, Saskatoon et Muskeg Lake choisirent de désigner un nombre restreint de représentants chargés de mener les négociations. L'idée était qu'avoir un petit nombre de personnes se consacrant aux négociations permettrait une collaboration étroite et efficace [Irwin, 1999 : 215]. En outre, les problèmes rencontrés avec la création de la réserve étant fondamentalement locaux, les deux parties jugèrent qu'il valait mieux que les solutions qui y soient apportées proviennent des échelons de décision locaux, c'est-à-dire les gouvernements de Saskatoon et de Muskeg Lake [Dust, 1998 : 3].

[100] « *the city and the First Nation are equal partners* »
[101] Voir la section 2.2.1 du Chapitre 1.

Le second élément découlant de la nature durable de la relation entre Muskeg Lake et Saskatoon est la confiance nécessaire entre les deux. Harry Lafond et mes interlocuteurs de la ville de Saskatoon soulignèrent que le développement d'un lien de confiance entre les représentants des deux gouvernements était l'un des points les plus importants dans la création d'une réserve urbaine [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017 ; Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Du point de vue de Hartney et Kripki, la ville a « cent cinquante ans de confiance à reconstruire »[102] avec les Premières Nations, et les réserves urbaines sont justement l'occasion de faire preuve de bonne volonté et d'agir dans le sens de la réconciliation[103] [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Du côté de Muskeg Lake, Harry Lafond estime que, en tant que Première Nation, « vous devez discuter, vous devez dialoguer, vous devez faire confiance »[104] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Cette volonté de dialogue fut considérée par la ville comme bienvenue, d'autant plus que l'une des inquiétudes formulées par les municipalités par rapport à la création de réserves urbaines est que les Premières Nations ne les considèrent pas comme des interlocutrices importantes valant la peine de dépenser du temps et de l'attention [Dust, 1994 : 5].

La relation de confiance bâtie entre les deux gouvernements est illustrée par un arrangement financier auquel consentit la ville quand Muskeg Lake rencontra des difficultés pour viabiliser sa propriété urbaine. Au cours des négociations, les deux gouvernements s'étaient mis d'accord sur le fait que Muskeg Lake aurait besoin de connecter la réserve aux réseaux municipaux d'eau et d'égout – une opération pour laquelle la Première Nation devrait payer à l'avance. Mais la bande n'avait pas l'argent pour payer à la ville les frais de connexion aux réseaux municipaux, ce qui mettait grandement en péril la viabilité économique de la réserve urbaine. La ville de Saskatoon, comprenant la situation financière de la Première Nation, « fit quelque chose de très inhabituel »[105] : elle mit en place un échéancier de paiements partiels dont Muskeg Lake pourrait s'acquitter au fur et à mesure chaque année pendant onze ans, au lieu d'exiger de la bande le paiement total à l'avance [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. L'ancien Chef et Conseiller de Muskeg Lake interprète ce geste comme une conséquence directe de la relation de confiance établie avec Saskatoon avant la création de la réserve urbaine. En retour, la bande mit un soin tout particulier à tenir ses engagements et à payer ses factures en temps et en heure,

[102] « *150 years of trust to build back up* »
[103] Je reviens sur le principe de réconciliation entre peuples autochtones et non-autochtones dans la section 3.1.2.
[104] « *You have to converse, you have to dialogue, you have to trust* »
[105] « *did something very unusual* »

considérant que c'était extrêmement important pour la bonne continuation de sa relation avec Saskatoon.

Pour perpétuer les bonnes relations développées au cours des négociations, la ville et la Première Nation décidèrent de continuer à se rencontrer de façon régulière après la création de la réserve urbaine. Ces rencontres étaient envisagées comme une occasion de socialiser, de créer du lien, plutôt que de discuter de problématiques concrètes liées à la réserve urbaine [Irwin, 1999 : 227 ; Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Le Chef et le Conseil de Muskeg Lake et le conseil municipal de Saskatoon se retrouvent ainsi tous les ans depuis 1988 pour un repas au moment de la période de Noël [Entretien avec Icton, 2017]. Avant que d'autres réserves urbaines ne soient créées, Saskatoon et Muskeg Lake accueillaient chacune à tour de rôle ce repas annuel [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Ces repas permettent à ceux qui étaient déjà en contact pendant les négociations d'approfondir leurs relations et aux personnes qui seraient élues à l'un ou l'autre conseil de se familiariser avec l'autre gouvernement. La rencontre annuelle de fin d'année organisée en 2016, quelques semaines après la tenue d'une élection municipale à Saskatoon, permit ainsi à Muskeg Lake de rencontrer les nouveaux membres du conseil municipal et de faire connaissance, s'assurant ainsi de la perpétuation des relations cordiales et positives établies depuis 1988 [Entretien avec Lafond Harry, 2017].

En outre, les deux gouvernements tinrent à ce que soient organisées des rencontres régulières permettant à leurs représentants respectifs de discuter de sujets d'intérêt mutuel. Irwin insista qu'il fallait que ces rencontres aient lieu aussi « quand les choses vont bien et pas seulement quand des problèmes émergent »[106] [Irwin, 1999 : 227]. Cela permettrait de préserver la représentation positive de la relation intergouvernementale que réussirent à bâtir les deux conseils depuis 1984. Se rencontrer uniquement pour régler des différends aurait donné à cette relation et aux arrangements trouvés une dimension négative, ce que les deux parties souhaitaient éviter [Irwin, 1999 ; Entretien avec Lafond Harry, 2017].

2.3 Analyse de la zone de contact intergouvernemental entre Muskeg Lake et Saskatoon

Après plus de trois ans et demi de négociations bilatérales, la relation intergouvernementale entre Muskeg Lake et Saskatoon fut formalisée à travers la signature d'un premier accord le 18

[106] « *when things are going well and not only when problems arise* »

octobre 1988. Le document est appelé « accord originel » [Dust, 1995 : 6] ou « accord de principe » [Lafond dans Barron et Garcea, 1999b : 191]. Il s'agit d'un accord tripartite, associant la Première Nation, le gouvernement fédéral et la municipalité de Saskatoon. Deux accords bilatéraux furent signés par la suite : un accord de services et de développement (*Development and Services Agreement*) en 1992 entre Saskatoon et Aspen Developments[107], suivi en 1993 d'un accord sur les services municipaux (*Municipal Services Agreement*) entre Muskeg Lake et la ville (voir schéma 1).

Je vais à présent analyser les différents accords signés entre Muskeg Lake, Saskatoon et le gouvernement fédéral afin de mettre en lumière les éléments qui constituent la zone de contact[108] construite par les gouvernements autochtone et municipal. Etudier le texte des accords permet de comprendre comment les deux gouvernements coexistent sur un territoire réduit, comment chacun est parvenu à protéger ses intérêts sans empiéter sur ceux de l'autre et comment des sujets qui auraient pu déclencher des conflits locaux ont été résolus en amont. Quatre thèmes sont présents dans les accords, constituant autant de dimensions de la zone de contact intergouvernemental : la souveraineté s'appliquant sur la réserve urbaine ; l'aménagement du territoire ; la fiscalité ; et enfin, la provision de services.

2.3.1 Souveraineté

La création de la réserve urbaine posa dans un premier temps la question de la souveraineté qui s'y appliquerait [Dust, 1995 : 7]. La Première Nation refusa de céder quelque prérogative que ce soit à la ville de Saskatoon ou à la province de Saskatchewan et exprima sa volonté de conserver sa pleine et entière souveraineté sur la future réserve. Lester Lafond insiste sur l'inquiétude de sa Première Nation vis-à-vis de la question de la souveraineté, à une période où l'idée d'autonomie gouvernementale autochtone n'est pas encore bien définie :

> Il y avait un risque à l'époque qu'on nous impose des lois et des régulations qui s'appliqueraient à nos terres et qui ne devraient normalement pas être applicables à nos terres, juste pour qu'on puisse obtenir un accord [municipal]. […] Nous nous considérions comme un gouvernement et nous voulions notre autonomie mais cette vision n'était pas aussi détaillée qu'elle l'est aujourd'hui. Les Premières Nations ont tout ce concept en détail maintenant, donc quand elles négocient, elles savent ce qu'il faut regarder, à quoi il faut faire attention […]. On a pris un

[107] L'entreprise de développement possédée à 100 % par la Nation Crie de Muskeg Lake et chargée de développer le terrain.
[108] Voir la section 2.2.2 du Chapitre 1.

> risque à l'époque, mais on a eu de la chance de ne pas subir de graves dégâts[109] [Entretien avec Lafond Lester, 2017]

La ville, de son côté, s'inquiétait de perdre la maîtrise de ce territoire une fois sa conversion en réserve achevée, puisqu'il ne serait pas sous sa juridiction municipale. La coexistence des deux juridictions constitua le premier élément de la zone de contact intergouvernemental créée par la réserve urbaine.

L'accord de 1988 répondit à l'enjeu de la souveraineté à travers une solution originale, définie dans l'article 3. Muskeg Lake conserve son droit de légiférer sur tout sujet ayant trait à la réserve urbaine : la Première Nation reste donc bien souveraine sur ses terres, qui ne font pas partie des juridictions provinciale et municipale. Par contre, Muskeg Lake accepte de n'exercer ses pouvoirs législatifs que de façon à respecter les lois de la Saskatchewan, les règlements administratifs (*bylaws*) de Saskatoon et toutes les provisions de l'accord. Ainsi, les règlements administratifs de la Première Nation concernant le terrain de Sutherland Industrial doivent impérativement être compatibles avec la législation en vigueur dans le reste de la ville. Ce compromis permet de respecter les exigences des deux gouvernements : Muskeg Lake ne cède aucune prérogative à la ville et la municipalité a la garantie que la réserve urbaine ne constituera pas une enclave incontrôlable au beau milieu de son territoire.

En outre, si la bande souhaite légiférer à propos de n'importe quel élément affectant le terrain, son usage ou son développement, elle est tenue d'en notifier la ville et de lui soumettre une copie du règlement administratif en question pour « commentaire et consultation »[110] [Muskeg Lake Indian Band *et al.*, 1988 : 2].

Le compromis trouvé par Muskeg Lake et Saskatoon sur la question de la souveraineté a des conséquences sur l'aménagement du territoire sur la réserve.

2.3.2 Aménagement du territoire

La municipalité avait au cours des négociations précédant l'élaboration de l'accord exprimé clairement sa position concernant l'aménagement du territoire sur la réserve urbaine, la deuxième dimension de la zone de contact entre la Première Nation et la ville. Estimant que ce

[109] « *At the time we were doing it, there was some risk of being overridden by laws and regulations that would apply on our land that normally shouldn't be applying on our land, just to get an agreement*. […] *We envisioned that we were a government and we wanted self-autonomy but the vision wasn't as detailed as it is today*. […] *That was a risk we were taking at the time but we were fortunate that we didn't get damaged badly* »
[110] « *comment and consultation* »

qui se produit sur les terres de Muskeg Lake peut impacter les terrains alentour, la ville souhaitait que le développement et les usages de la réserve soient conformes à ceux de leur environnement immédiat ; l'objectif pour la ville était de prévenir toute conséquence négative sur les voisins de la réserve d'un aménagement incohérent entre la réserve et la ville [Dust, 1995 : 7]. L'article 1 de l'accord de 1988 répond explicitement à la problématique de l'aménagement du territoire :

> Conformément à l'article 3 du présent accord, la Bande accepte que l'usage et le développement du Terrain doivent en tout temps être en conformité avec les lois de la Province de Saskatchewan et les règlements administratifs de la ville de Saskatoon[111] [Muskeg Lake Indian Band et al., 1988 : 2]

L'article 1 confirme donc que la Première Nation a juridiction sur les questions d'aménagement du territoire sur la réserve mais que l'exercice de ses prérogatives législatives en la matière est restreint par le cadre législatif de la province et de la ville. Ainsi, ce sont bien les règlements administratifs de Muskeg Lake qui déterminent le zonage applicable à la réserve (industriel, résidentiel, commercial…) ; mais ces règlements doivent systématiquement être compatibles avec les règlements de zonage déterminé par la ville (*Saskatoon Zoning Bylaw*).

Il était impératif pour la municipalité que les locataires de la Première Nation, y compris Aspen Developments, respectent eux aussi la cohérence d'aménagement du territoire entre réserve et ville. C'est ici qu'intervint le gouvernement fédéral. L'article 4(c) stipule que la Couronne fédérale n'autorisera la Première Nation à louer la réserve à Aspen qu'une fois que l'entreprise aura signé un accord en bonne et due forme avec la ville de Saskatoon [Muskeg Lake Indian Band *et al.*, 1988 : 3]. Le modèle de ce deuxième accord de quatre pages fut annexé à celui passé entre Muskeg Lake et la ville. Autrement dit, Muskeg Lake ne serait autorisée à louer la propriété à Aspen pour qu'elle la développe en parc industriel que lorsque l'entreprise aurait formalisé elle-même sa relation avec la ville de Saskatoon. Ce fut chose faite avec l'accord de services et de développement de 1992 dont l'article 6 stipule que

> l'Entreprise accepte que le Terrain devra être subdivisé, utilisé et développé seulement en accord avec les lois de la Province de Saskatchewan et les règlements administratifs de la ville de Saskatoon, et l'Entreprise accepte de se conformer aux exigences contenues dans lesdits lois et règlements administratifs et toutes les résolutions du Conseil de la ville de Saskatoon en application de ceux-ci[112] [City of Saskatoon et Aspen Developments Inc., 1992 : 3]

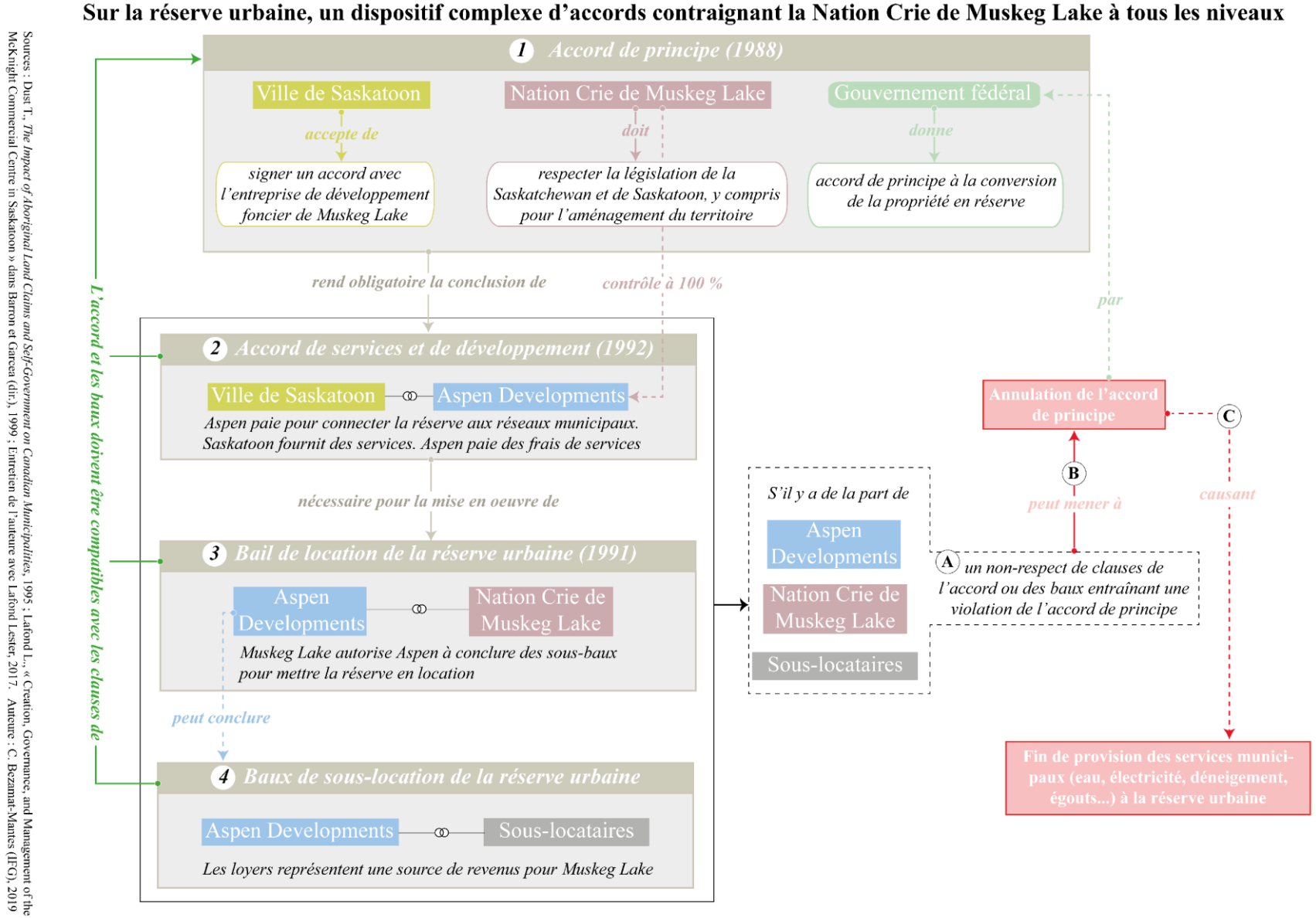
[111] « *Subject to Section 9 thereof, the Band agrees that the use and development of the Land shall at all times be in accordance with the laws of the Province of Saskatchewan and the bylaws of the City of Saskatoon* »
[112] « *The Company agrees that the Land shall be subdivided, used, and Developed, only in accordance with the laws of the Province of Saskatchewan and the bylaws of The City of Saskatoon, and the Company agrees to comply*

Ainsi, non seulement Muskeg Lake est responsable de la cohérence d'aménagement du territoire à son propre niveau mais elle doit en outre s'assurer que tous ses locataires et sous-locataires respectent cette cohérence.

Une provision dans l'accord de 1988 indique l'importance fondamentale que la ville accordait à la compatibilité législative et à la cohérence d'aménagement du territoire entre la réserve et la ville. L'article 4(d) indique que le bail de location entre Muskeg Lake et Aspen devra contenir une clause selon laquelle le manquement de n'importe quel locataire ou sous-locataire à ces obligations constitue une violation de l'accord de 1988 et peut donner lieu à sa résiliation par le gouvernement fédéral [Muskeg Lake Indian Band *et al.*, 1988 : 3]. Dust présente cette clause – qu'elle a rédigée – comme une mesure de protection souhaitée par la municipalité : Saskatoon estimant qu'elle n'avait aucun moyen de contrôler les agissements d'Aspen en matière d'aménagement du territoire, elle insista pour que l'article 4(d) fonctionne comme une mesure dissuasive encourageant Muskeg Lake à respecter et faire respecter ses obligations [Dust, 1995 : 7].

Le schéma 2 synthétise le dispositif composé des différents accords, baux et sous-baux qui incitent la Nation Crie de Muskeg Lake à respecter la compatibilité d'aménagement du territoire et la législation saskatchewannaise et municipale sur sa réserve urbaine.

with all the requirements of the said laws and bylaws and all resolutions of the Council of The City of Saskatoon made pursuant thereto »



Sources : Dust T., *The Impact of Aboriginal Land Claims and Self-Government on Canadian Municipalities*, 1995 ; Lafond L., « Creation, Governance, and Management of the McKnight Commercial Centre in Saskatoon » dans Barron et Garcea (dir.), 1999 ; Entretien de l'auteure avec Lafond Lester, 2017. Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), 2019

Schéma 8 : Sur la réserve urbaine, un dispositif complexe d'accords contraignant la Nation Crie de Muskeg Lake à tous les niveaux

Aux yeux des employées du département d'urbanisme de Saskatoon, ce dispositif bénéficie autant à la municipalité qu'à Muskeg Lake [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Sans la clause de compatibilité d'aménagement contenue dans les divers accords, la Première Nation n'aurait aucune garantie que les usages des espaces alentour seraient en harmonie avec le développement de sa réserve. Grâce à cette clause, Muskeg Lake a par exemple la garantie que les terrains alentour n'auront pas une fonction industrielle lourde – mines, métallurgie, chimie – incompatible avec la présence de commerces sur sa propre réserve. Harry Lafond considère lui aussi que la compatibilité d'aménagement constitue depuis la signature de l'accord originel un facteur de certitude pour les investisseurs sur la réserve et a donc été bénéfique autant à la Première Nation qu'à la municipalité [Entretien avec Lafond Harry, 2017].

Les accords de 1988 et 1992 et les baux et sous-baux qu'ils encadrent auraient pu être interprétés par la Première Nation comme un dispositif contraignant sévèrement l'aménagement du territoire sur la réserve, signalant un rapport de force à l'avantage de la municipalité. Les parties impliquées considèrent toutefois qu'ils représentent une solution dont les « termes et conditions [sont] mutuellement acceptables »[113] [Lafond Lester, 1999 : 191]. Cette attitude de préservation des intérêts mutuels de Muskeg Lake et de Saskatoon transparaît également dans les clauses des accords concernant la fiscalité.

2.3.3 Fiscalité

La collecte de l'impôt foncier étant par essence une prérogative des gouvernements locaux – municipalités et Premières Nations – la création de la réserve urbaine à Saskatoon posa la question de la concurrence ou de la coexistence des systèmes fiscaux de Muskeg Lake et de la municipalité. Irwin écrit en 1999 que « les taxes foncières et professionnelles […] constituent au moins 45 % des revenus annuels [de Saskatoon] »[114] ce qui rend le budget de la ville très dépendant de ce type de recettes [Irwin, 1999 : 219]. L'impôt foncier représente l'un des seuls moyens à la disposition des municipalités pour financer des services essentiels tels que la police, la lutte contre les incendies ou le déneigement [Dust, 1995 : 8]. Le poids important de l'impôt foncier dans le budget municipal et son caractère essentiel pour le financement des services municipaux permettent de comprendre l'importance que la ville de Saskatoon attacha à la question de l'impôt foncier dans les négociations avec la Nation Crie de Muskeg Lake. L'accord

[113] « *mutually acceptable terms and conditions* »
[114] « *property and business taxes, which constitute at least 45 percent of its annual revenues* »

original de 1988 contient ainsi plusieurs éléments relatifs à la fiscalité sur la réserve urbaine, constituant le troisième élément de la zone de contact entre Muskeg Lake et Saskatoon. Avant d'analyser les compromis trouvés sur la question de la fiscalité, je présente dans l'encadré 2 quelques éléments de terminologie concernant les divers types d'impôts existant au Canada.

Encadré 2. Différents types d'impôt pour chaque gouvernement

La Commission de la fiscalité des Premières Nations (*First Nations Tax Commission*) rappelle qu'il existe trois grands types d'impôts perçus par les différents niveaux de gouvernements: la taxe sur la consommation, l'impôt sur le revenu et l'impôt foncier [First Nations Tax Commission, 2014 : 7].

Les taxes sur la consommation sont collectées par le gouvernement fédéral via la taxe sur les produits et services (TPS) et par les gouvernements provinciaux via la taxe de vente provinciale (TVP). Ce type de taxes représente un impôt direct similaire à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) française. La Loi concernant la taxe sur les produits et services des Premières Nations, votée en 2003, permet aux bandes qui l'ont choisi de collecter ce type d'impôt sur leurs terres de réserve [Gouvernement du Canada, 2003].

Les impôts sur le revenu sont perçus par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Il en existe deux types : l'impôt sur le revenu des particuliers et celui sur le revenu des sociétés.

Le troisième type, l'impôt foncier, est celui qui m'intéresse le plus dans le contexte local que j'étudie. L'impôt foncier est un impôt sur les terres et toutes les structures, aussi appelées « améliorations », qui s'y trouvent, y compris les bâtiments. Il est perçu par les municipalités. En outre, l'article 83 de la Loi sur les Indiens confirme le droit des Premières Nations à collecter l'impôt foncier sur leurs terres de réserve, à condition qu'elles aient voté un règlement administratif en ce sens [Loi sur les Indiens, 1985]. Le niveau d'impôt à payer pour un terrain donné est proportionnel à la valeur de la propriété estimée par l'autorité compétente c'est-à-dire la plupart du temps la municipalité dans laquelle le terrain se trouve. Ce sont surtout les municipalités qui collectent cet impôt, la majorité des Premières Nations n'ayant pas légiféré sur la question. Plus un terrain comporte d'améliorations, plus sa valeur peut être élevée et plus l'impôt foncier sera important [City of Saskatoon, 2014b].

La ville de Saskatoon désirait la mise en place d'un système conduisant *de facto* à l'annulation de l'avantage conféré aux terres de réserve grâce à l'exemption d'impôts. En effet, Dust signale que Saskatoon souhaitait que le montant des impôts collectés auprès de n'importe quelle entreprise sur la réserve soit au moins équivalent à ce qu'une entreprise similaire aurait à payer n'importe où d'autre dans la ville. Autrement dit, « il ne devait il y avoir aucun avantage fiscal à être localisé sur la réserve »[115] [Dust, 1995 : 8].

De son côté, la Nation Crie de Muskeg Lake souhaitait préserver ses prérogatives souveraines en matière d'imposition et rester la seule et unique autorité gouvernementale pouvant taxer les activités et occupants de la réserve ; la Première Nation exigeait ainsi de pouvoir lever les taxes foncière et professionnelle auprès des occupants autochtones et non-autochtones de la réserve

[115] « *there should be no tax advantage to locating on reserve* »

urbaine [Dust, 1995 : 9]. Les articles 7, 8 et 9 de l'accord de 1988 détaillent les principes d'imposition sur lesquels la Nation Crie de Muskeg Lake et la ville de Saskatoon se sont accordées et illustrent les compromis trouvés par les deux gouvernements pour préserver leurs intérêts.

Dans les articles 7 et 8, la ville établit son intention et son droit de collecter des impôts sur toute activité et personne sur la réserve urbaine, exception faite des individus ayant le statut légal d'Indien[116]. L'article 9 stipule que la Première Nation conserve le droit de légiférer concernant le régime fiscal sur la réserve ; si elle souhaite voter un règlement administratif à cet effet, elle doit en informer la ville et lui fournir une copie de la législation pour consultation et commentaire. Dans ce cas, Saskatoon a la possibilité de lancer des négociations avec la bande pour que Muskeg Lake paie à la ville « des montants égaux à ceux qui auraient été estimés et collectés par la ville »[117] si le terrain ne possédait pas le statut de réserve [Muskeg Lake Indian Band *et al.*, 1988 : 5]. Autrement dit, si Muskeg Lake décide de lever quelque impôt que ce soit sur sa réserve urbaine, Saskatoon se réserve le droit de lui en réclamer le produit dans une proportion lui permettant de combler le manque à gagner produit par l'exemption d'impôt des terres indiennes.

Dust explique que le vote en 1988 de la loi fédérale C-115 conduisit à l'époque à une situation potentiellement problématique [Dust, 1995 : 9]. La loi C-115 visait à garantir le droit des Premières Nations à taxer aussi bien les Autochtones que les non-Autochtones sur leurs terres de réserve. Saskatoon ayant affirmé dans les articles 7 et 8 son droit à taxer les non-Autochtones, une entreprise non-indienne sur la réserve de Muskeg Lake risquait de se trouver doublement imposable si la Première Nation décidait d'imposer elle aussi une taxe. Je fais l'hypothèse que c'est cette possibilité d'une double imposition des entreprises et occupants non-autochtones sur le terrain de Muskeg Lake qui conduisit dans les années qui suivirent à une réforme du régime fiscal sur la réserve urbaine.

En effet, un second accord fut signé entre 1993 par la Première Nation et la ville dont l'un des objectifs était d'approfondir et compléter les principes contenus dans l'accord de 1988 concernant la fiscalité sur la réserve [Lafond Lester, 1999 : 196]. La bande s'engage à travers l'article 3 à appliquer sur les portions développées de la réserve un régime fiscal en tous points similaires à celui qui serait en place si le terrain de Sutherland Industrial n'était pas une réserve

[116] Puisque, en vertu de la Loi sur les Indiens, elle n'en a de toute façon pas le droit.
[117] « *amounts equal to that which would be assessed and levied by the City* »

indienne et était imposable par la ville de Saskatoon [Muskeg Lake Indian Band et City of Saskatoon, 1993 : 2-3]. Elle exauce ainsi le souhait de la municipalité de ne pas conférer d'avantage compétitif à la réserve urbaine. L'article 6 stipule que Saskatoon n'imposera sur la réserve aucune taxe foncière, professionnelle, sur le revenu ou de quelque nature que ce soit [Muskeg Lake Indian Band et City of Saskatoon, 1993 : 3]. Le risque d'une double imposition sur la réserve urbaine, créé par la loi C-115, est ainsi évité.

Concrètement, les dispositions des accords de 1988 et 1993 assurent à Saskatoon que Muskeg Lake paiera chaque année un montant forfaitaire correspondant à ce que la ville aurait reçu si le terrain de Sutherland Industrial n'était pas une réserve indienne, notamment en termes d'impôt foncier. A Saskatoon, l'impôt foncier (*property tax*) a trois composantes : l'impôt municipal (*municipal tax*), l'impôt pour les bibliothèques de la ville (*library tax*) et l'impôt pour l'éducation (*education tax*[118]) [City of Saskatoon, 2014a]. Il est collecté auprès des particuliers propriétaires d'un bien résidentiel et auprès des propriétaires de terrains et biens à vocation commerciale [City of Saskatoon, 2017]. Ce dernier type de contribuables s'acquitte de l'impôt foncier en tant que sociétés : on peut donc parler dans ce cas d'une sorte de taxe professionnelle [Dust, 1995 : 9 ; Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Les impôts sur les bibliothèques et pour l'éducation sont collectés par la ville et reversés respectivement au Conseil de la bibliothèque publique (*Saskatoon Public Library Board*) et à la Commission scolaire de Saskatoon (*Saskatoon School Board*).

Théoriquement, Muskeg Lake devrait donc collecter l'impôt foncier sur sa réserve et le reverser à la ville. En fait, la Première Nation négocia une provision particulière qui en fait un cas exceptionnel par rapport aux autres bandes ayant une réserve à Saskatoon. Pendant les négociations pour l'accord de 1993, Muskeg Lake estima que, puisque la bande ne recourrait en aucun cas aux institutions scolaires de Saskatoon, il n'y avait aucune raison qu'elle participe à leur financement [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. La ville accepta le raisonnement et le compromis fut introduit à l'article 10 de l'accord sur les services municipaux [Muskeg Lake Indian Band et City of Saskatoon, 1993 : 12]. La Première Nation collecte bel et bien les trois composantes de l'impôt foncier auprès de ses locataires mais elle conserve pour son propre usage la partie liée à l'éducation : sur chaque dollar d'impôt foncier perçu par la bande, elle garde 40 centimes et en remet 60 à la ville de Saskatoon.

[118] Aussi parfois appelée *schoolboard tax* [Entretien avec Lafond Lester, 2017].

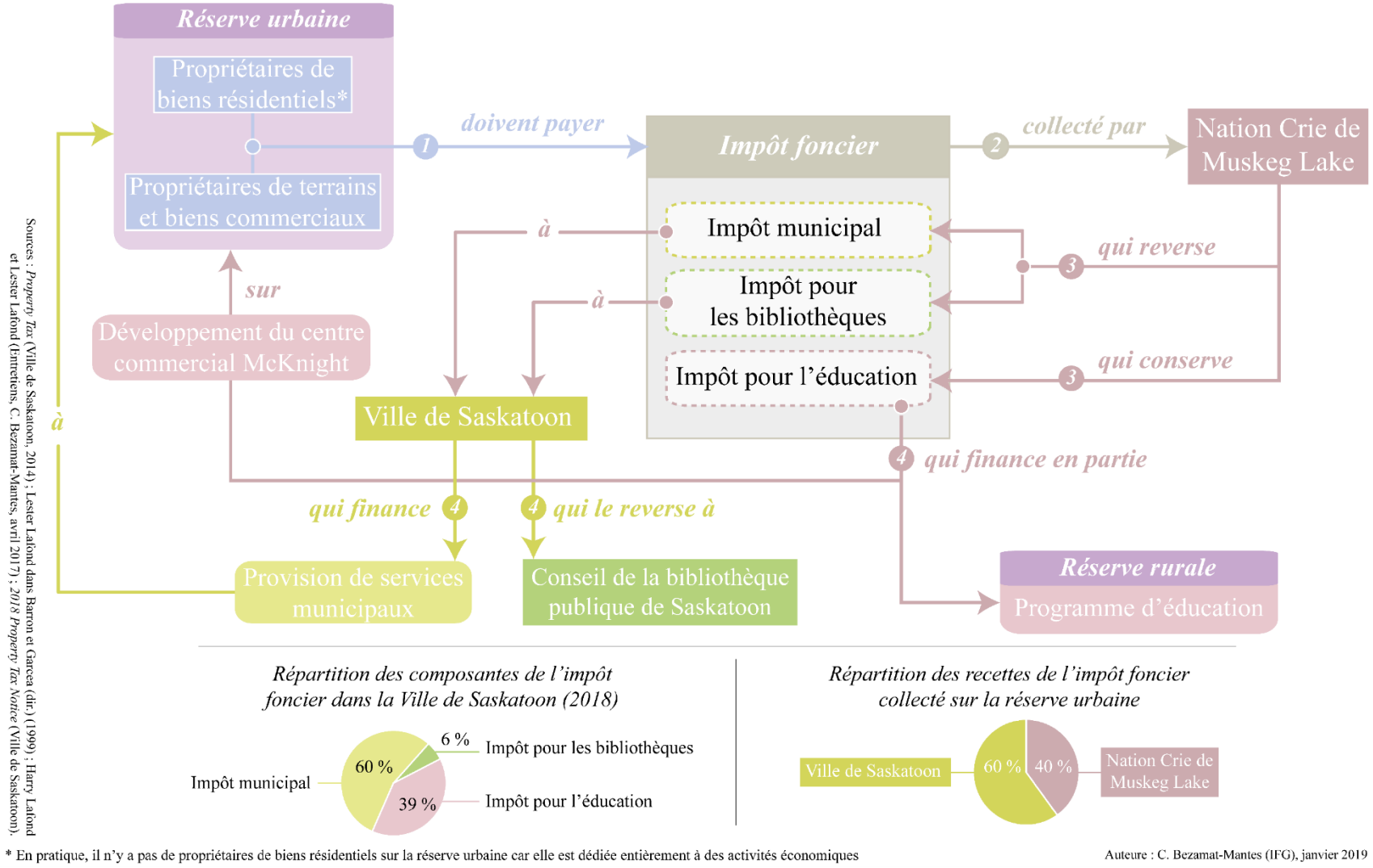
C'est une situation que Lester Lafond qualifie d'« heureuse anomalie »[119] [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. Depuis la signature de l'Entente-cadre de 1992, les Premières Nations souhaitant créer une réserve urbaine doivent en effet négocier un accord séparé avec la Commission scolaire locale. Le résultat de ces négociations post-1992 varie d'une situation à l'autre et rien ne garantit aux Premières Nations impliquées qu'elles pourront conserver l'impôt sur l'éducation pour leur propre usage.

En conservant l'impôt sur l'éducation, Muskeg Lake récupère une source de revenus supplémentaire, fort bienvenue dans un contexte de sous-financement des services de base sur les réserves par le gouvernement fédéral[120]. La Première Nation, constatant les impacts négatifs du faible niveau d'éducation de ses membres, concentra ses efforts financiers et humains dans ce domaine à partir des années 1970 mais n'avait pas nécessairement les fonds disponibles pour mener à bien sa campagne contre la pauvreté. Grâce à l'impôt pour l'éducation collecté sur la réserve urbaine, Muskeg Lake put accroître sa quantité de revenus disponibles pour financer son propre programme d'éducation sur la réserve rurale. Lester Lafond explique que les revenus supplémentaires ainsi collectés par la bande servirent également à développer le centre commercial McKnight et à payer les services municipaux [Lafond Lester, 1999 : 197].

De son côté, le Conseil scolaire de Saskatoon ne subit pas de manque à gagner puisque la présence de la réserve urbaine ne conduisit pas à une demande supplémentaire de service éducatif. Enfin, la municipalité ne fut pas non plus désavantagée par ce compromis puisqu'elle recevait la composante municipale de l'impôt foncier, permettant de compenser le coût des services fournis à la réserve urbaine. Soulignons en outre que le terrain était vacant avant son acquisition par Muskeg Lake et ne rapportait aucun revenu à la municipalité. La création de la réserve urbaine fit donc plus que maintenir un *statu quo* pour Saskatoon : non seulement la ville ne perdit pas d'argent avec la conversion du terrain en réserve mais elle accrut même ses revenus. Le schéma 3 propose une synthèse du fonctionnement de la collecte de l'impôt foncier sur la réserve de Muskeg Lake et sa répartition entre les différents acteurs concernés.

[119] « *fortunate anomaly* »
[120] Voir les sections 2.1.1 et 2.2.2 du Chapitre 1.

La collecte de l'impôt foncier sur la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake dans la ville de Saskatoon : le produit de compromis entre les deux gouvernements locaux



Sources : *Property Tax* (Ville de Saskatoon, 2014) ; Lester Lafond dans Barron et Garcea (dir.) (1999) ; Harry Lafond et Lester Lafond (Entretiens, C. Bezamat-Mantes, avril 2017) ; *2018 Property Tax Notice* (Ville de Saskatoon).

* En pratique, il n'y a pas de propriétaires de biens résidentiels sur la réserve urbaine car elle est dédiée entièrement à des activités économiques

Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), janvier 2019

Schéma 9 : La collecte de l'impôt foncier sur la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake dans la ville de Saskatoon : le produit de compromis entre les deux gouvernements locaux

Les négociations sur l'imposition entre la Première Nation et la municipalité précédant la signature des accords débouchèrent donc sur une solution de compromis. Les deux parties purent protéger à la fois leurs prérogatives fiscales, perçues comme inhérentes à leur statut de gouvernement, et leurs intérêts matériels, grâce au maintien ou à l'augmentation des revenus issus de l'impôt foncier.

Comme le montre le schéma 3, la partie municipale de l'impôt foncier, reversée par Muskeg Lake à Saskatoon, sert entre autres à financer la provision de services sur la réserve urbaine. Il existe donc un lien direct entre les questions de fiscalité sur la réserve et les services reçus, qui sont indispensables au bon fonctionnement de la propriété de Sutherland Industrial. Les deux accords conclus en 1992 et 1993 détaillent le fonctionnement et le financement de la provision de services à la réserve, qui constitue la quatrième dimension de la zone de contact intergouvernemental.

2.3.4 Viabilisation de la réserve urbaine et provision de services municipaux

La connexion aux réseaux municipaux

Quand Muskeg Lake acheta la propriété de Sutherland Industrial, c'était un terrain vague : elle n'était connectée à aucun réseau municipal, tel que les égouts et l'eau. Or, cette connexion était indispensable pour viabiliser le terrain et préparer son développement en parc industriel et commercial. La conversion au statut de réserve posait toutefois un problème à cause de l'impossibilité pour Saskatoon de taxer la réserve urbaine.

En effet, la ville de Saskatoon collecte, en plus de l'impôt foncier, une autre sorte de taxes appelées « prélèvements hors-site » (*off-site levies*). Ces prélèvements sont collectés sur les terrains nouvellement développés afin de financer le coût des services dont ils bénéficient mais qui ne leur sont pas exclusifs[121] [Dust, 1995 : 8]. Après la conversion du terrain de Muskeg Lake en réserve urbaine, Saskatoon n'aurait plus la possibilité de collecter ces prélèvements puisque le terrain ne ferait pas partie de sa juridiction ; mais en même temps, la municipalité se trouverait face à une augmentation des services à fournir à la réserve. Il fallait donc qu'un

[121] Par exemple, l'entretien des routes principales d'une ville et du réseau d'égout est payé par les prélèvements hors-site.

accord soit trouvé entre la bande et la municipalité pour que la ville ne subisse pas de manque à gagner : c'est la raison d'être de l'accord de 1992.

En réalité, les prélèvements hors-site doivent être payés par le promoteur immobilier qui gère le développement et l'aménagement de la propriété concernée. Dans notre cas, ce promoteur immobilier est la société Aspen Developments Inc., contrôlée à 100 % par la Nation Crie de Muskeg Lake. C'est donc entre Aspen et la ville de Saskatoon que fut conclu en 1992 un accord de développement et de service. L'article 2 détaille les différents prélèvements hors-site qu'Aspen s'engage à payer : acheminement des eaux usées, voies de communication, égout, éclairage et panneaux sur les voies publiques, etc. [City of Saskatoon et Aspen Developments Inc., 1992 : 2]. Même s'ils ne bénéficient pas exclusivement à la réserve urbaine, comme c'est le cas pour le déneigement ou le ramassage des ordures par exemple, on comprend aisément que la société tire avantage de leur existence dans son environnement local, ce qui justifie sa contribution financière. Ce n'est qu'une fois qu'Aspen aurait payé à la ville la totalité de ces prélèvements hors-site, d'un montant d'environ 779 000 dollars, qu'elle aurait le droit de connecter la propriété de Sutherland Industrial à trois réseaux municipaux : l'eau potable, les égouts sanitaires (eaux usées) et les égouts de décharge des eaux pluviales (*watermain, sanitary sewermain* et *storm sewermain*)[122]. Cette étape était indispensable à la viabilisation du terrain acquis par la Première Nation. Sans connexion à ces trois réseaux, il eut été impossible de développer la propriété et d'attirer des investisseurs et des locataires permettant à la réserve urbaine de devenir un projet économiquement rentable. Une fois la connexion à ces réseaux effectuée, la réserve urbaine aurait besoin de recevoir les services municipaux que la ville fournit à toutes les autres propriétés. Encadrer la provision des services municipaux à la réserve est l'objet de l'accord signé en 1993 par Muskeg Lake et la ville.

Compenser la municipalité sans remettre en cause l'exemption de taxes de la réserve

La provision des services municipaux à la réserve urbaine constitua le dernier point des négociations entre la Nation Crie de Muskeg Lake et la ville de Saskatoon. La municipalité fournit à ses citoyens de nombreux services parmi lesquels les services de police, d'ambulance, de protection contre les incendies, l'entretien des routes et espaces verts, le déneigement, le

[122] L'accord précise que le paiement des prélèvements hors-site ne sert pas à financer la connexion aux réseaux mais donne simplement à Aspen le droit de s'y connecter à ses propres frais.

ramassage des ordures et les transports en commun. Elle finance ces services grâce à la composante municipale de l'impôt foncier, évoqué dans la section 2.3.3.

Les deux parties s'accordèrent pendant les négociations sur la nécessité pour la bande de recourir aux services et de les payer. La question fondamentale guidant l'accord sur les services municipaux de 1993 était de déterminer la manière dont la bande pourrait compenser financièrement la ville tout en évitant de payer un impôt qui remettrait en cause l'exemption fiscale des terres de réserve. Pour Harry Lafond, le problème se posa en ces termes :

> Le mot « imposition » ne pouvait pas être dans la terminologie parce que nous devions respecter notre perspective sur les traités dans cet accord. Nous [les Premières Nations] ne payons pas d'impôts aux gouvernements étrangers/extérieurs, et la ville est un gouvernement étranger/extérieur. Mais, d'un autre côté, nous devions reconnaître que rien n'est gratuit[123] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]

L'impossibilité d'une imposition croisée, dans laquelle un gouvernement en taxe un autre, fut également reconnue par la municipalité. Saskatoon porta la même attention que la bande à la terminologie qui serait employée dans l'accord, une préoccupation qui perdure aujourd'hui. En effet, Hartney et Kripki soulignent que le mot « impôt » « est traité comme un vilain mot, […] un mot controversé quand on l'utilise avec les Premières Nations, donc on ne l'envisage même pas »[124] [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017].

La création de la réserve urbaine et sa desserte en services municipaux entraineraient une hausse des services fournis dont le coût serait supporté par la ville. Si la bande ne payait pas pour les services qu'elle reçevait, la seule solution qui s'offrait à la municipalité pour ne pas subir de manque à gagner était d'augmenter la taxe foncière sur les autres propriétés [Dust, 1995 : 8], ce qui serait loin de plaire aux résidents de Saskatoon.

La solution qui fut trouvée et inclue dans l'accord repose sur le principe de la « compensation des pertes fiscales » (*tax loss compensation*) [Dust, 1995 : 9]. La bande ne paie pas d'impôt à proprement parler mais des « frais de service » (*fees for service*). Cette formule a plusieurs avantages. Premièrement, elle n'utilise pas le mot hautement polémique d'impôt ; l'exemption fiscale de la Première Nation est ainsi préservée. Deuxièmement, elle permet de rendre clair qu'un échange a lieu : la Première Nation paie des frais à la municipalité en échange des

[123] « *The word 'taxation' could not be in the terminology because we had to maintain our treaty perspective in this agreement. We don't pay tax to foreign governments, and the city is a foreign government. But, on the other hand, we had to recognize that nothing comes for free* »
[124] « *is treated as a bad word, […], a controversial word when you're using it with First Nations so we don't even go there* »

services qu'elle reçoit [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Ceci permet aux Premières Nations d'apaiser les craintes potentielles de leurs membres. Le directeur des relations avec les Autochtones de Saskatoon expliqe que le gouvernement d'une Première Nation concluant un accord avec Saskatoon doit obtenir l'approbation de ses membres pour que l'accord puisse être applicable ; or une grande partie des résidents des réserves rurales qui n'ont jamais vécu en ville ont d'après elles du mal à comprendre pourquoi leur bande paierait quoi que ce soit à un autre gouvernement alors que les Premières Nations sont censées être exemptées de taxes [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. L'expression « frais de service » prend ainsi une dimension pédagogique, permettant au *leadership* d'une bande de rencontrer moins de résistances de la part de ses membres.

Concrètement, c'est l'impôt foncier, évoqué dans la section 2.3.3, qui permet à Muskeg Lake de compenser la municipalité pour les services municipaux reçus sur la réserve urbaine [Muskeg Lake Indian Band et City of Saskatoon, 1993 : 4]. L'article 7 de l'accord sur les services municipaux (1993) stipule que le terrain de la bande recevra les mêmes services que les propriétés ayant un zonage similaire et un niveau de développement équivalent ; sont explicitement exclus les services fournis par les gouvernements fédéral et provincial et les Commissions scolaires [Muskeg Lake Indian Band et City of Saskatoon, 1993 : 4].

L'article 11 montre que la municipalité prit en compte l'absence de développement de la propriété au moment de la signature de l'accord. En effet, Muskeg Lake ne paiera pour les années 1993 et 1994 que 20 % de la taxe foncière qu'elle aurait dû verser à la ville si le terrain avait été développé ; le montant augmentera ensuite de 20 % par an, pour arriver à la somme totale normalement due à partir de 1998 (40 % en 1995, 60 % en 1996, etc.) [Muskeg Lake Indian Band et City of Saskatoon, 1993 : 5]. Le texte de l'accord lui-même ne donne pas d'indications sur les raisons de cet ajustement des impôts à payer. On peut faire l'hypothèse que le terrain n'étant pas encore développé, il ne requerrait pas le même niveau de services que les propriétés alentour et donc coûterait moins cher à la ville. Si tel est le cas, alors on voit que la municipalité n'a pas tenté de profiter de la situation pour renflouer ses coffres au détriment de Muskeg Lake mais qu'elle s'est bien tenue à un strict calcul de compensation de ses propres coûts. Si la bande n'a pas payé la totalité de sa facture au 31 décembre, la municipalité se trouve en droit de résilier l'accord après un préavis de sept jours. Dans ce cas, la réserve urbaine ne reçoit plus aucun service municipal et sa fonction économique est grandement mise en péril puisqu'il est difficile, voire impossible, pour les commerces et locataires s'y trouvant de mener à bien leurs activités quotidiennes. Les détails de l'accord de 1993 montrent ainsi que Muskeg

Lake et Saskatoon parvinrent à trouver une solution de compromis dans laquelle les intérêts matériels et la souveraineté de chacune sur son territoire sont préservés.

Le rôle marginal de la province dans les négociations pour l'accord municipal permit à la Première Nation et la ville de créer une relation strictement bilatérale, ce qui facilita la communication entre les deux gouvernements. La nature économique du projet de Muskeg Lake permit à la Première Nation d'emporter le soutien du maire et du Commissaire ; l'attitude de dialogue de Muskeg Lake permit ensuite de dépasser les résistances initiales du conseil municipal. La manière dont les négociateurs approchèrent la création de la réserve urbaine participa à désamorcer le potentiel conflictuel du projet d'appropriation territoriale de Muskeg Lake. La réserve fut considérée comme un projet servant les intérêts de la Première Nation autant que de la municipalité. Les deux gouvernements adoptèrent une logique de compromis, permettant de trouver des solutions originales pour protéger les intérêts de chacun en termes de contrôle et d'usage du territoire. Ainsi, la Première Nation reste la seule autorité souveraine sur la réserve, mais exerce ses pouvoirs législatifs relatifs à l'aménagement du territoire et à la fiscalité en respectant la législation municipale sur ces deux sujets ; la municipalité est ainsi rassurée sur le fait que l'aménagement du territoire et le régime fiscal sur la réserve n'auront pas de conséquences négatives sur les alentours de la réserve. La difficulté posée par l'exemption de taxes des réserves, empêchant la municipalité de financer les services municipaux par la collecte de l'impôt sur la réserve urbaine, fut résolue l'utilisation du principe des « frais de service » : la Première Nation ne paie pas d'impôts à proprement parler, mais la ville est bien compensée financièrement pour les services qu'elle fournit à la réserve. Je vais à présent étudier le rôle du public dans la création de réserves urbaines à Saskatoon.

3. Le rôle du public dans la création de réserves urbaines

Analyser le rôle du public dans la création de réserves urbaines à Saskatoon permet de comprendre l'impact des représentations envers les Premières Nations et leurs réserves sur l'acceptabilité locale des projets économiques des gouvernements autochtones. Je montre dans un premier temps que le débat public fut délibérément évité au cours des négociations entre Muskeg Lake et Saskatoon, mais que la multiplication des réserves urbaines dans la ville posae ensuite la question de l'inclusion et du rôle de la population dans la création de ces réserves. Je démontre ensuite que le département d'urbanisme de Saskatoon mit en place des pratiques lui permettant d'éviter le débat public afin de prévenir l'émergence de conflits locaux. J'analyse ensuite le rôle des représentations négatives des réserves et des Premières Nations dans l'attitude du public envers les réserves urbaines, puis la campagne d'éducation publique menée par Muskeg Lake et Saskatoon depuis la fin des années 1980 pour tenter de déconstruire ces représentations.

Les négociations pour la réserve urbaine sont tenues secrètes

Les négociations pour l'accord municipal menées par la Nation Crie de Muskeg Lake et la ville de Saskatoon entre 1984 et 1988 furent délibérément tenues secrètes. Aux yeux de Joseph Garcea, l'absence de consultation du public – résidents et communauté des affaires – fut l'un des éléments clés du succès du projet de Muskeg Lake :

> Ce qui est vraiment important, c'est qu'ils [la ville] présentèrent [la réserve urbaine] au public comme un fait accompli. Vous savez comme nous accordons de la valeur à la participation du public ? Pas dans ce cas. Dans ce cas, c'est l'absence de participation du public qui a rendu les négociations beaucoup plus faciles[125] [Entretien avec Garcea, 2017]

Ce n'est qu'après l'approbation de l'accord municipal par le conseil de Saskatoon que le projet de Muskeg Lake fut rendu public [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. Deux éléments permettent de comprendre la stratégie suivie par Saskatoon et Muskeg Lake : le précédent de la réserve urbaine de Prince Albert et le fait qu'ils aient anticipé une réaction négative du public.

Premièrement, il s'agissait de permettre au maire de mener sa campagne de persuasion au sein du conseil municipal sans subir de pressions extérieures [Entretien avec Lafond Harry, 2017],

[125] « *The real significant thing is that they presented it to the public as a* fait accompli. *You know how we value public participation? Not in that case. In that case, it was the lack of public participation that made the negotiations a lot easier* »

évitant ainsi une réitération de l'expérience de Prince Albert. Les deux maires de Prince Albert en exercice pendant le processus de création de la réserve urbaine de la Nation Crie de Peter Ballantyne entre 1978 et 1982 s'opposèrent tout deux fermement à l'arrivée de la Première Nation dans leur ville. L'opposition au projet commença sous le mandat de Mekefor Pereverzoff qui écrivit en 1979 au Ministre des Affaires Indiennes de l'époque, Jake Epp, pour signifier son refus catégorique de négocier avec Peter Ballantyne. Son successeur, Dick Spencer eut la même attitude ; le conseil municipal soutint Spencer puisque l'accord avec la Première Nation, soumis au vote le 26 janvier 1981, fut rejeté à l'unanimité [The Peter Ballantyne Cree Nation, 1999 : 163-164]. Spencer parvint à obtenir le soutien du journal local le plus important, le *Prince Albert Daily Herald*, qui relaya ses positions au cours du conflit. Le maire parvint en outre à rallier des soutiens tant au niveau local qu'aux échelles de la province et du Canada, à travers les partis politiques et des associations de résidents [Entretien avec Garcea, 2017]. Le projet de réserve urbaine de Peter Ballantyne souleva ainsi une opposition au niveau local, que les négociateurs de Muskeg Lake et Saskatoon souhaitèrent éviter. Rendre publique l'existence de la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake seulement après l'aboutissement des négociations permit d'empêcher la mobilisation d'éventuels opposants [Entretien avec Garcea, 2017].

Le timing de l'annonce de la création de la réserve urbaine permit en outre d'éviter des critiques de principe de la part des résidents. En faisant connaître trop tôt le projet de réserve urbaine, quand nombre de sujets n'ont pas encore été abordés par les négociateurs, la ville s'exposait à « des critiques sur le manque d'attention aux détails dans la prise de décision »[126] ; en le rendant public après les premières étapes des négociations, Saskatoon risquait d'être accusée d'opacité délibérée pour empêcher la participation du public [Irwin, 1999 : 218]. Dans les deux cas, l'initiative de Muskeg Lake aurait pu être mise en péril ou avoir des conséquences négatives sur l'image de la ville auprès de ses citoyens.

Garcea avance que municipalités et Premières Nations peuvent justifier de ne pas consulter la population de la ville avec l'idée que « les gens critiquent les principes sans [connaître] les détails »[127] [Entretien avec Garcea, 2017]. La ville de Saskatoon et Muskeg Lake n'avaient en 1984 aucune expérience dans la création de réserve urbaine. Quand les négociations commencèrent, aucune des deux n'avaient de notion des problématiques qui seraient soulevées, de l'étendue des négociations, ni des arrangements qui seraient trouvés par les négociateurs. Si

[126] « *criticisms about the lack of attention to detail in making decisions* »
[127] « *people criticize the principles without the details* »

l'on suit les raisonnements d'Irwin et de Garcea, il est fort probable que, dans ce contexte d'incertitudes, rendre public le projet de réserve urbaine aurait généré des protestations pouvant mettre en péril sa création.

Le déroulement des consultations publiques pour la création de réserves urbaines dans les années qui suivirent le prouvèrent.

3.1 Information, consultation ou concertation : quel débat public sur les réserves urbaines à Saskatoon ?

Subra estime que le débat public ne sert pas qu'à parvenir à un « 'meilleur aménagement' » ; c'est aussi « un moment où se joue, se 'fabrique' du pouvoir, où se construisent et se modifient des rapports de force » [Subra, 2014 : 301-302]. Les évolutions des pratiques du département d'urbanisme de Saskatoon concernant la participation du public à la création de réserves urbaines depuis l'expérience de Muskeg Lake illustrent bien la dimension géopolitique du débat public. Dans ce qui suit, je démontre que des individus au sein du département d'urbanisme de la ville ont progressivement adapté leurs discours et pratiques autour de l'inclusion du public dans les débats sur les réserves urbaines dans l'objectif explicite de prévenir l'émergence de conflits locaux et de faciliter l'établissement de ces nouvelles réserves à Saskatoon.

J'ai expliqué plus haut que les gouvernements de Saskatoon et de la Nation Crie de Muskeg Lake firent le choix de ne pas rendre public le projet de réserve urbaine dans les années 1980. Les tensions survenues après la création de la deuxième réserve urbaine de la ville au début des années 2000 conduisirent toutefois la municipalité à revoir ses pratiques.

La réserve urbaine de la Première Nation de One Arrow fut créée à Saskatoon en 2005. Les négociations précédant l'établissement de la réserve urbaine n'impliquèrent aucune forme de débat public. Hartney et Kripki racontent que certains propriétaires de commerces du quartier, découvrant l'existence de la réserve urbaine après sa création, allèrent s'en plaindre à leur conseiller municipal. Ils estimaient qu'ils auraient dû avoir la possibilité de donner leur avis concernant la conversion du terrain de One Arrow au statut de réserve et de l'arrivée d'un acteur qu'ils considéraient comme un « concurrent »[128] économique [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Les deux employées du département d'urbanisme que j'ai interrogées considèrent ces exigences comme illégitimes. Pour elles, le fait que One Arrow soit un acteur économique

[128] « *competitor* »

pouvant concurrencer les entreprises déjà présentes dans le quartier grâce à son exemption de taxes n'est pas une raison suffisante pour qu'une concertation[129] avec les commerçants du quartier soit mise en place : « il y a plein de commerces qui offrent des réductions sur l'essence à leurs clients, et [la municipalité] ne demande pas son avis à la communauté des affaires »[130] à chaque fois que cela se produit [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. La réserve de One Arrow existant déjà au moment où les mécontentements des commerçants se matérialisèrent, il n'y eut pas immédiatement d'impact sur le processus de consultation.C'est quand la Nation Crie de Muskeg Lake approcha la ville de Saskatoon quelque temps plus tard[131] pour créer une deuxième réserve dans la ville que le conseil municipal chercha cette fois à inclure le public dans les débats.

3.1.1 Après 2005, la stratégie d'évitement du débat public

Prenant en compte les griefs de la communauté des affaires après la création de la réserve de One Arrow, le conseil municipal de Saskatoon chargea le département d'urbanisme de « se rendre dans la communauté pour l'avertir avant qu'une réserve soit créée et lui donner l'opportunité de commenter »[132] [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Il s'agissait ainsi de mettre en place une démarche de consultation du public[133] *a priori* de la création d'une réserve dans la ville.

Pour Hartney et Kripki, ces instructions entretenaient une confusion entre consultation et concertation. En effet, elles expliquent que l'accord municipal, préalable à la création de la réserve, « était quasiment présenté comme un amendement »[134] à la législation de la ville [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Dans le cas d'un amendement à la législation municipale, il y a effectivement une concertation avec le public. Mais il n'a aucun moyen d'empêcher la création d'une réserve urbaine : « Vous pourriez taper du pied, crier et détester ça autant que

[129] La concertation « permet aux participants […] de faire entendre leurs positions et de faire valoir leurs arguments et leurs contre-propositions » [Subra, 2014 : 107].
[130] « *There's a lot of businesses who come in who offer their customers a discount on gas and we don't ask the business community* »
[131] La date précise du début des négociations pour cette deuxième réserve urbaine est inconnue.
[132] « *go out to the community and notify them before a reserve is being created and give them a chance to comment* »
[133] Subra décrit la consultation comme une pratique permettant au public d'exprimer son avis, mais sans offrir la possibilité de dialogue [Subra, 2014 : 107]
[134] « *was almost presented like a bylaw amendment* »

vous voulez, vous n'avez en fait aucune influence sur le processus »[135] [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017].

Pour les deux employées du département d'urbanisme, qui organisèrent et participèrent à de telles réunions, les nouvelles instructions du conseil municipal avaient un « penchant raciste »[136] car le débat public qu'il leur demanda d'organiser attira « une foule en colère »[137] et « des fous »[138] ; les réunions se transformèrent en « une tribune permettant aux racistes, pour le dire franchement, de s'exprimer et de s'opposer à une réserve pour tout un tas de raisons »[139] [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Estimant que cette nouvelle forme de débat public les empêcherait de négocier de manière apaisée avec Muskeg Lake, Hartney et Kripki cherchèrent alors le moyen de continuer à respecter les instructions du conseil municipal – donner l'opportunité au public de commenter la création de la réserve – tout en évitant l'écueil de la réunion publique.

Le département d'urbanisme développa alors une brochure de Foire Aux Questions[140] (FAQ) que les employés pourraient utiliser comme support d'information du public. La brochure fut envoyée par courrier aux résidents du quartier où se trouvait la future deuxième réserve urbaine de Muskeg Lake. Une seule réaction à cet envoi fut enregistrée par le département[141] [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017].

Au cours d'une réunion publique, les personnes qui prennent la peine de se déplacer sont souvent celles qui se sentent déjà impliquées dans le projet concerné ; et parmi elles, celles qui prennent la parole sont généralement critiques de l'infrastructure ou du projet proposé : comme le rappelle Subra, « l'opposant se mobilise, le partisan reste passif » [Subra, 2014 : 325]. En évitant d'organiser de nouvelles réunions publiques, le département d'urbanisme priva les détracteurs de la réserve urbaine de Muskeg Lake d'un forum pour exprimer leur opposition ; ces détracteurs n'investirent ensuite pas plus de temps et d'énergie pour combattre la création de la réserve. Le fait que l'envoi de la FAQ n'ait provoqué qu'une seule réaction, positive de

[135] « *you could kick and scream and hate it all you want, you actually have no input in the process* »
[136] « *a racist bent* »
[137] « *an angry mob* »
[138] « *crazies* »
[139] « *a forum for racists quite frankly to come out and object to a reserve for a whole pile of reasons* »
[140] « *Frequently Asked Questions* » (FAQ) en anglais.
[141] Un résident du quartier appela le département d'urbanisme pour dire qu'il comprenait pourquoi la station-essence sur la propriété concernée – rénovée par Muskeg Lake – était en meilleur état qu'auparavant.

surcroît, démontre que, dans ce cas précis, l'opposition des résidents était opportuniste et superficielle.

Le processus de « consultation » publique continua d'évoluer après la création de la deuxième réserve urbaine de Muskeg Lake en 2011. Quand la Première Nation de Yellow Quill entama le processus de conversion en réserve de l'une de ses propriétés situées dans le centre-ville[142], le département d'urbanisme saisit l'occasion pour tenter de modifier ses procédés pour donner encore moins l'occasion au public d'exprimer son opposition. La seule action qui fut menée par le département par rapport à la création de la réserve de Yellow Quill fut l'envoi de la FAQ au *Business Improvement District* (BID) du centre-ville de Saskatoon, un organisme regroupant les propriétaires de commerce du quartier. Le département d'urbanisme demanda au BID de distribuer la brochure aux commerces membres et « d'utiliser cela comme une occasion pour accueillir Yellow Quill comme nouveau membre »[143] du BID [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. A part une réaction négative, aucune autre, que ce soit des résidents ou des commerçants, ne parvint aux oreilles du département [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017].

3.1.2 La mobilisation du concept de « réconciliation »

Les deux employées ne se sentaient toujours pas à l'aise avec le rôle qui était donné au département d'urbanisme, estimant qu'il était amené en l'état à mettre en place des pratiques discriminantes envers les Premières Nations. Elles mobilisèrent alors le concept de « réconciliation » pour convaincre le conseil municipal de modifier le processus de notification à la communauté. En 2015, la Commission de vérité et réconciliation (CVR) publia son rapport final de plus de 3 000 pages, comprenant 94 « appels à l'action ». Parmi ces 94 recommandations, une en particulier attira l'attention de Hartney et Kripki :

> l'une des actions consiste à regarder vos processus et regarder ceux qui traitent les personnes autochtones différemment ou les gouvernements des Premières Nations différemment, et de vous demander pourquoi vous faites ça. On s'est servi de ça pour dire « Ecoutez, ce processus de notification publique [de la création] d'une réserve ne semble pas coller avec cet appel à l'action donc on ne veut pas faire ça »[144] [Entretien avec Dorval et al., 2017]

[142] La propriété obtint le statut de réserve en 2014.
[143] « *to use it as an opportunity to welcome Yellow Quill as a new member* »
[144] « *one of the actions is looking at your processes and looking at the ones that treat Indigenous peoples differently or First Nations governments differently, and looking at why you would do that. We used that to say 'Look, this process of public notification of a reserve doesn't seem to fit with that call to action so we don't want to do that'* »

Elles ne nomment pas précisément l'appel à l'action sur lequel elles ont fondé leur démarche, mais l'appel n° 47 me semble faire écho à leurs préoccupations :

> Nous [la CVR] appelons les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux à rejeter les concepts utilisés pour justifier la souveraineté européenne sur les personnes et terres autochtones […] et à réformer ces lois, politiques publiques et stratégies de contentieux qui continuent de se fonder sur de tels concepts [Commission de vérité et réconciliation du Canada, 2015 : sect.1.vi.]

L'appel n° 47 – si c'est bien lui auquel Hartney et Kripki font référence – leur fournit un prétexte pour réorienter les processus de consultation publique de la ville de Saskatoon. La manière de fonctionner à l'époque du département d'urbanisme leur paraît indigne d'une démarche de réconciliation car elle implique la mise en place d'étapes, telle que la notification au BID, qui n'existeraient pas si le projet ne concernait pas la création d'une réserve urbaine.

La mobilisation du concept de réconciliation permit au département d'urbanisme de modifier la représentation de la population sur la notification du public à partir de 2015. Aujourd'hui, la communauté locale est bel et bien notifiée de la signature des accords municipaux, mais la notification est automatiquement présentée comme l'occasion de célébrer la nouvelle relation entre Saskatoon et une Première Nation. Hartney et Kripki donnent l'exemple de l'accord signé avec la Première Nation de Red Pheasant fin 2015 :

> On veut se servir [du processus de notification] plus comme la célébration de la signature de l'accord, et on fait une célébration avec Red Pheasant […] quand l'accord a été signé, on a fait une cérémonie de signature. C'est de cette manière-là qu'on veut faire passer le message, pas en notifiant les voisins et voir s'ils ont un problème avec ça[145] [Entretien avec Dorval et al., 2017]

Quand Saskatoon et la Première Nation de Thunderchild signèrent un accord municipal en janvier 2018, une cérémonie fut organisée, mettant en scène le Chef de la Première Nation, Delbert Wapass, le maire de Saskatoon, Charlie Clark, et leurs conseils respectifs en train d'apposer leur signature au document officiel. A cette occasion, le maire déclara que « Les partenariats concrets comme ceux-ci sont des étapes significatives sur le trajet de la réconciliation »[146] [Eagle Feather News, 2018], s'inscrivant ainsi directement dans la stratégie du département d'urbanisme depuis 2015 : présenter la création d'une réserve urbaine comme un événement positif pour les communautés autochtones et de Saskatoon.

[145] « *we want to use it more as celebration of signing the agreement, and we had a celebration with Red Pheasant […] when the agreement was signed, we had a signing ceremony. That's the kind of way we want to get the message out, not notify the neighbours and see if they have a problem with it* »
[146] « *Tangible partnerships like this are meaningful steps on the journey of Reconciliation* »

Les pratiques du département d'urbanisme de Saskatoon ont donc fortement évolué entre 1984 et 2015. Le public était le grand absent des négociations pour la création de la première réserve urbaine de Muskeg Lake. La multiplication des réserves urbaines dans la ville à partir des années 2000 amena le conseil municipal à essayer d'imposer au département d'urbanisme l'organisation de débats publics, jouant sur la confusion entre consultation et concertation du public. Deux individus au sein du département subvertirent les instructions du conseil municipal en transformant le débat public en processus d'information par courrier, évitant ainsi d'offrir une tribune aux opposants potentiels. A partir de 2015, le département d'urbanisme mobilisa le concept de réconciliation pour présenter le processus d'information comme discriminant envers les Premières Nations et impulser un changement de discours envers les réserves urbaines. Nous aurons l'occasion de voir dans le Chapitre 3 à quel point la démarche de Saskatoon est originale et diffère de celle de la ville de Winnipeg. Depuis la création de la réserve urbaine de Muskeg Lake en 1988, l'exclusion progressive et délibérée du public des débats précédant la création de réserves urbaines à Saskatoon permit donc d'empêcher l'émergence de conflits locaux entre la population de la ville et les Premières Nations.

3.2 De l'importance des représentations : « Ils pensaient qu'on allait emménager et créer un ghetto dans leur belle ville »

Même si le projet de réserve urbaine ne fut pas fait l'objet d'un rejet massif de la part des habitants de Saskatoon, Muskeg Lake fit face à de nombreuses représentations négatives concernant les Autochtones et leurs territoires après la création de la réserve. Je démontre ci-dessous que l'arrivée de la Nation Crie de Muskeg Lake dans la ville de Saskatoon mit en lumière des représentations négatives des réserves rurales et de leurs habitants. La création de la réserve urbaine produisit une extension de ces représentations négatives au territoire urbain de la Première Nation. J'analyse dans cette section les représentations en question, avant de présenter dans la section suivante le travail de déconstruction des représentations négatives entrepris par la Première Nation.

3.2.1 Représentations des membres des Premières Nations et des réserves

« Nous ne somme pas des Indiens fous, ivres et fainéants »

Depuis les débuts de la colonisation du continent, les membres des Premières Nations sont l'objet de représentations péjoratives et racistes de la part des Canadiens non-autochtones[147]. Harry Lafond mentionne ainsi le stéréotype de « l'Indien ivre et fainéant »[148] auquel il fit face dans ses échanges avec des citoyens de Saskatoon [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Citons également les difficultés que connut Lester Lafond, qui géra les aspects techniques et légaux de la création de la réserve avec les divers départements de la ville de Saskatoon. Il m'expliqua avoir rencontré l'hostilité d'une des employées du département légal, qu'il qualifie de « *redneck*[149] […] qui n'aimait pas les Indiens »[150] [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. En outre, Harry Lafond dut clarifier un certain nombre d'éléments auprès des résidents de Saskatoon :

> On a dû confronter [les stéréotypes] et dire « Nous ne sommes pas des Indiens fous, ivres et fainéants, nous sommes des hommes d'affaires. Je suis instruit, il est instruit, on élève nos familles et on veut juste pouvoir venir en ville et se faire de l'argent comme n'importe qui d'autre pour pouvoir faire face à la pauvreté dans notre communauté[151] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]

Il s'agit au final pour le *leadership* de la Nation Crie de gommer la différence supposée de sa communauté avec la population de la ville et de rappeler le caractère normal (« comme n'importe qui d'autre ») de la démarche de la bande. Les représentations négatives existant sur les membres des Premières Nations englobent également leurs territoires : les réserves.

---

[147] Les personnes intéressées par les représentations des peuples premiers dans l'imaginaire nord-américain peuvent se tourner vers les ouvrages suivants : Mark Cronlund Anderson et Carmen L. Robertson, *Seeing Red: A history of Native in Canadian newspapers*, University of Manitoba Press, 2011 ; Daniel Francis, *The imaginary Indian: The image of the Indian in Canadian culture*, Arsenal Pulp Press, 2012 ; Thomas King, *The inconvenient Indian: a curious account of native people in North America*, Anchor Canada, 2013.

[148] « *lazy drunken Indian* »

[149] Le terme *redneck* désigne une personne blanche, pauvre et peu éduquée, ayant des préjugés racistes. Il est difficilement traduisible en français.

[150] « *redneck* […] *didn't like Indians*»

[151] « *we had to confront and say "we're not lazy crazy drunken Indians here, we're businessmen, I'm well-educated, he's well-educated, we're raising our families and we just want to be able to come to the city and make money like everybody else so that we can address poverty in our community"* »

Les réactions auxquelles firent face les représentants de la Nation Crie de Muskeg Lake après la création de la réserve urbaine à Saskatoon trouvent leur origine dans les représentations négatives des terres de réserve.

Une étude de l'institut canadien Angus Reid de 2018 nous éclaire sur ces représentations [Angus Reid Institute, 2018]. Près de sept personnes sur dix considèrent que la qualité de vie sur les réserves est « légèrement pire »[152] ou « vraiment pire »[153] que dans le reste de leur province. Quand on leur demande ce qui caractérise le plus les réserves, les sondés listent trois thèmes : les problèmes sociaux (violence, toxicomanie), la faiblesse de l'économie (pénurie d'emplois et manque d'opportunités économiques) et des services sociaux (insuffisance de logements, des soins de santé, de l'éducation). L'étude conclut que lorsque les Canadiens considèrent la vie sur une réserve indienne, « le tableau qu'ils en brossent est plus lugubre que joyeux »[154] [Angus Reid Institute, 2018].

Pourtant, ces représentations ne sont pas issues de l'expérience personnelle des personnes interrogées. En effet, à la question « avez-vous déjà passé quelque temps que ce soit sur les terres de réserve d'un Première Nation »[155], 38 % des sondés non-Autochtones répondent qu'ils n'ont jamais été sur une réserve ; 32 % qu'ils en ont traversé une au cours d'un trajet en voiture ; et seulement 4 % répondent qu'ils ont « passé beaucoup de temps sur une réserve »[156]. Pour les employés de la ville de Saskatoon que j'interrogeai, il existe un lien direct entre la représentation des réserves dans les médias et la perception qu'en ont les non-Autochtones de manière générale :

> Il y a un vrai manque de connaissance et si les gens n'ont jamais été sur une réserve, la seule chose qu'ils connaissent, c'est ce qu'ils ont par les médias, et la seule chose que les médias relatent, c'est des choses négatives[157] [Entretien avec Dorval et al., 2017]

Comme les médias concentrent leurs articles sur les événements négatifs ou dramatiques se déroulant sur les réserves, les non-Autochtones qui ne sont pas familiers personnellement avec les réserves finissent par développer une représentation de ces territoires comme

[152] « *somewhat worse* »
[153] « *much worse* »
[154] « *the picture they paint is more bleak than bright* »
[155] « *Have you spent any time on a First Nations land reserve?* »
[156] « *spent lots of time on a reserve* »
[157] « *there's a real lack of awareness and if people have never been on reserve, the only thing they know is what they get through the media and the only thing that the media reports on is the negative stuff* »

systématiquement sujets à des problèmes, à des crises, à de l'instabilité. La population générale finit ainsi par penser qu'« il n'y a rien d'autre que ça sur les réserves »[158] [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. La responsabilité des médias dans la perception des réserves par les non-Autochtones est également évoquée par l'ex-Commissaire des Relations aux Traités du Manitoba : Jamie Wilson affirme que les seules réserves avec lesquelles le grand public est familier sont celles qui sont couvertes par les médias, et que les médias ne se penchent que sur les communautés qui sont en crise comme « Attawapiskat ou Shamattawa[159] et […] les réserves qui ont des conditions de logement dignes du tiers monde, avec des voitures retournées et des chiens errants »[160] [Entretien avec Wilson, 2016].

Encadré 3. La Première Nation d'Attawapiskat

La Première Nation d'Attawapiskat fait depuis plusieurs années couler beaucoup d'encre dans les médias concernant l'apparente succession de crises qu'elle traverse. La Cheffe de la Première Nation, Theresa Spence, entama une grève de la faim en décembre 2012 afin d'obtenir une rencontre avec le Premier ministre de l'époque, Stephen Harper, et le représentant de la Couronne, le Gouverneur général David Johnston, pour discuter de l'application du Traité n°9. Pendant les six semaines que dura sa grève de la faim, Spence tenta d'attirer l'attention sur les racines historiques des crises traversant sa réserve. Pour de nombreuses raisons qui dépassent le cadre de notre propos, la réserve de la Première Nation d'Attawapiskat connaît une crise du logement, avec une insuffisance de la qualité et de la quantité de logements disponibles, conduisant à une surpopulation des maisons : ces dernières sont pour la plupart des préfabriqués inadaptés aux rudes conditions climatiques de la région. Suite à des inondations en 2011, la seule école élémentaire de la réserve ferma. Les logements détruits par les inondations ne furent pas reconstruits rapidement. Le Chef de la Première Nation estimait en 2016 que chaque maison est occupée par 14 à 15 personnes. La réserve fait l'objet depuis 2016 d'un avis d'ébullition d'eau (*boil water advisory*) : les résidents sont invités à limiter le contact avec l'eau du robinet et à la faire bouillir systématiquement avant de l'utiliser ou la consommer.

Ces conditions amenèrent le leadership de la bande à déclarer plusieurs fois l'état d'urgence en quelques années, afin de tenter d'attirer l'attention et les financements des pouvoirs publics. En 2010, Spence déclara l'état d'urgence à cause de l'état du parc de logements, de nombreuses familles vivant dans des tentes [Fitzpatrick, 2012]. Ses déclarations conduisirent fin 2011 à une « intervention humanitaire »[161] de la part de la Croix-Rouge ; le fait que la Croix-Rouge soit intervenue dans un pays comme le Canada ne manqua pas de choquer [Barrera, 2018].

En octobre 2011, l'état d'urgence fut à nouveau déclaré, concernant cette fois la qualité de l'eau potable. L'eau courante est présente sur la réserve (seulement) depuis les années 1970, mais les résidents font

[158] « *that's all there is to the reserves* »

[159] La Première Nation de Shamattawa est une communauté du nord du Manitoba, à 750 kilomètres de Winnipeg. Elle a fait l'objet d'un important traitement médiatique dans cette province et ailleurs en 2016 suite à un incendie qui a ravagé l'unique épicerie de la réserve et les bureaux de la bande de la Première Nation. La communauté souffre comme Attawapiskat d'un manque d'infrastructures de base, d'une pénurie de logements et a connu elle aussi une vague de tentatives de suicide (99 en 2015, au moins 92 en 2016, pour une communauté de 1 600 habitants environ) [ICI.Radio-Canada.ca, 2016].

[160] « *Attawapiskat and Shamattawa and […] reserves that are in third-world housing conditions and overturned cars and stray dogs* »

[161] « *humanitarian intervention* »

face depuis à des difficultés d'approvisionnement liés à la qualité des infrastructures et de l'eau dont plusieurs études soulignent les dangers pour la santé de ceux qui la consomment [Water Canada, 2012].

En 2012, une bataille légale, largement relayée dans les médias, fut engagée entre la Première Nation et le gouvernement fédéral, qui tenta de placer la gestion financière d'Attawapiskat sous séquestre-administrateur[162] en avançant que la bande avait mal géré l'usage de financements destinés à la construction de logements. Les accusations du gouvernement fédéral sont à inscrire dans le contexte extrêmement tendu de l'époque entre le gouvernement Harper et les Premières Nations à travers le pays causé par le vote à venir sur la Loi sur la transparence financière des Premières Nations[163]. Le financement des réserves est un débat clivant au Canada. Les uns accusent le gouvernement fédéral de sous-financer les réserves tandis que d'autres attribuent les conditions socio-économiques dégradées sur les réserves à la mauvaise gestion des fonds par les bandes dont les dirigeants seraient corrompus. Le conflit entre le gouvernement fédéral et Attawapiskat en 2012 participa à relayer dans les médias la représentation des gouvernements des Premières Nations comme incapables de gérer leurs financements et leurs communautés, voire corrompus.

En 2016, le Chef Bruce Shisheesh déclara une nouvelle fois l'état d'urgence à cause d'une vague de tentatives de suicide touchant la communauté. D'après lui, 101 personnes tentèrent de mettre fin à leurs jours entre septembre 2015 et mars 2016 [Rutherford, 2016]. Le recensement de 2016 indique que 1 501 personnes résidaient sur la réserve [Statistics Canada, 2017]. Autrement dit, près de 7 % de la population d'Attawapiskat tenta de se suicider en moins de six mois. Deux ans plus tard, la maison de la jeunesse et les postes de travailleurs de la santé mentale promis par la Ministre des Affaires autochtones Carolyn Bennett ne sont toujours pas concrétisés [Barrera, 2018].

La réserve de la Première Nation d'Attawapiskat cumule ainsi toutes les difficultés : insuffisance de logements, manque d'infrastructures, crise sanitaire et sociale, difficultés financières et conflit politique avec le gouvernement fédéral et les Affaires autochtones. Ces conditions de vie sur la réserve, qualifiées de dignes du tiers monde par le député à la Chambre des communes Charlie Angus après sa visite en 2011 sur la réserve, sont la raison pour laquelle Attawapiskat est connue du grand public. Plus que cela, Attawapiskat est devenue, aux yeux de nombreux Canadiens, l'incarnation de *la* réserve indienne.

Les discours auxquels firent face Lester et Harry Lafond montrent que Muskeg Lake fut victime de son statut de Première Nation et de l'association de ce statut avec les éléments négatifs développés plus haut. Ce n'était pas l'arrivée à Saskatoon de Muskeg Lake spécifiquement qui fut perçue comme problématique mais bien la présence d'une Première Nation quelle qu'elle fût. Harry Lafond m'expliqua qu'après la création de la réserve,

> Nous avons dû prendre en compte les stéréotypes, nous avons dû rassurer les citoyens sur le fait que leurs stéréotypes étaient infondés et que nous étions vraiment comme n'importe qui d'autre qui veut gagner sa vie au sein de la communauté urbaine, que la frontière de la réserve ne serait pas flagrante. C'est une rue, vous ne serez pas capable de dire quand vous êtes sur la réserve ou

[162] Voir la section 2.1.3 du Chapitre 1.
[163] Voir la section 2.1.3 du Chapitre 1.

pas. C'est le genre de stéréotypes auquel on a dû répondre[164] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]

A l'époque du système de passe, le contrôle par le gouvernement du territoire des réserves et de ses populations passait par la fermeture de la frontière entre la réserve et le reste du pays, donnant aux frontières des territoires autochtones un caractère étanche[165]. Dans le cas de la réserve urbaine de Muskeg Lake, c'est au contraire l'existence d'une frontière entre réserve et ville qui est crainte par les habitants. Rendre la réserve indienne non-identifiable en tant que telle permit à la Première Nation de rendre la frontière entre réserve et ville matériellement indétectable. Cela permit à Muskeg Lake de gommer la séparation stricte entre deux territoires auxquels on prête des caractéristiques incompatibles et, ce faisant, d'agir sur les représentations des populations locales : la Première Nation estompa le caractère différent de ce territoire étranger qu'est la réserve et qui est craint. Cette porosité de la limite entre réserve et ville permit à Muskeg Lake d'éviter que son territoire soit perçu comme une enclave autochtone au beau milieu de Saskatoon.

3.2.2 La représentation négative des réserves rurales s'étend aux réserves urbaines

Car ce qui est craint par les résidents de Saskatoon, ce n'est pas la réserve indienne rurale, lointaine, déconnectée de leur quotidien ; la réserve qui leur fait peur est celle qui est établie tout près de chez eux, dans leur entourage immédiat, celui de la ville. Les réactions négatives des habitants face à la réserve de Muskeg Lake, et plus tard face à d'autres Premières Nations portant des initiatives similaires, dénotent la crainte d'une importation dans ce qu'ils perçoivent comme *leur* quartier, *leur* territoire, des problématiques qu'ils se représentent comme caractéristiques des réserves. Aux yeux de ces citoyens, en créant une réserve urbaine, Muskeg Lake allait exporter vers la ville tout ce qui fait des réserves indiennes rurales des territoires perçus négativement. Harry Lafond synthétisa ainsi la peur des habitants de la ville face à l'existence de la réserve urbaine : « Je crois que ce dont ils avaient le plus peur… Ils avaient peur des ghettos. Ils pensaient qu'on allait emménager et créer des ghettos dans leur belle ville »[166] [Entretien avec Lafond Harry, 2017].

---

[164] « *We had to acknowledge the stereotypes, we had to reassure the citizens that their stereotypes were groundless, and we really were like anybody else who wants to make a living inside the urban community, that the boundary to the reserve would not be obvious. It's a street, you're not gonna be able to tell when you're on or when you're off the reserve. That was the type of stereotype that we had to address* »

[165] Voir la section 1.2.2 du Chapitre 1.

[166] « *I think the biggest think they were afraid of... They were afraid of ghettos. They thought we were going to move in and create ghettos in their beautiful city* »

Cette crainte des résidents de Saskatoon révèle la représentation sous-jacente qu'ils nourrissent envers les membres des Premières Nations ; ceux-ci ne seraient capables d'occuper un territoire, rural ou urbain, que sur le mode du ghetto. Bien que le terme « ghetto » ait fortement évolué depuis ses premiers usages dans un contexte européen, certaines caractéristiques originelles de cet espace perdurent à travers le temps. Parmi ces caractéristiques originelles, le géographe Philippe Guillaume relève que « de l'extérieur, il est un espace méconnu et fantasmé, supposé dominé par la barbarie et le non-droit » et que le ghetto est caractérisé par une « forte concentration d'une catégorie socio-économique ou socio-ethnique » [Philippe Guillaume dans Lévy et Lussault, 2003 : 413]. On retrouve bien ces deux caractéristiques – barbarie supposée et concentration de membres des Premières Nations – dans l'imaginaire associé aux réserves rurales.

Avec la création de la réserve urbaine de Muskeg Lake, on assista pour la première fois à l'extension de cet imaginaire au territoire de la ville. La réserve urbaine devint alors le nouvel objet de fixation des phantasmes des non-Autochtones. En témoigne une réunion publique concernant la création d'une réserve urbaine au cours de laquelle il fut demandé aux représentants de la Première Nation et de la ville si la bande allait installer des tipis sur la réserve urbaine [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Ce genre de questions qui peut sembler innocente, voire faire sourire, dénote en fait une représentation solidement ancrée de la réserve comme un objet archaïque et exotique. On attribue à la réserve urbaine des caractéristiques qui la renvoient elle et ses occupants au passé et à l'histoire, en dépit de sa vocation économique et son inscription dans l'économie moderne. En assignant la réserve au passé, on présente ce territoire et ceux qui s'y trouvent comme incompatibles avec la ville, symbole de modernité[167].

L'expérience de Hartney et Kripki confirme l'extension de la représentation négative des réserves rurales à celles qui sont créées en milieu urbain. Elles racontent qu'au cours de réunions publiques impliquant des résidents de Saskatoon,

> les gens disaient « Je ne veux pas de ça à côté de moi » et nous avions parfois des questions sur « est-ce qu'ils vont y construire des maisons » et nous disions que non et [les gens répondaient], « S'ils y construisent des maisons, je n'en veux pas, j'ai déjà été sur une réserve et je ne veux pas que ça ressemble à ça » […]. Ils pensent logement de piètre qualité, mauvaises conditions de vie, des propriétés pas nécessairement bien entretenues…[168] [Entretien avec Dorval et al., 2017]

[167] Voir la section 2.2.1 du Chapitre 1.

[168] « *people go "I don't want that next to me" and so we would sometimes get questions about are they going to put houses there and we'd say no and "If they put houses there, I don't want it, I've been on reserve and I don't want it*

Les habitants craignent que l'arrivée de la réserve, avec toutes les caractéristiques négatives qu'ils lui prêtent, aient un effet direct sur leur qualité de vie en dégradant l'environnement dans lequel se trouve leur propre bien immobilier. Les résidents redoutent la proximité entre la réserve urbaine et leur propre maison car ils s'imaginent que la présence de terres indiennes pourrait faire baisser la valeur de leur bien [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017].

Face aux réactions négatives de la population locale après la création de la réserve urbaine de Muskeg Lake, Harry Lafond prend le parti de la pédagogie :

> Vous devez garder en tête que le raisonnement qui se fonde sur des stéréotypes n'a pas de logique, il ne puise pas dans le bon sens […]. C'est essentiellement un manque de connaissances et des gens qui n'ont pas l'opportunité d'apprendre autre chose. C'est l'approche que nous avons prise : « Voici la vraie histoire, ce que vous avez entendu, ce n'est pas la vraie histoire »[169] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]

La démarche adoptée par la Première Nation après la création de la réserve urbaine s'inscrit directement dans ces propos de l'ancien Chef de Muskeg Lake. Il s'agissait pour la bande de se saisir des représentations négatives existant à propos des réserves et de leurs occupants et de les déconstruire pour les remplacer par ce qui est aux yeux de la Première Nation « la vraie histoire », sa version des choses.

3.3 La campagne d'éducation publique sur les réserves urbaines

Pour Harry Lafond, il s'agit d'une véritable « campagne d'éducation publique »[170] que certains membres de la bande menèrent à Saskatoon [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. L'ancien Chef de Muskeg, qui participa à cette campagne d'éducation, explique que son attitude est guidée par le Traité n°6 :

> Auteure : Si vous deviez donner un conseil à une Première Nation qui veut créer une réserve urbaine, qu'est-ce que vous lui diriez ?
>
> Harry Lafond : Concentrez-vous sur la construction d'une relation positive avec la communauté dans laquelle vous voulez emménager. […] Ce ne sera pas toujours une discussion facile, mais si vous ne discutez pas, vous ne pouvez pas vaincre les stéréotypes, vous ne pouvez pas vaincre l'ignorance. Vous devez discuter, vous devez dialoguer et vous devez faire confiance. C'est ça que je dirais. […] [Taper du poing sur la table] n'aide pas à construire des relations. […]. Ce

to look like that" […]. They think poor quality housing, poor living conditions, property that's not necessarily kept up… »

[169] « *you have to remember that stereotype thinking doesn't make sense, it's not drawn from common sense,* […] *primarily, it's a lack of knowledge and people not having the opportunity to learn different. That's the approach we took, "Here's the real story, what you've heard is not the real story"* »

[170] « *public education campaign* »

> n'est pas un fonctionnement sain. Ce n'est certainement pas la « *treaty way* » comme je la comprends. Je ne cesse de faire référence à Mistawasis et Ahktakakoop parce que c'étaient les porte-paroles pour Fort Carlton[171]. L'histoire orale que j'ai entendu à propos de ces deux individus, c'est qu'ils agissaient selon le principe des bonnes relations et du désir de vivre en paix avec les gens, donc ce sont mes mentors. Pas ceux qui sont du genre à taper du poing sur la table[172] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]

L'action menée par Muskeg Lake se caractérise par sa forme – mettre en place un dialogue avec le public – et son fond – le travail de déconstruction des représentations négatives et stéréotypées.

3.3.1 Dialoguer avec le public

Les réunions publiques, volontairement évitées au cours des négociations pour l'accord, furent présentées par mes interlocuteurs de Muskeg Lake comme essentielles à la création d'une relation avec le public après la création de la réserve urbaine [Entretiens avec Lafond Lester, 2017 ; Icton, 2017 ; Lafond Harry, 2017].

La bande prit contact avec des organisations locales et organisa la tenue de réunions d'information ouvertes au public. Ces réunions avaient pour objectif de permettre aux résidents locaux d'entendre le point de vue de Muskeg Lake, comprendre pourquoi elle avait créé une réserve urbaine et les plans que la bande avait pour le terrain. Les habitants du quartier purent ainsi comprendre la raison et la nature des changements auxquels ils pouvaient s'attendre sur la propriété de Sutherland Industrial. Le simple fait d'informer les résidents – sans même aller jusqu'à les consulter – désamorça le potentiel conflictuel de la phase d'aménagement de la réserve urbaine.

Les réunions publiques permirent également aux membres de la communauté de Saskatoon de poser leurs questions concernant les projets de la bande et de mieux cerner ses « aspirations »[173] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Or faire comprendre ce qu'est une réserve urbaine

---

[171] Où fut conclus le Traité n°6 dont la Nation Crie de Muskeg Lake est signataire.

[172] Auteure*: If you had to give advice to a First Nation that wants to create an urban reserve, what would you tell them?*
Harry Lafond*: Concentrate on building a positive relationship with the community that you're wanting to move into. […] It's not going to always be an easy conversation, but if you don't have conversation you can't overcome stereotypes, you can't overcome ignorance. You have to converse, you have to dialogue and you have to trust. That's what I would say. You have to converse, you have to dialogue and you have to trust. […] It doesn't help build relationships. […] That's not a healthy way. It's certainly not the treaty way from what I understand. I keep referring to Mistawasis and Ahtahkakoop because they were the key spokespeople for Fort Carlton. […] the oral history I've heard about those two individuals, they operated from the principle of good relations and the desire to live in peace with people so those are my mentors. Not the table-thumping kind.*

[173] « *aspirations* »

implique nécessairement d'aborder la Loi sur les Indiens, le statut de réserve, les traités et leur non-respect et les droits fonciers des Premières Nations. Sachant qu'en 2018, 40 % des Canadiens estimaient toujours que les traités avaient été « correctement respectés et honorés par le Canada »[174] [Angus Reid Institute, 2018], on mesure la nécessité du travail pédagogique mené par Muskeg Lake à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Les réunions publiques allèrent ainsi au-delà d'un simple travail d'information sur les aspects techniques d'un projet d'aménagement local : pour accroître l'acceptabilité de la réserve urbaine, Muskeg Lake éduqua le public à tout un pan de l'histoire des relations entre Autochtones et non-Autochtones.

La dimension pédagogique de l'action menée auprès des citoyens de Saskatoon se doubla d'un second fil directeur dans la stratégie de Muskeg Lake. Il s'agit, tout en éduquant le public, de déconstruire les représentations négatives et de retravailler récits associés aux Autochtones.

3.3.2 Déconstruire les représentations négatives

Les réunions publiques furent l'occasion pour Muskeg Lake de se présenter sous un jour positif, à rebours des représentations négatives que j'ai exposées plus haut.

En expliquant ses plans au public, il s'agissait pour la bande de créer une autre représentation de Muskeg Lake : une Première Nation souhaitant trouver sa place dans le monde des affaires, sortir de la dépendance financière au gouvernement fédéral et qui cherche à améliorer les conditions de vie de ses membres sur la réserve. Discuter directement avec les résidents de Saskatoon permit à la Première Nation de « leur donner l'occasion de nous voir pour ce qu'on voulait faire »[175] : utiliser la réserve urbaine comme outil de développement économique [Entretien avec Lafond Harry, 2017].

Pour l'ancien Chef, mener ce travail de déconstructions des représentations négatives s'inscrit dans un projet plus large : rétablir un certain équilibre dans le récit national et, partant, dans les relations entre Autochtones et non-Autochtones. Harry Lafond prend l'exemple d'un ouvrage publié en 2014[176] par le Bureau du Commissaire aux Traités où il travaille. Pour lui, ce genre d'ouvrages participe à retravailler l'interprétation des traités et le récit national. Le livre

[174] « *appropriately respected and honoured by Canada* »
[175] « *gave them an opportunity to see us for what we wanted to do* »
[176] Tasha Hubbard et Marilyn Poitras (dir.), *The land is everything : Treaty land entitlement*, Office of the Treaty Commissioner (Saskatchewan), 2014.

explique que les traités furent bénéfiques aux colons européens et à leurs descendants et pas seulement aux Premières Nations. Rappeler les bénéfices que retirèrent les colons de la signature des traités permet de déconstruire la représentation des Premières Nations comme bénéficiant d'avantage indus. Il s'agit ainsi de rappeler que les traités formalisèrent un échange : les Premières Nations partagèrent leurs terres avec les nouveaux venus, en échange de quoi le gouvernement s'engagea à réserver des terres pour les Indiens, construire des écoles sur les réserves ou encore assurer les services de santé ; et de rappeler que, si les colons ont bien reçu ce que les traités leur promettaient, les Premières Nations attendent toujours leur part.

Pour Lafond, le dialogue engagé avec les résidents de Saskatoon repose sur le même principe que l'ouvrage de 2014 : il s'agissait de mettre l'accent sur la dimension mutuellement bénéfique de la réserve urbaine. Muskeg Lake expliqua ainsi que la réserve urbaine tirait son origine du non-respect des traités par le Canada et que sa création représentait le paiement de la dette foncière du gouvernement envers la Première Nation. La bande présenta la création de la réserve de Sutherland Industrial comme une réussite non seulement pour Muskeg Lake mais aussi pour les résidents de la ville et, plus largement le public non-autochtone : en permettant à la Première Nation de recevoir les terres auxquelles elle avait droit, les non-Autochtones avançaient sur le chemin de la réconciliation.

Muskeg Lake inscrit le projet de réserve urbaine de la bande dans un récit plus large, qui ne concerne pas que la Première Nation mais aussi le quartier où la réserve se trouve, la ville et, aux échelles plus petites, la Saskatchewan et le Canada. Harry Lafond affirme, à propos du changement de récit sur les traités et les droits qui en sont issus, que

> Nous devons raconter plus de ces histoires. Ce sont les histoires du Canada, ce sont les histoires de la Saskatchewan. Ce n'est pas une histoire indienne. C'est une histoire qui nous concerne tous[177] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]

Les efforts entrepris par Muskeg Lake pour éduquer le public continuent aujourd'hui. En mai 2017, la Première Nation organisait ainsi une *community walk*, consistant en une visite guidée de la réserve de Sutherland Industrial [Entretien avec Icton, 2017]. L'événement, ouvert à tous – résidents, membres de la communauté des affaires – remplit plusieurs fonctions. D'une part, il s'agissait de continuer le travail de déconstruction des représentations négatives entamé par Muskeg Lake près de trente ans auparavant. Les participants eurent ainsi l'opportunité de voir

[177] « *we need to tell more of these stories. This is Canada's stories, this is Saskatchewan's stories, it's not an Indian story. It's a "us story"* »

par eux-mêmes que la réserve urbaine ne ressemblait en rien à l'image qu'ils pouvaient avoir des réserves indiennes.

D'autre part, il s'agissait de créer une occasion pour que les habitants de Saskatoon et la Première Nation puissent dialoguer : les organisateurs de la *community walk* avaient pour rôle de montrer aux participants « qui est impliqué, pourquoi, comment, répondre aux questions »[178] [Entretien avec Icton, 2017]. La visite remplirait ainsi la même fonction que les réunions publiques organisées à la fin des années 1980 : permettre au public de s'informer et réduire le potentiel d'inquiétudes et de mécontentements des résidents locaux en jouant le jeu de la transparence.

L'approche pédagogique dont font preuve les représentants de la Première Nation et la volonté de proposer une image positive de Muskeg Lake est illustrée dans l'attitude qu'ils eurent à mon égard au cours de mon enquête de terrain. Harry Lafond expliqua avoir accepté de me rencontrer parce qu'il estimait essentiel que l'histoire de Muskeg Lake par Muskeg Lake soit véhiculée à travers le plus de canaux possible – fût-ce au travers d'une thèse de doctorat en France. Lester Lafond indiqua accorder régulièrement des entretiens à des étudiants faisant des recherches touchant de près ou de loin à la réserve urbaine de Saskatoon ; après notre entretien, il me proposa de me faire une visite guidée de la réserve urbaine. Mike Icton, le PDG de la compagnie de développement de Muskeg Lake[179], partagea en détail le fonctionnement des entreprises de la bande et n'hésita pas à me faire part des erreurs de stratégie économique que la Première Nation avait pu commettre. L'attitude de ces acteurs contraste fortement avec celle d'une interlocutrice issue d'une autre Première Nation ayant une réserve à Saskatoon que j'ai rencontrée lors de la même enquête de terrain. L'entretien en question se déroula dans une atmosphère tendue : elle exprima explicitement sa suspicion à mon égard, sa réticence à répondre à mes questions – parfois en tout point semblables à celles posées à Muskeg Lake – et elle décida de quitter le lieu où se déroulait l'entretien, me laissant avec sa collègue.

Les employées du département d'urbanisme de Saskatoon soulignèrent le rôle de Muskeg Lake dans l'établissement d'un modèle positif de relations entre les Premières Nations et le public dans le contexte des réserves urbaines à Saskatoon, notamment grâce à l'approche pédagogique de la bande, dont la ville apprit beaucoup. A la fin de notre entretien, Hartney et Kripki me demandèrent si j'avais eu l'opportunité de rencontrer des membres de Premières Nations ayant

[178] « *who's involved, why, what, answer questions* »
[179] Que je présente dans la section 4.3.2.

une réserve urbaine à Saskatoon. Elles insistèrent sur la nécessité que je discute avec des membres des Premières Nations afin que j'aie « une perspective équilibrée concernant ce que leurs expériences ont été »[180] et que je ne fonde pas mes analyses uniquement sur les discours véhiculés par des acteurs municipaux [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. J'interprète cette préoccupation comme un élément montrant que le travail de fond entrepris par Harry Lafond et les représentants de Muskeg Lake sur des décennies a porté ses fruits. Pour elles, il était essentiel que les points de vue des deux parties sur l'expérience des réserves urbaines soient pris en compte, confrontés, complétés, afin que le récit qui en ressorte fasse état des représentations différentes que les acteurs impliqués ont de la création de ces nouvelles réserves. En insistant sur l'importance de prendre en compte le point de vue des Premières Nations à qui elles-mêmes avaient affaire, elles mettent finalement en application le souhait de Harry Lafond : que les réserves urbaines soient une histoire commune aux Premières Nations et à la municipalité et pas seulement une « histoire indienne »[181].

Certaines initiatives de la municipalité font écho à l'approche pédagogique adoptée par Muskeg Lake. Les « profils communautaires », (*community profiles*) évoqués au début de ce chapitre, sont l'un des outils développés par la ville pour éduquer et informer le public. Ils mettent sur les activités économiques et les projets portés par les Premières Nations, particulièrement à travers les réserves urbaines. Gilles Dorval, le directeur du département municipal des relations avec les Autochtones explique ainsi que l'un des buts des profils communautaires était de montrer qu'il y a « d'autres activités saines qui se déroulent [sur les réserves], pas seulement ce qu'on peut voir à la télé »[182] [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Autrement dit, il s'agit de fournir d'autres récits, d'autres images à associer aux réserves et aux Premières Nations pour remplacer les représentations négatives.

L'ancien Commissaire de la ville estime que la réserve urbaine de Sutherland a participé à l'amélioration des relations entre Autochtones et non-Autochtones. A ses yeux, le succès de la réserve urbaine et le travail pédagogique fourni par Muskeg Lake et par la ville dissipèrent certains stéréotypes négatifs des non-Autochtones à propos des gouvernements et des membres des Premières Nations [Irwin, 1999 : 222].

[180] « *a balanced perspective on what their experiences have been* »
[181] « *Indian story* » [Entretien avec Lafond Harry, 2017]
[182] « *other healthy activities going on, not just what you would see on TV* »

L’exclusion volontaire du public des négociations entre Saskatoon et Muskeg Lake entre 1984 et 1988 permit d’éviter l’émergence potentielle d’un conflit local. La multiplication des réserves urbaines dans la ville de Saskatoon donna toutefois lieu par la suite à une demande d’inclusion du public, posant la question du rôle précis de la population locale dans les débats précédant la création de ces réserves. Le département d’urbanisme prit alors le parti de limiter au maximum l’influence du public sur la création des réserves en évitant la mise en place de concertation et de consultation des habitants et commerçants de la ville. Le potentiel conflictuel des réserves urbaines au niveau local provient des représentations négatives existant à propos des réserves et de leurs habitants, et de l’extension de ces représentations aux réserves se trouvant en ville. Comprenant l’importance de la perception des réserves et des Premières Nations pour l’acceptabilité locale des réserves urbaines, la Nation Crie de Muskeg Lake et la municipalité adoptèrent une attitude pédagogique, reposant sur le dialogue avec le public et la déconstruction des représentations négatives. En parallèle des efforts de dialogue et d’éducation du public, la Nation Crie de Muskeg Lake commença dès la conversion de sa propriété au statut de réserve à la mise en œuvre de sa stratégie de développement économique urbain.

4. La mise en œuvre de la stratégie de développement économique urbain de Muskeg Lake

La conversion en réserve de la propriété de Muskeg Lake en 1988 représenta la première étape de la mise en œuvre de la stratégie territoriale et économique de la Première Nation. Il fallait dès lors viabiliser et développer le terrain afin d'en développer le potentiel économique et, *in fine*, les sources de revenus indépendants recherchés par Muskeg Lake. La manière dont Muskeg Lake choisit de développer et gérer la réserve urbaine démontre une stratégie économique conçue en amont avec pour objectif de maximiser les revenus pour la Première Nation, tout en préservant ses droits autochtones et en respectant l'accord municipal conclu avec la ville de Saskatoon. Dans cette section, je m'attache à identifier les conséquences du statut de réserve sur le projet économique de la Première Nation, les pratiques qu'elle mit en œuvre pour exploiter au maximum le potentiel économique et fiscal de sa réserve et l'évolution de sa stratégie économique qui conduisit à une reconfiguration du rôle du *leadership* élu dans la gestion de la réserve urbaine.

4.1 Transformer la réserve indienne en zone de développement économique

4.1.1 Le statut de réserve complique le développement des terres indiennes

La stratégie économique de la Nation Crie de Muskeg Lake reposait en grande partie sur la location d'espace sur la réserve urbaine à des entreprises et des commerces. Or, le statut de réserve empêche normalement la mise en location des terres indiennes. Après la création de la réserve urbaine en septembre 1988, Muskeg Lake dut donc passer par un processus appelé « désignation » afin d'avoir le droit de louer ses terres.

La désignation de la propriété de Sutherland Industrial était l'une des conditions inclues dans l'accord de 1988 entre Muskeg Lake, Saskatoon et le gouvernement fédéral [Muskeg Lake Indian Band *et al.*, 1988 : 2]. L'accord stipulait que la Première Nation avait l'intention de louer la réserve urbaine à une entreprise, possédée à 100 % par elle, qui serait chargée de jouer le rôle de développeur foncier. Or les réserves ne peuvent être vendues, cédées ou aliénées de quelque manière que ce soit – y compris à travers un bail de location – que dans des conditions extrêmement précises. Comme les Premières Nations ne possèdent pas le titre foncier de leurs réserves mais n'en ont que l'usufruit, elles n'ont en effet pas légalement le droit de les louer à

des entreprises ou des particuliers. Avant de pouvoir conclure un bail de location, une Première Nation doit d'abord « désigner » les terres qu'elle veut louer.

Les terres désignées sont « des terres que les membres d'une Première Nation ont accepté de louer à des fins de commerce, d'agriculture, de loisirs ou pour une autre utilisation à la suite d'un vote des membres de la Première Nation » [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2013b]. La désignation permet à une Première Nation d'exploiter le potentiel économique de ses terres en les louant à des tierces parties, tout en conservant sa souveraineté sur ces territoires – puisque le statut de réserve n'est pas affecté par la désignation. Comme tout ce qui a trait aux réserves et aux Indiens, le processus de désignation est encadré par la Loi sur les Indiens. Pour désigner une réserve, la Première Nation doit céder « à Sa Majesté, avec ou sans conditions, autre qu'à titre absolu[183], tous droits de la bande, et ceux de ses membres, sur tout ou partie d'une réserve » [Loi sur les Indiens, 1985 38(2)]. « Sa Majesté » est représentée par la Couronne fédérale ; autrement dit, le processus de désignation sert à céder les droits d'une Première Nation sur sa réserve au gouvernement fédéral, qui seul a le droit d'aliéner les terres de réserve.

Trois conditions doivent être réunies pour que la désignation aboutisse : elle doit être faite à la Couronne fédérale, puis acceptée par une majorité des membres de la bande au cours d'un référendum et, enfin, elle doit être approuvée par le Conseil Privé de la Reine via un décret en conseil [Loi sur les Indiens, 1985 39(1)].

Le 15 octobre 1990, 86 % des électeurs de la Nation Crie de Muskeg Lake approuvèrent la désignation du terrain de Sutherland Industrial par référendum [Fiscal Realities Economists, 2015 : 35]. Le Conseil Privé de la Reine promulgua le décret en conseil le 13 août 1991, rendant ainsi la désignation officielle [Lafond Lester, 1999 : 194].

La désignation de la réserve urbaine permit à Muskeg Lake de conclure un bail de location avec sa compagnie de développement, Aspen Developments Inc. Le bail de location permit à la Première Nation de poser les fondements de sa stratégie de développement économique.

En mai 1991, Aspen et Muskeg Lake conclurent un bail de location, appelé « bail principal » (*head lease*). Il comprend les éléments suivants : Aspen est le locataire désigné de la propriété, c'est-à-dire de la réserve urbaine ; le bail est conclu pour une durée de 85 ans, avec une

[183] L'indication « autre qu'à titre absolu » sert à distinguer le processus de désignation et celui de cession (*surrender*), par lequel une Première Nation cède absolument tous ses droits sur une terre donnée, ce qui lui fait perdre le statut de réserve.

expiration le 31 mai 2077 ; Aspen doit payer un loyer à la Couronne (puisque c'est à elle que la Première Nation a cédé ses droits sur la réserve avec la désignation) qui le reverse intégralement à Muskeg Lake ; Aspen a le droit de sous-louer tout ou partie de la réserve, à condition de respecter toutes les clauses de l'accord de 1988 entre son bailleur – donc Muskeg Lake –, Saskatoon et le gouvernement fédéral [Muskeg Lake Indian Band *et al.*, 1988 ; Lafond Lester, 1999 : 194].

Grâce au bail principal, Aspen était légalement locataire, pouvant ainsi s'atteler à la viabilisation du terrain et à la construction de bâtiments, avec la possibilité de sous-louer tout ou partie de ceux-ci à des entreprises ou des individus, dans le but de récolter les loyers. La durée du bail, 85 ans, avait pour objectif d'éviter une possible interférence des futurs gouvernements de la bande [Lafond Lester, 1999 : 194]. Même une fois que le Chef et le Conseil alors en place auraient été remplacés par d'autres, ces derniers n'auraient pas la possibilité de revenir sur le bail principal de location à Aspen. Le bail permit donc à Muskeg Lake d'envisager le développement et la gestion de sa réserve urbaine sur le long terme, sans avoir à craindre qu'une élection ne bouleverse sa stratégie économique. Le bail principal une fois établi avec Aspen Developments Inc., il restait encore à Muskeg Lake à entamer les travaux sur la réserve urbaine pour la viabilisation du terrain et la construction des bâtiments.

4.1.2 Maximiser les sources de revenus pour le gouvernement autochtone

La construction de bâtiments sur la réserve urbaine de Muskeg Lake avait pour objectif de permettre à la Première Nation de créer une source de revenus indépendante du gouvernement fédéral grâce à la collecte de loyers auprès de ses locataires. Dans ce qui suit, je montre comment la Première Nation mit en place des pratiques lui permettant de maximiser les revenus potentiels issus de sa réserve urbaine.

Viabilisation du terrain

La première étape du développement de la réserve urbaine fut la viabilisation du terrain. La propriété de Sutherland Industrial était alors un terrain vague : il n'y avait pas de routes, de trottoirs ou d'éclairage public et la propriété n'était pas connectée aux réseaux d'eau, d'égouts sanitaires (eaux usées) et d'égouts de décharge des eaux pluviales (*watermain*, *sanitary sewermain* et *storm sewermain*). L'accord sur le développement et les services de 1992, conclu

entre Saskatoon et Aspen, prévoyait que l'entreprise devait payer les prélèvements hors-site[184] avant que la viabilisation du terrain commence. Or, la Première Nation n'avait pas les fonds disponibles pour payer ces prélèvements, ce qui bloquait la connexion aux réseaux municipaux et ainsi le développement de la réserve urbaine.

Comme je l'ai mentionné précédemment, la municipalité fit alors « quelque chose de très inhabituel »[185] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Au lieu d'exiger le paiement *a priori* de la viabilisation, elle accepta d'échelonner le paiement des prélèvements hors-site sur onze ans et autorisa la Première Nation à ne commencer à la payer qu'une fois que la propriété aurait été développée, permettant à Muskeg Lake d'en tirer des revenus [Lafond Lester, 1999 : 202 ; Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Pour l'ancien Chef de Muskeg Lake, cet arrangement est le produit direct de la confiance construite entre les deux gouvernements depuis 1984 [Entretien avec Lafond Harry, 2017].

La connexion du terrain de Sutherland Industrial aux réseaux municipaux fut achevée à l'automne 1993. Cinq ans après l'obtention du statut de réserve, la Première Nation put commencer à construire les bâtiments au cœur de sa stratégie de développement économique.

Construction des bâtiments

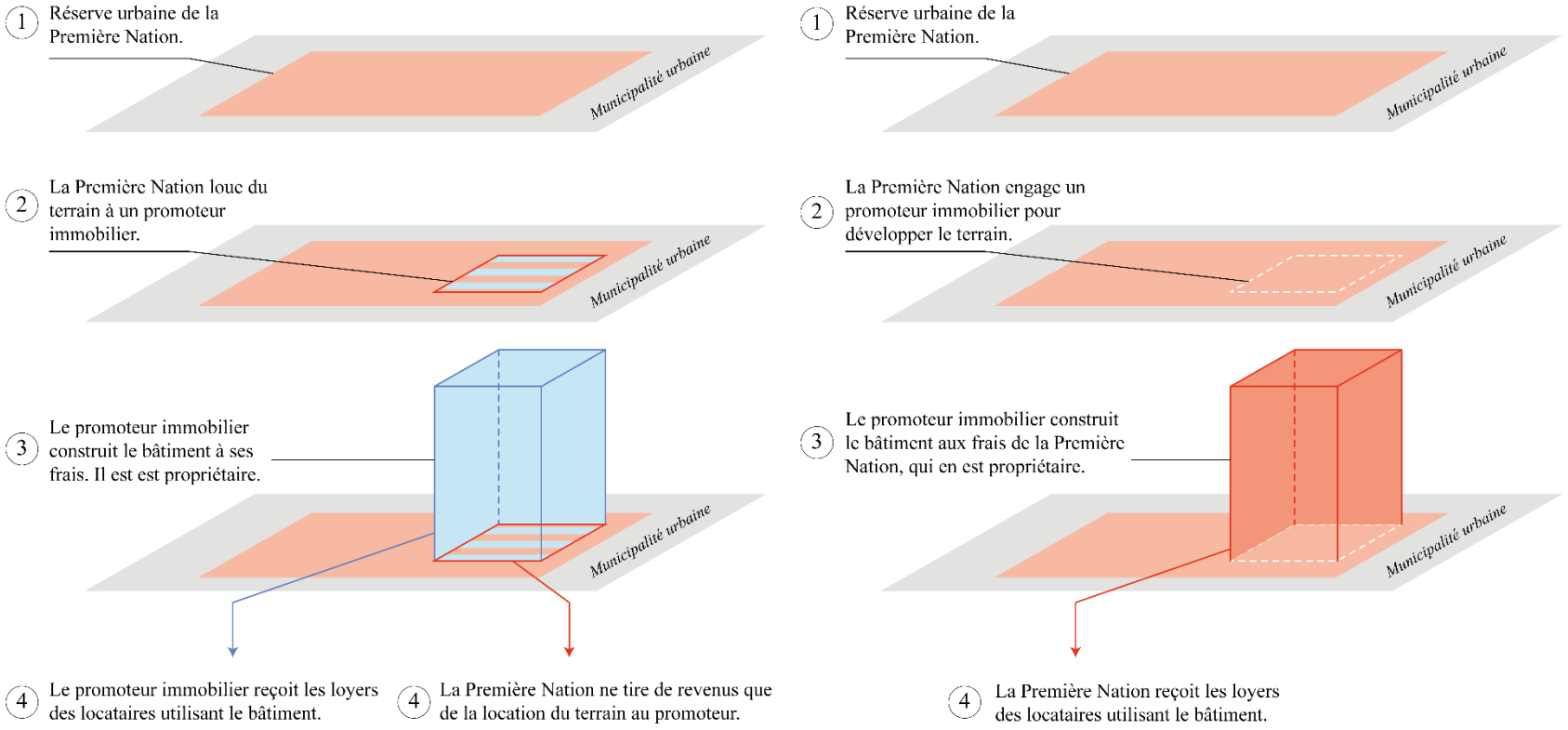
La compagnie de Muskeg Lake fut l'actrice principale du développement du terrain. Aspen Developments Inc. fut créée par la bande pour jouer le rôle de promoteur immobilier, c'est-à-dire « prendre un terrain non développé et le viabiliser pour en faire des propriétés commercialisables »[186] [Lafond Lester, 1999 : 201]. Deux options s'offraient à Muskeg Lake pour construire ses bâtiments, illustrée par le schéma 4. Elle choisit celle, plus complexe et coûteuse, qui lui permit néanmoins d'accroître les revenus qu'elle tirerait des bâtiments.

[184] Voir la section 2.3.4 pour la définition des prélèvements hors-site.
[185] « *something very unusual* »
[186] « *taking raw land and servicing it to create marketable properties* »

Deux options pour construire un bâtiment sur la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake

Option 1. La Première Nation loue le terrain. Les coûts de développement sont externalisés, mais les bénéfices sont moindres.

Option 2. La Première Nation fait construire le bâtiment. Les coûts de développement sont importants, mais les bénéfices qu'elle en retirera aussi.



Terre de réserve. La Couronne (le gouvernement fédéral) en est propriétaire, la Première Nation en a l'usage et le bénéfice

Terre de réserve désignée. La Première Nation a cédé certains de ses droits à la Couronne, afin de permettre légalement la location du terrain

Bâtiment sur la terre désignée, dont le promoteur immobilier est propriétaire

Bâtiment dont la Première Nation est propriétaire

Municipalité urbaine

Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), 2018
Sources : Harry Lafond (Entretien, C. Bezamat-Mantes, avril 2017), Loi sur les Indiens (L.R.C. (1985), ch. I-5).

Schéma 10 : Deux options pour construire un bâtiment sur la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake

La première option est que la Première Nation loue le terrain à un promoteur immobilier. Le promoteur immobilier peut alors construire un bâtiment, à ses propres frais, dont il est ensuite propriétaire. En tant que propriétaire du bâtiment, le promoteur peut le sous-louer et récupérer les loyers des locataires. La Première Nation ne récupère que le loyer issu de la location du terrain au promoteur. L'avantage pour la Première Nation de recourir à cette option est qu'elle n'a pas à payer la construction du bâtiment, pour laquelle elle n'a pas forcément les ressources disponibles ; l'inconvénient est que les revenus associés à la location du terrain sont peu élevés et que la majorité des richesses créées reviennent au promoteur.

Dans la deuxième option, que Muskeg Lake choisit, les frais que la bande doit engager sont beaucoup plus élevés mais les revenus potentiels bien plus importants. La Première Nation loue le terrain à un promoteur immobilier à travers un bail foncier (*ground lease*). Le promoteur est engagé pour construire un bâtiment aux frais de la Première Nation. Une fois le bail foncier expiré, le promoteur n'a plus de droits sur le terrain et le bâtiment, qui reviennent à son propriétaire, c'est-à-dire Muskeg Lake. En tant que propriétaire, la Première Nation peut louer le bâtiment et recevoir l'entièreté des loyers.

Muskeg Lake parvint à obtenir des financements de différentes sources afin de pouvoir présenter son plan à un promoteur immobilier qu'elle engagea pour construire les bâtiments sur la réserve de Sutherland [Lafond Lester, 1999 : 203]. La relation de confiance établie entre la Première Nation et la municipalité contribua une fois de plus à la réussite des plans de Muskeg Lake : le patron de l'entreprise de construction que la bande engagea n'était autre que le fils de Cliff Wright, l'ancien maire de Saskatoon[187] [Lafond Harry, 2017].

Le contrat passé entre Muskeg Lake et le constructeur démontre une fois de plus la volonté de Muskeg Lake de maximiser les bénéfices provenant de sa réserve urbaine. En effet, la Première Nation insista pour que l'entreprise de construction embauche des membres de la bande dans son équipe ; l'objectif était de « commencer ce processus de fournir de l'emploi à nos propres gens et de la formation professionnelle, une façon pour eux d'entrer sur le marché du travail »[188] [Entretien avec Lafond Harry, 2017].

De nombreux bâtiments sont aujourd'hui présents sur la réserve urbaine de Sutherland Industrial. La caractéristique commune de ces bâtiments qu'ils appartiennent tous,

[187] Cliff Wright perdit les élections municipales quelques semaines après la création de la réserve urbaine.
[188] « *begin this process of providing employment for our own people and employment training and a way for them to get into the workforce* »

partiellement ou entièrement, à la Nation Crie de Muskeg Lake. En étant systématiquement propriétaire d'au moins une partie des bâtiments, elle s'assura ainsi une source de revenus plus importante que si elle avait laissé la propriété aux mains d'un promoteur immobilier.

Pour construire son premier bâtiment, Muskeg Lake créa une deuxième entreprise, Creek Investments Ltd. Le 22 février 1993, Aspen, détentrice du bail principal de la réserve urbaine, conclut un bail de location avec Creek Investments Ltd pour trois acres[189] de la propriété [Fiscal Realities Economists, 2015 : 56]. Creek Investments Ltd. fut ensuite chargée de superviser la construction du bâtiment sur cette partie de la réserve urbaine, en partenariat avec le promoteur immobilier.

En 1993 eut lieu l'inauguration du tout premier bâtiment du *McKnight Commercial Centre*. Ce bâtiment, appelé Veteran's Plaza, est un complexe d'environ 4 830 mètres carrés pouvant accueillir bureaux et commerces [Lafond Lester, 1999 : 201 ; Muskeg Lake Cree Nation, [s. d.]]. Après la construction de ce premier bâtiment, la Première Nation construisit sa propre station-service et développa des partenariats avec diverses entités pour approfondir le développement de sa réserve urbaine.

Implantation d'une entreprise appartenant à la bande

La station-service CreeWay Gas[190] ouvrit ses portes sur la réserve de Sutherland Industrial en 2001 [Muskeg Lake Cree Nation, [s. d.]][191]. CreeWay Gas se compose d'une station-essence de la franchise Petro-Canada et d'une supérette. La station-service appartient à la Première Nation, qui en retire donc tous les bénéfices liés à la vente d'essence et de produits. Plusieurs éléments motivèrent Muskeg Lake à construire CreeWay Gas : le ratio coût-bénéfice, le marché important de consommateurs potentiels et l'introduction d'une nouvelle législation provinciale [Entretien avec Lafond Lester, 2017].

Premièrement, avoir une station-service permettrait à la Première Nation de créer aisément une source de revenus tout en ayant des frais d'investissement limités. Les coûts de construction d'une station-service sont faibles en comparaison avec ceux d'un bâtiment de buraux de

[189] Environ 12 000 m².
[190] Renommée CreeWay Gas East après la construction d'une autre station-service (CreeWay Gas West) sur la deuxième réserve urbaine de Muskeg Lake.
[191] Lester Lafond affirme quant à lui que la station-service ouvrit en 2003 [Entretien avec Lafond Lester, 2017]

plusieurs étages. L'infrastructure à ériger est peu complexe, ce qui permet une mise en service rapide.

Deuxièmement, la station-service attirerait des clients non-autochtones et pas seulement des membres des Premières Nations. Par contraste, la construction des bâtiments sur la réserve urbaine visait à attirer des entreprises et des institutions autochtones recherchant à bénéficier de l'exemption de taxes des terres de réserve. Implanter sur la réserve urbaine un commerce fournissant un produit nécessaire à tous les segments de la population, non-Autochtones comme Autochtones, permettrait à Muskeg Lake d'élargir son marché de consommateurs et ainsi d'accroître ses revenus potentiels.

Enfin, la province de la Saskatchewan légiféra en 2000 pour augmenter la taxe sur l'essence, ce qui rendit les stations-services sur les réserves plus compétitives. Dans un contexte de récession économique, la Saskatchewan avait au cours des années 1990 réduit les taux d'imposition sur de nombreux produits et services pour chercher à redynamiser l'économie [Commission on the Reform of Ontario's Public Services, 2012]. Le *Fuel Tax Act* de 2000 augmenta le taux d'imposition sur la vente d'essence ; mais, la législation provinciale ne s'appliquant pas aux réserves indiennes, les stations-services sur les réserves pouvaient proposer des prix plus compétitifs à leurs consommateurs que les autres stations-services. Les non-Autochtones paieraient le même prix que s'ils achetaient leur essence en dehors de la réserve, mais les Indiens enregistrés pourraient eux bénéficier de l'exemption d'impôts, ce qui les encourageraient à faire leur plein sur la réserve urbaine plutôt qu'ailleurs à Saskatoon.

L'implantation d'une station-service appartenant à la Première Nation constitua donc l'une des étapes de la création de sources de revenus[192].

Mise en place de partenariats

Harry Lafond explique que Muskeg Lake cherche systématiquement à établir des partenariats avec les entreprises qui s'installent sur sa réserve urbaine [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Il ne s'agit ainsi pas que de louer de l'espace de bureaux à des sociétés mais bien d'avoir des parts dans ces entreprises. En investissant dans le capital des entreprises qui s'installent sur sa

[192] Je m'intéresse à la partie fiscale de ces revenus dans la section 4.2.

réserve, Muskeg Lake exploite doublement sur le potentiel économique de ses terres : elle récupère les loyers que paient les entreprises et reçoit une partie des bénéfices qu'elles réalisent.

La construction des deux autres bâtiments du *McKnight Commercial Centre* fut le produit de tels partenariats. En 1999, le *Saskatoon Tribal Council* (STC) et Muskeg Lake s'associèrent pour créer la Cattail Holding Ltd. ; Aspen conclut ensuite un bail foncier avec Cattail pour que la *holding* puisse construire deux bâtiments, Cattail I et Cattail II. A l'expiration du bail foncier, la propriété du bâtiment revint au STC et à Muskeg Lake, qui engrangent ainsi les loyers. En 2020, ces bâtiments sont loués à de nombreuses organisations autochtones : la *Federation of Saskatchewan Indigenous Nations*, la *Saskatchewan Indian Gaming Authority*, *Peace Hills Trust*, la *Saskatchewan Indian Equity Foundation* ou encore le *Saskatchewan Indian Institute of Technologies* [Muskeg Lake Cree Nation, [s. d.]]. D'autres locataires, pouvant être autochtones[193], incluent une compagnie de transport, un pressing, des cabinets d'avocats, un restaurant, une agence de voyage ; au total, plus de 40 entreprises diverses opèrent depuis la réserve urbaine de Muskeg Lake [Fiscal Realities Economists, 2015 : 54]

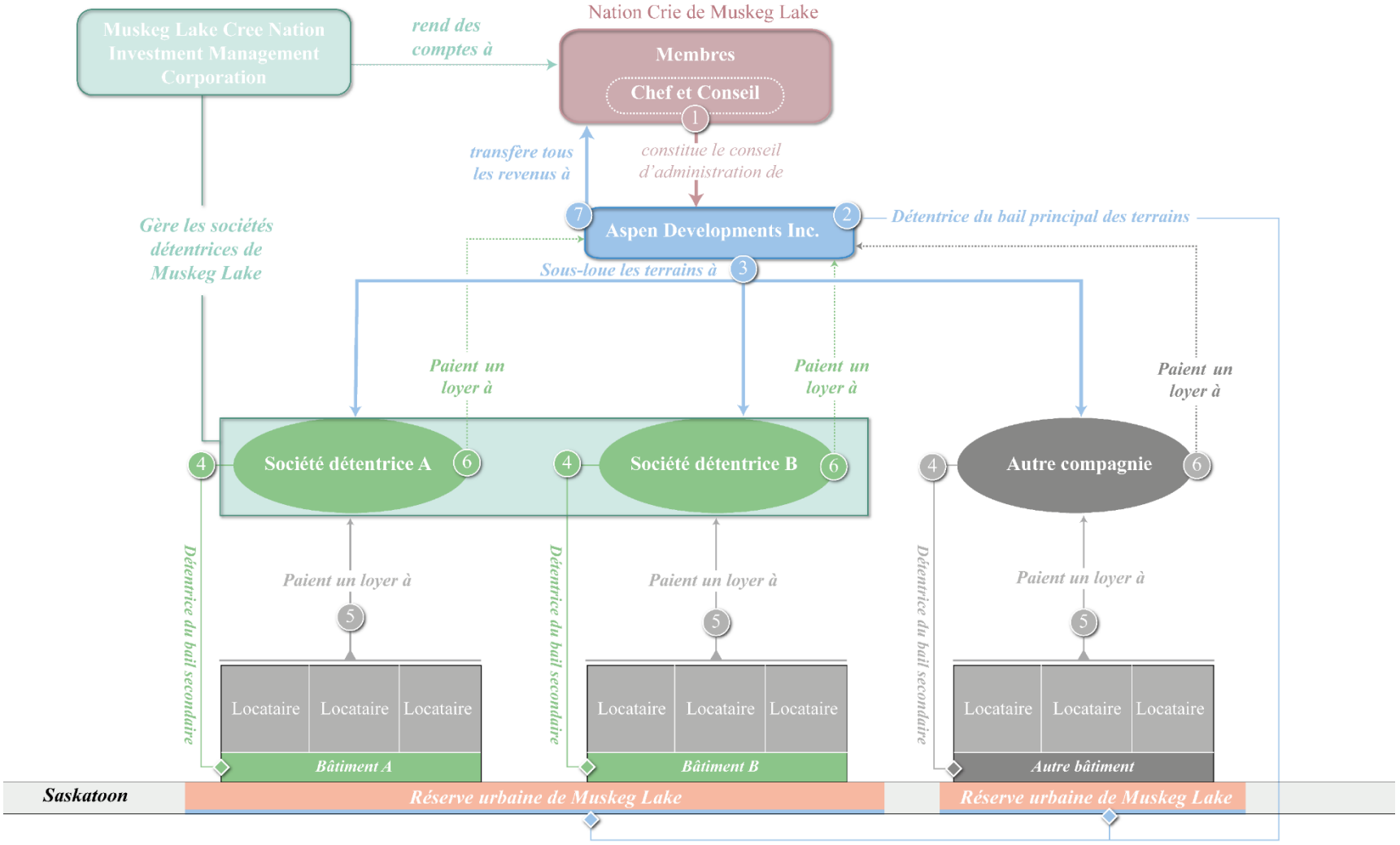
A chaque étape du développement de la réserve urbaine, Muskeg Lake prit ainsi toutes les mesures possibles pour s'assurer la plus grande part possible des revenus générés par les bâtiments.

Gestion des entreprises : réduire les risques

Un dernier élément illustre la planification économique mise en place par la bande dans cet objectif de maximisation des revenus, illustré par le schéma 5. Au lieu d'avoir une seule entreprise qui gère tous les bâtiments sur la réserve urbaine, Muskeg Lake choisit de créer autant d'entreprises qu'il y aurait de bâtiments. Ces entreprises, possédées à 100 % par la Première Nation, sont des *holdings*, autrement dit des sociétés dont l'unique but est de détenir (*to hold*) les parts d'entreprises tierces. Ainsi, Aspen Developments Inc. sous-loue des parcelles de la réserve urbaine à différentes entreprises possédées par Muskeg Lake, telles que la Creek Investments Ltd., la Cattail Holdings Ltd. ou encore Cree Way Gas Ltd et Cree Way Gas West Ltd [Enquête de terrain, 2017]. Ainsi, si l'une des entreprises détenues par Muskeg Lake fait banqueroute, les autres bâtiments, gérés par des sociétés différentes, ne peuvent pas être affectés [Entretien avec Lafond Harry, 2017].

[193] Au vu des données existantes, il n'est pas possible de déterminer lesquels sont effectivement autochtones.

Sur les réserve urbaines, la gestion du foncier fait intervenir de multiples acteurs liés à la Nation Crie de Muskeg Lake



Sources : Lafond L. dans Barron et Garcea (dir.), 1999 ; Entretiens de l'auteure avec Mike Icton, Harry Lafond et Lester Lafond (2017)

Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), 2018

Schéma 11 : Sur les réserves urbaines, la gestion du foncier fait intervenir de multiples acteurs liés à la Nation Crie de Muskeg Lake

4.2 Exploiter le potentiel fiscal de la réserve urbaine

4.2.1 Un nouveau régime fiscal

La stratégie économique de Muskeg Lake s'appuie également sur le régime fiscal qu'elle mit en place sur sa réserve urbaine. Grâce à ce régime fiscal, le potentiel économique de la réserve urbaine est doublement exploité : non seulement les bâtiments produisent des loyers récupérés par la Première Nation, mais en plus, les activités sur la réserve sont taxées, créant ainsi une seconde source de revenus pour la bande.

Le Chef et Conseil de Muskeg Lake promulguèrent ainsi en avril 1991 un règlement (*bylaw*) sur l'imposition qui permit à la Première Nation de collecter une taxe foncière sur les bâtiments, que les locataires doivent payer. Muskeg Lake fut la première bande de la Saskatchewan à mettre en place un tel régime d'imposition foncière [Lafond Lester, 1999 : 197]. En 1995, la bande prit un second règlement lui permettant cette fois de taxer les activités des entreprises (*business tax* ou *consumer tax*) [Lafond Lester, 1999 : 197].

En l'absence de régime fiscal sur une réserve, les Indiens enregistrés[194] qui achètent des produits ou des services ne paient pas d'impôts. Sans le régime fiscal mis en place par Muskeg Lake, elle ne récupèrerait aucun revenu sous forme de taxes quand un Indien enregistré fait un achat. La stratégie de Muskeg Lake fut de mettre en place un niveau d'imposition qui permettrait aux clients indiens de toujours payer moins d'impôts que s'ils faisaient leurs achats hors de la réserve[195] tout en créant une source de revenus pour la bande. Lorsqu'un non-Indien achète un litre d'essence sur la station-service de Sutherland Industrial, Muskeg Lake récupère 16 centimes de taxes ; mais lorsqu'un Indien fait le même achat, la Première Nation ne récupère 8 centimes de taxes [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. La réserve reste ainsi un lieu attractif où faire ses achats quand on est un Indien, mais la bande exploite quand même le potentiel fiscal de sa réserve urbaine.

L'argent ainsi collecté par la Première Nation lui sert à payer les services fournis par la municipalité à la réserve urbaine – en vertu de l'accord sur les services de 1992[196] – , à financer

[194] Ayant donc légalement le statut d'Indiens.
[195] L'exemption d'impôts ne vaut que pour les Indiens enregistrés effectuant des transactions sur une terre de réserve. En dehors des réserves, les Indiens enregistrés paient des impôts (taxe sur la consommation par exemple) comme les autres citoyens canadiens ; sur les réserves, les non-Indiens paient les mêmes taxes qu'en dehors des réserves.
[196] Que j'ai présenté dans la section 2.3.

le programme d'éducation sur la réserve rurale et également approfondir le développement de sa réserve de Saskatoon [Lafond Lester, 1999 : 197 ; Entretiens avec Lafond Lester et Lafond Harry, 2017].

4.2.2 Maintenir l'exemption d'impôt

Un problème de taille restait à régler pour que Muskeg Lake puisse maximiser ses revenus issus de l'imposition et protéger son droit autochtone à l'exemption d'impôts. L'exemption d'impôts n'est offerte qu'aux Indiens enregistrés. Or il n'existe pas d'entreprise « indienne » au sens où il existe des individus indiens. Cela signifie que les activités et revenus des entreprises de Muskeg Lake, même si elles sont localisées sur la réserve urbaine, sont soumis aux impôts municipaux, fédéraux et provinciaux. Cette situation posa deux problèmes à Muskeg Lake.

D'une part, elle considérait que « l'imposition n'est pas autorisée d'une juridiction à une autre »[197] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Elle estimait ainsi qu'en tant que Première Nation, elle et ses entreprises ne devraient pas être imposées par un autre gouvernement quel qu'il fût. D'autre part, payer des impôts sur les activités et revenus provenant de la réserve urbaine conduirait automatiquement à une baisse des revenus disponibles pour Muskeg Lake.

La Nation Crie de Muskeg Lake conçut alors une solution originale : maintenir ses entreprises au bord de la banqueroute :

> Harry Lafond : On ne pouvait pas [...] faire en sorte qu'une entreprise [de Muskeg Lake] détienne l'argent parce que dès qu'il est détenu par une entreprise, il devient imposable. Les sociétés [de Muskeg Lake] collecteraient l'argent et elles le transfèreraient immédiatement sous la juridiction de la bande. Les entreprises n'ont jamais gagné d'argent, techniquement.
>
> Auteure : Même si l'argent passait par les entreprises, elles n'avaient pas à payer d'impôt dessus ?
>
> Harry Lafond : Non, parce qu'elles devaient payer la bande. Ça les maintenait techniquement au bord de la faillite[198] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]

Ainsi, les diverses entreprises possédées par Muskeg Lake et qui gèrent les activités sur la réserve urbaines, telles qu'Aspen Developments Inc. ou Creek Investments Ltd., font bien du

[197] « *taxation is not allowed across jurisdiction* »
[198] Harry Lafond : *We couldn't put it into a company and have the company hold the money because as soon as it was held by a company it became taxable. The companies* […] *would collect the money and they would transfer it immediately into the band's jurisdiction. The companies never made money, technically*.
Auteure : *Even though the money was flowing through the companies, they didn't have to pay taxes on it*?
Harry Lafond : *No, because they had to pay the band*. […] *it kept them broke technically*

chiffre d'affaires, mais elles ne font aucun bénéfice. Comme c'est sur les bénéfices que les entreprises paient des impôts, Aspen n'est plus imposable. La quasi-totalité de leurs revenus est transférée au gouvernement de la Première Nation. Le PDG de la *Muskeg Lake Cree Nation Investment Management Corporation*[199] précise qu'une partie des revenus issus de la réserve urbaine y est réinvestie – nouvelles infrastructures, nouveaux bâtiments, rénovation – afin de « soutenir et faire croître »[200] son potentiel économique [Entretien avec Icton, 2017].

4.3 Evolution de la stratégie économique sur la réserve urbaine

Je vais à présent étudier l'évolution de la stratégie économique de la Première Nation après la création de la réserve urbaine de Sutherland Industrial. Nous verrons que le rôle du gouvernement de Muskeg Lake dans la conception et la mise en œuvre de la stratégie de développement économique évolua, conduisant progressivement à une séparation entre *business* et politique au sein de la Première Nation. La création d'une nouvelle entreprise au début des années 2010 provoqua une réorientation de la stratégie économique de la bande, transformant ainsi la place de la Première Nation dans l'économie urbaine.

4.3.1 Avant 2010, le gouvernement de la bande gère toutes les activités économiques

Quand Muskeg Lake se lança dans le développement de sa réserve urbaine au début des années 1990, le conseil d'administration d'Aspen était composé du Chef et du Conseil de la bande, autrement dit du gouvernement de la Première Nation [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Lester Lafond explique que la Première Nation fit ce choix afin de « maximiser la responsabilité politique collective »[201] de la gestion de la réserve urbaine [Lafond Lester, 1999 : 198]. En ayant des représentants élus par les membres de Muskeg Lake siégeant au conseil d'administration d'Aspen, la Première Nation s'assurait ainsi que les membres du conseil d'administration soient responsables devant les citoyens de la bande.

Pour Mike Icton[202], ce système entraîna une stagnation du développement de la réserve après la construction des deux premiers bâtiments : à chaque fois qu'une élection avait lieu, le *leadership* de la bande réorientait différemment la stratégie de développement de la réserve urbaine [Entretien avec Icton, 2017]. Les élections ayant lieu tous les trois ans, il manquait alors

[199] Que je présente dans la section 4.3.2.
[200] « *sustain and grow* »
[201] « *maximize collective political responsibility* »
[202] Le PDF de la Muskeg Lake Cree Nation Investment Management Corporation, dont je parle plus bas.

à Muskeg Lake la stabilité politique nécessaire pour porter à bien des projets prenant plusieurs années, comme la construction de nouveaux bâtiments. En outre, les élus de la bande ne sont pas forcément compétents pour gérer les activités économiques. Pour Harry Lafond, lui-même Chef à l'époque, ce mode de fonctionnement faisait que l'« on avait des politiciens qui [jouaient le rôle] d'hommes d'affaires et ça n'a pas toujours très bien marché »[203] [Entretien avec Lafond Harry, 2017].

La structuration du conseil d'administration d'Aspen permit toutefois au *leadership* de la bande de se familiariser avec l'élaboration de budgets et la gestion de revenus et d'apprendre à gérer la nouvelle indépendance financière permise par les revenus propres issus de la réserve urbaine. Muskeg Lake était au début des années 1990 complètement dépendante des financements du gouvernement fédéral. Les *leaderships* successifs de la bande n'avaient jamais eu à élaborer de budgets, gérer différentes sources de revenus ou choisir les postes de dépenses puisque les financements fédéraux sont encadrés de manière très rigide. Chaque montant doit en effet être dépensé d'une manière précise, prévue à l'avance par le gouvernement fédéral, et les dollars non dépensés par la bande doivent être rendus [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. Harry Lafond estime que la présence du Chef et du Conseil au conseil d'administration d'Aspen n'était pas une solution idéale, mais qu'elle a renforçé les savoir-faire de la Première Nation :

> Ce que vous devez comprendre, c'est que l'on est passés de ne rien savoir du tout à faire quelque chose en pratique dont on ne savait pas grand-chose. […] ça a pris longtemps pour que les gens […] fassent ce transfert mental entre être un Conseil complètement dépendant des financements fédéraux et un Conseil qui gère de l'argent, qui gère des revenus, et pour comprendre les avantages et les limites de cette évolution […] pour notre gouvernement[204] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]

Avec le développement de la réserve urbaine, Muskeg Lake eut pour la première fois à gérer ses sources de revenus, planifier ses rentrées d'argent et ses dépenses et prévoir l'évolution de ses activités économiques à moyen et long termes. La création de nouvelles sources de revenus indépendantes accrut ainsi les compétences de la bande, notamment la gestion de revenus sans contrôle par le gouvernement fédéral et les décisions en matière de développement économique. En ce sens, le développement de la réserve urbaine permit à Muskeg de remplir l'un de ses

[203] « *you had politicians being businessmen here and it didn't always work very well* »
[204] « *What you have to understand is that we come from knowing nothing to actually doing something we didn't know much about. […] it took a long time for people […] to make that mental transfer from being a totally dependent council on government funding to a council that's managing money, managing revenue and understanding the benefits and the limitations of that evolution […] in your government.* »

objectifs : l'autonomie gouvernementale, que Lester Lafond résume par « prendre nos propres décisions avec notre propre argent »[205] [Entretien avec Lafond Lester, 2017].

4.3.2 La Muskeg Lake Cree Nation Investment Management Corporation : séparer l'économique du politique

Au début des années 2010, constatant que la structuration du conseil d'administration d'Aspen avait des effets négatifs sur le développement économique, les membres de la Première Nation décidèrent de séparer la gestion des entreprises de la bande d'avec les autres activités du Chef et du Conseil [Entretien avec Icton, 2017]. La Première Nation créa alors la *Muskeg Lake Cree Nation Investment Management Corporation* (IMC)[206].

Le rôle de l'IMC est de « gérer directement toutes les entités »[207] appartenant à Muskeg Lake liées aux activités sur la réserve urbaine et de concevoir « les plans et les stratégies de développement pour les opportunités de croissance »[208] des activités de la bande [Entretien avec Icton, 2017]. Le nouvel organigramme de cette entreprise laissa beaucoup moins de pouvoir au Chef et au Conseil dans les décisions économiques.

Le conseil d'administration de l'IMC est composé de sept individus : trois sont des personnes qui sont extérieures à la Première Nation et quatre sont des membres de Muskeg Lake mais qui ne peuvent pas être le Chef ou un conseiller de la bande. Le conseil d'administration fait un rapport trimestriel au Chef et au Conseil.

Le PDG élabore un plan quinquennal stratégique sur la planification des revenus, l'évaluation des investissements et des besoins en ressources humaines pour les années à venir. Il est responsable devant le conseil d'administration, qui valide également le plan quinquennal.

Les membres de Muskeg Lake conservent un droit de regard sur les activités du conseil d'administration : ils sont majoritaires dans la composition de ce conseil et peuvent ainsi peser sur l'adoption ou le rejet du plan quinquennal. En outre, la communauté peut décider par référendum de dissoudre le conseil et de remettre entre les mains du Chef et du Conseil la gestion des entreprises de la bande.

---

[205] « *making our own decisions on our own cash* »
[206] Elle fut créée entre 2010 et 2012. Les dates divergent en fonction des sources, Mike Icton et Harry Lafond.
[207] « *directly manage all of the entities* »
[208] « *development plans and strategies for growth opportunities* »

Aux yeux de son PDG, la restructuration de la gestion des activités économiques de la bande avec la création de l'IMC permit de « créer une croissance soutenable et commencer à faire bouger les choses dans une autre direction »[209] [Entretien avec Icton, 2017], mettant fin à la période de stagnation constatée depuis le milieu des années 1990 et imputée à la structuration déficiente du conseil d'administration d'Aspen. Je vais à présent explorer l'évolution de la stratégie économique de Muskeg Lake.

Diversification des activités économiques

La création de l'IMC mena à l'établissement d'un poste dédié à la planification à moyen et long termes des activités économiques de la bande – le poste de PDG et président de l'IMC – qui permit à la Première Nation de mettre en place une réelle stratégie de diversification de ses activités sur la réserve urbaine. Les premières phases de développement de la réserve urbaine, nous l'avons vu, s'appuyèrent sur la construction de quelques bâtiments possédés par la Première Nation dont la location à des entreprises, majoritairement autochtones, créent une source de revenus pour la bande sous forme de loyers et d'impôts. Pour Icton, ce modèle économique a atteint ses limites. Il constate que le dernier bâtiment érigé sur la réserve urbaine a moins de dix pour cent de locataires qui sont autochtones alors que les deux autres, plus anciens, sont occupés quasiment entièrement par des entreprises ou des groupes autochtones [Entretien avec Icton, 2017]. Cela indique pour Icton que la demande immobilière émanant d'entités autochtones n'est plus aussi forte aujourd'hui que lorsque Muskeg Lake construisit ses premiers bâtiments dans les années 1990. Ces entités ne cherchent plus forcément à louer une surface importante pour accueillir leurs équipes mais plutôt une petite surface qui leur permettent de déclarer une adresse sur une réserve urbaine et bénéficier ainsi de l'exemption d'impôt associée [Entretien avec Icton, 2017]. Or ce n'est pas ce type d'activités qui permettrait à Muskeg Lake de générer des revenus importants.

Depuis la création de l'IMC, la Première Nation s'oriente vers des projets de développement économique de nature différente, particulièrement en développant des partenariats avec de grosses entreprises ou des agences gouvernementales de la province. En 2012, l'IMC développa ainsi un partenariat avec ICR Commercial Real Estate, « probablement la plus grosse compagnie de promotion immobilière commerciale de Saskatoon »[210] [Entretien avec Icton,

[209] « *create some sustainable growth and then start to move things into a new direction* »
[210] « *probably the largest commercial real estate development company in Saskatoon* »

2017]. L'objectif de ce partenariat est de planifier les stratégies d'investissement de capital de la Première Nation sur la réserve urbaine et les acquisitions à venir, en prenant en compte la demande immobilière et l'environnement fiscal dans lequel Muskeg Lake évolue [MLCN Investment Management Corporation, [s. d.]]. A travers l'IMC, la Première Nation est également partenaire du *Northern Strands Group of Companies* (NSGC), une association de trois entreprises spécialisées dans la conception, la production et la maintenance d'équipements et de services liées à l'industrie de la potasse, dont la Saskatchewan est le premier producteur mondial. Ensemble, Muskeg Lake et le NSGC ont formé le *Industrial Maintenance Canada Partnership* (IMCP) dont le siège social est localisé sur la réserve urbaine de Saskatoon, permettant ainsi de bénéficier de l'exemption d'impôts associée au statut de réserve. Ces nouvelles activités sont conduites en dehors de la réserve urbaine, qui a donc servi de rampe de lancement à Muskeg Lake en lui permettant de devenir un acteur économique protéiforme dans la communauté économique de la Saskatchewan.

En parallèle de ces partenariats industriels et commerciaux, la Première Nation diversifie les activités localisées dans sa réserve urbaine. Icton déposa au début de l'année 2017 une proposition auprès du Ministère saskatchewannais de la santé pour la construction d'une nouvelle clinique dans sa réserve urbaine en partenariat avec ICR Commercial Real Estate [Entretien avec Icton, 2017]. Au moment où j'écris ces lignes[211], la clinique médicale Lakeside, d'une surface de 5 700 mètres carrés, vient d'ouvrir ses portes sur la réserve de Sutherland [Lakeside Medical Clinic, [s. d.] ; MLCN Investment Management Corporation, [s. d.]]. Avec ses 40 médecins traitant des centaines de patients chaque jour, Lakeside est la plus importante clinique médicale de toute la province [saskdocs.ca, 2020]. La photographie 3 représente cette nouvelle clinique.



Photographie 5 : La Lakeside Medical Clinic a ouvert ses portes sur la réserve urbaine en 2020

[211] Août 2020.

En outre, l'IMC envisage l'installation d'annexes universitaires sur la réserve urbaine, en partenariat avec des institutions locales telles que le *Saskatchewan Indian Institute of Technology*, SaskPolytechnical ou encore la *University of Saskatchewan* à Saskatoon [Entretien avec Icton, 2017]. Ainsi, originellement conçue comme un parc commercial et industriel, la réserve urbaine de Muskeg Lake est en train de se transformer en centre de services – santé, éducation – desservant aussi bien Autochtones que non-Autochtones.

Volonté de renforcement de la crédibilité de la Première Nation auprès des investisseurs

D'après le PDG de l'IMC, l'un des objectifs de la restructuration de la gestion des activités économiques était de renforcer la crédibilité des entreprises de la Première Nation auprès des investisseurs, de ses partenaires économiques et de ses locataires sur la réserve urbaine [Entretien avec Icton, 2017].

En déconnectant le temps politique court sur la réserve – mandats de trois ans – du temps nécessairement plus long du développement économique de la réserve urbaine, la Première Nation chercha à signaler à ses partenaires économiques que l'élection d'un nouveau Chef et Conseil de Muskeg Lake ne mettrait pas en jeu les accords passés avec les entreprises de la Première Nation.

En outre, l'établissement de l'IMC comme entité séparée du Chef et Conseil visait à amener les potentiels partenaires économiques de Muskeg Lake à la considérer uniquement comme une entreprise et non pas comme une entité autochtone avec laquelle ils ne seraient pas forcément prêts à faire affaire [Entretien avec Icton, 2017]. En effet, les contraintes liées au statut de réserve constituraient une sorte de « stigmates »[212] aux yeux des investisseurs [Entretien avec Icton, 2017]. On peut penser à la lenteur de l'administration fédérale devant valider tous les baux, à l'impossibilité en cas de conflit de porter l'affaire devant le système de justice provincial, ou à un changement de *leadership* de la bande pouvant l'amener à reconsidérer ou ignorer les contrats ou baux précédemments conclus. Le pouvoir réduit du Chef et du Conseil sur les activités économiques est ainsi censé donner aux partenaires de la bande « un sentiment de sécurité »[213] [Entretien avec Icton, 2017]. Après plus de trente ans à développer et gérer sa réserve urbaine, la Nation Crie de Muskeg Lake cherche ainsi à se présenter à l'extérieur comme une entité économique uniquement, signalant qu'il est plus aisé pour une Première Nation de

[212] « *stigmatisms* »
[213] « *a sense of security* »

trouver sa place dans le tissu économique urbain quand elle ne se présente pas comme un gouvernement autochtone.

Le statut de réserve constitua une barrière à la mise en œuvre de la stratégie de développement économique sur le terrain de Sutherland Industrial. Les contraintes légales du statut de réserve – nécessité de désigner le terrain et de mettre en place un bail principal avec Aspen – retardèrent l'exploitation du potentiel économique de la réserve urbaine de plusieurs années. Après avoir préparé le terrain à sa vocation économique, la Nation Crie de Muskeg Lake mit tout en œuvre pour tirer le plus de revenus possibles de sa réserve urbaine : installation d'une station-service appartenant à la bande, mise en place de partenariats permettant à la Première Nation de s'assurer une part des revenus issus des activités sur la réserve, construction de bâtiments produisant des revenus de location et mise en œuvre d'un nouveau régime fiscal. La volonté de protéger la réserve de l'imposition par d'autres niveaux de gouvernements conduisit à une structuration originale des liens entre les entreprises et le gouvernement de la bande, maintenant les compagnies au bord de la faillite pour accroître les revenus disponibles pour la Première Nation. La mainmise du Chef et du Conseil de Muskeg Lake, pas nécessairement compétents pour mener à bien une stratégie de développement économique, motiva ensuite la Première Nation à restructurer les modes de prise de décisions en matière économique et à mettre sur pied une entreprise dédiée à la planification et la diversification des activités sur la réserve. On assista ainsi à une deuxième phase du développement économique de Muskeg Lake, caractérisée par une séparation entre économique et politique, une professionnalisation des acteurs chargés du développement économique et une diversification des activités économiques de la bande. Je vais à présent étudier les impacts de la réserve urbaine de Sutherland Industrial sur la Nation Crie de Muskeg Lake, la ville de Saskatoon et la création de réserves urbaines dans la province.

5. Héritage et impacts de la réserve urbaine

A présent que j'ai étudié la création et le développement de la réserve urbaine de Sutherland Industrial, il s'agit d'en mesurer les impacts par rapport aux objectifs établis initialement par la Première Nation : compenser le sous-financement fédéral, accroître son autonomie financière par rapport au gouvernement fédéral et améliorer les conditions socio-économiques de ses membres. Je montrerai également que l'établissement de la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake eut des conséquences sur la négociation du règlement des revendications territoriales dans la province et l'attitude de la ville de Saskatoon envers les Premières Nations et les réserves urbaines.

Avant tout, il faut préciser qu'il est difficile d'obtenir des données précises sur la population de Muskeg Lake et sur les revenus et emplois issus de la réserve urbaine. Il est ainsi compliqué de mesurer rigoureusement l'impact de la réserve urbaine sur les conditions socio-économiques des membres de la bande[214].

Aucune source ne fournit de chiffres annuels. Il faut donc recouper les différentes sources qui existent ; mais en fonction des sources et des années, le chiffre de la population de la Première Nation varie énormément. On aurait ainsi 438 membres sur la réserve rurale en 2011 [Statistique Canada, 2017], 298 en 2013 [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2013a], 450 en 2015 [Fiscal Realities Economists, 2015 : 51], 274 en 2016 [Statistique Canada, 2017], 367 en 2017 [Saskatoon Tribal Council, 2017]. La moyenne de la population sur la réserve entre 2011 et 2017 est donc de 365 personnes.

Pour la population de Muskeg Lake n'habitant pas sur la réserve, il n'y a pas de chiffres pour 2011 ; 1 533 membres habitaient hors de la réserve en 2013 [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2013a], 1 398 en 2015 [Fiscal Realities Economists, 2015 : 51], 1 691 en 2017 [Saskatoon Tribal Council, 2017]. La moyenne de la population habitant hors de la réserve entre 2013 et 2017 est donc de 1 540 personnes.

En outre, les données statistiques produites par le gouvernement fédéral pour Muskeg Lake ne prennent en compte que la population qui vit sur la réserve rurale. On connaît ainsi les taux de chômage et d'emploi des membres de Muskeg Lake habitant sur la réserve rurale et ces mêmes taux pour la population totale de Saskatoon. Un grand nombre de membres de Muskeg Lake

[214] C'est une difficulté à laquelle Joseph Garcea, spécialiste des réserves urbaines, se heurta également [Entretien avec Garcea, 2017].

vivent à Saskatoon mais, comme ils sont inclus dans la population générale de la municipalité, on ne peut pas connaître les taux d'emploi et de chômage des membres de la Première Nation habitant dans cette ville.

De même, il n'existe pas de données entièrement fiables concernant les emplois et richesses créés sur la réserve urbaine de Muskeg Lake à Saskatoon. Soit les sources dont anciennes (milieu des années 2000), soit elles se reposent sur des données anciennes et le mettent à jour à partir d'hypothèses et d'estimations[215].

Toutefois, les Premières Nations qui ont mis en place un régime fiscal sont tenues de voter annuellement un budget (*expenditure law*) pour les dépenses de leurs revenus fiscaux. Muskeg Lake ayant mis en place une taxation sur ses terres de réserve, ces budgets sont publiés chaque année depuis 2008 par la *Gazette des Premières Nations* : ils donnent une idée des revenus et dépenses prévus par la Première Nation [Muskeg Lake Cree Nation, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2017]. On peut ainsi identifier les revenus issus de la collecte de l'impôt sur la réserve urbaine et les paiements faits à la ville de Saskatoon pour les services. Il faut noter toutefois que depuis la création de la deuxième réserve urbaine en 2011, on ne peut plus identifier de quelle réserve urbaine proviennent ces chiffres[216].

En outre, j'ai pu trouver des données concernant les loyers collectés par la Première Nation, donnant une idée des revenus non-fiscaux issus de la réserve urbaine de Sutherland. Toutefois, le montant des loyers connus date de la conclusion des baux de location (entre 1993 et 2007) ; les loyers sont réévalués tous les cinq ans mais leurs nouveaux montants ne sont pas publiés.

Les autres revenus issus de la réserve urbaine – la taxe sur les produits et services ou les ventes réalisées par la station-service – ne sont pas disponibles.

A partir des données disponibles, je vais tenter de mesurer l'impact de la création de la réserve urbaine de Muskeg Lake sur l'emploi de ses membres et sur les finances du gouvernement de la Première Nation.

[215] C'est le cas des études réalisées en 2014 et 2015 pour le Conseil national de développement économique des Autochtones intitulées « *Improving the Economic Success of Urban Additions to Reserves* » ; ces deux études sont toutefois les plus récentes et les plus complètes, c'est sur elles que je m'appuierai.

[216] La deuxième réserve urbaine de Muskeg Lake n'accueille qu'une station-service alors que la réserve de Sutherland Industrial a de nombreuses activités. Ainsi, la majorité des revenus et coûts liées à ces deux réserves est en fait attribuable à la réserve urbaine de Sutherland [Fiscal Realities Economists, 2015 : 59].

5.1 La réserve urbaine mène Muskeg Lake « sur le chemin de l'autonomie gouvernementale et de l'auto-suffisance »

5.1.1 Des emplois pour les membres de Muskeg Lake

Selon un rapport de 2015 préparé pour le Conseil national de développement économique des Autochtones, une quarantaine d'entreprises sont localisées sur la réserve urbaine de Sutherland Industrial[217] [Fiscal Realities Economists, 2015 : 8]. Les auteurs du rapport estiment que ces entreprises emploient 120 membres de la Nation Crie de Muskeg Lake et 400 autres personnes[218] [Fiscal Realities Economists, 2015 : 10]. D'après le même rapport, la population de la Première Nation s'élevait en 2015 à 1 398 personnes vivant hors de la réserve et 450 vivant sur la réserve rurale.

Si l'estimation du rapport sur le nombre d'emplois occupés par des membres de Muskeg Lake est exacte[219], cela signifie que la réserve urbaine fournit un emploi à 8,6 % de la population de Muskeg Lake habitant hors de la réserve. Il est possible que ce chiffre soit plus élevé, puisque les 1 398 personnes habitant hors de la réserve ne résident pas nécessairement toutes à Saskatoon. Le *Saskatoon Tribal Council* note qu'en 2017, la population totale de Muskeg Lake était de 2 103 personnes ; la même année, Harry Lafond estimait que la moitié des membres de Muskeg Lake résidait à Saskatoon, soit 1 051 personnes [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Selon ces chiffres, la réserve urbaine offre un emploi à près de 11,5 % de la population de Muskeg Lake habitant à Saskatoon[220].

Créer des emplois pour environ un dixième de la population peut paraître une maigre avancée étant donné le long processus qu'ont été la création et le développement de la réserve urbaine. Mais quand on sait que sur la réserve rurale, seule une personne sur trois en âge de travailler

[217] Ce chiffre s'appuie sur le rapport de 2005 du Ministère fédéral de la Diversification de l'économie de l'Ouest, « *Urban Reserves in Saskatchewan* ».
[218] Ce chiffre s'appuie un document de la Chambre de commerce de Saskatoon, datant de 2008.
[219] Les auteurs du rapport précisent que le chiffre de 120 emplois occupés par des membres de Muskeg Lake est une estimation fondée sur l'hypothèse que 30 % des emplois sur la réserve urbaine sont occupés par des membres de la Première Nation [Fiscal Realities Economists, 2015 : 55]. C'est une estimation proche de celle de Mike Icton, le PDG de l'IMC, à propos des deux stations services opérées par Muskeg Lake sur ses réserves urbaines.
[220] Mike Icton explique que certains employés de la réserve urbaine habitent à Saskatoon tandis que d'autres font la navette entre leur domicile en dehors de Saskatoon et leur lieu de travail [Entretien avec Icton, 2017]. Aucun de mes interlocuteurs de Muskeg Lake ne mentionna que les emplois créés sont occupés par des membres de la bande habitant dans la réserve rurale : je fais la supposition que la distance entre la réserve rurale et Saskatoon (environ 100 kilomètres) implique un temps et des coûts de trajet prohibitifs pour les habitants de la réserve rurale.

occupait un emploi en 2016 [Statistique Canada, 2017], on comprend la différence qu'a pu faire la réserve urbaine dans l'accès à l'emploi des membres de Nation Crie de Muskeg Lake.

Les salaires associés à ces 120 emplois s'élèvent à trois millions de dollars par an, soit 25 000 dollars par personne [Fiscal Realities Economists, 2015 : 10]. Sachant que, sur la réserve rurale, le revenu médian de la population sans emploi était de 5 040 dollars en 2015[221] et que le revenu médian des personnes occupant un emploi était de 19 392 dollars [Statistique Canada, 2017], on voit là encore que la création des emplois sur la réserve urbaine a bénéficié aux membres de la communauté.

Icton explique que les deux stations-services de Saskatoon appartenant à Muskeg Lake emploient en priorité des membres de la bande qui sont étudiants ou en reprise d'étude [Entretien avec Icton, 2017]. Ces emplois permettent aux étudiants de financer le coût de la vie pendant leurs études, participant ainsi à accroître le nombre de diplômés de la Première Nation et, ainsi, leur possibilité d'obtenir ensuite un emploi qualifié. Le PDG de l'IMC note que de plus en plus de seniors postulent à ces emplois ; on peut faire l'hypothèse que ces membres de Muskeg Lake plus âgés n'ont pas de revenus suffisants pour vivre. En ce sens, la création d'emplois sur la réserve urbaine bénéficie à une grande diversité de membres de la Première Nation.

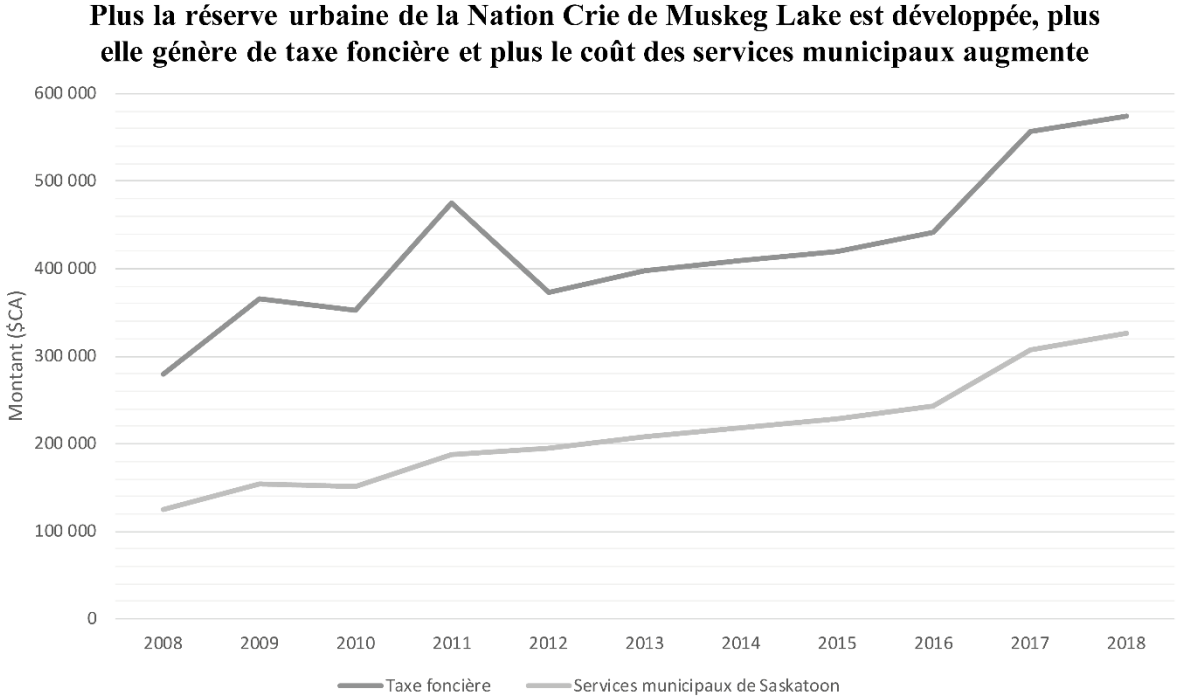
5.1.2 De nouvelles sources de revenus pour le gouvernement de la bande

A partir des budgets pour l'impôt foncier établis par la Nation Crie de Muskeg Lake entre 2008 et 2018, j'ai cherché à obtenir une idée des revenus fiscaux que la réserve urbaine rapporte à la Première Nation, présentés dans le graphique 1. On voit que les frais payés à la ville de Saskatoon pour la provision de services municipaux sont en constante augmentation, tout comme le montant de l'impôt foncier collecté par la Première Nation sur sa réserve urbaine. Plus la réserve urbaine a été aménagée et développée, plus les coûts liés aux services ont augmenté, mais plus l'assiette fiscale sur laquelle Muskeg Lake pouvait s'appuyer aussi.

Pour l'année 2018, Muskeg Lake a engrangé un total de 573 476 dollars de taxes foncières, dont 325 656 (56,8 %) ont été reversés à la municipalité de Saskatoon pour payer les services liés à la police, la prévention et lutte contre les incendies, l'entretien de la voirie et la connexion de la réserve urbaine aux réseaux d'eau et d'égouts de la ville. Après paiement des services

[221] Ces revenus sont issus des transferts gouvernementaux. Voir la section 2.1.3 du Chapitre 1.

municipaux, Muskeg Lake a donc engrangé un total de 274 820 dollars pour la seule année 2018.



Source : *Muskeg Lake Cree Nation Annual Expenditure Laws* (2008-2018). Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), 2020

Graphique 2 : Plus la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake est développée, plus elle génère de taxe foncière et plus le coût des services municipaux augmente

Le PDG de la *Muskeg Lake Cree Nation Investments Management Corporation* (IMC), estime que les activités sur la réserve urbaine génèrent environ 100 000 dollars de revenus mensuels pour la Première Nation [Entretien avec Icton, 2017]. Dans ces revenus, je fais l'hypothèse que sont inclus les loyers payés à la Première Nation par les locataires sur la réserve. Sachant que ces loyers rapportent à Muskeg Lake au moins 187 000 dollars par an [Fiscal Realities Economists, 2015 : 56-57], soit environ 15 500 dollars par mois, cela signifie que le reste des activités économiques sur la réserve urbaine – vente de produits et de services et collecte de taxes sur ces transactions – rapporte environ 84 500 dollars par mois au gouvernement de la Première Nation.

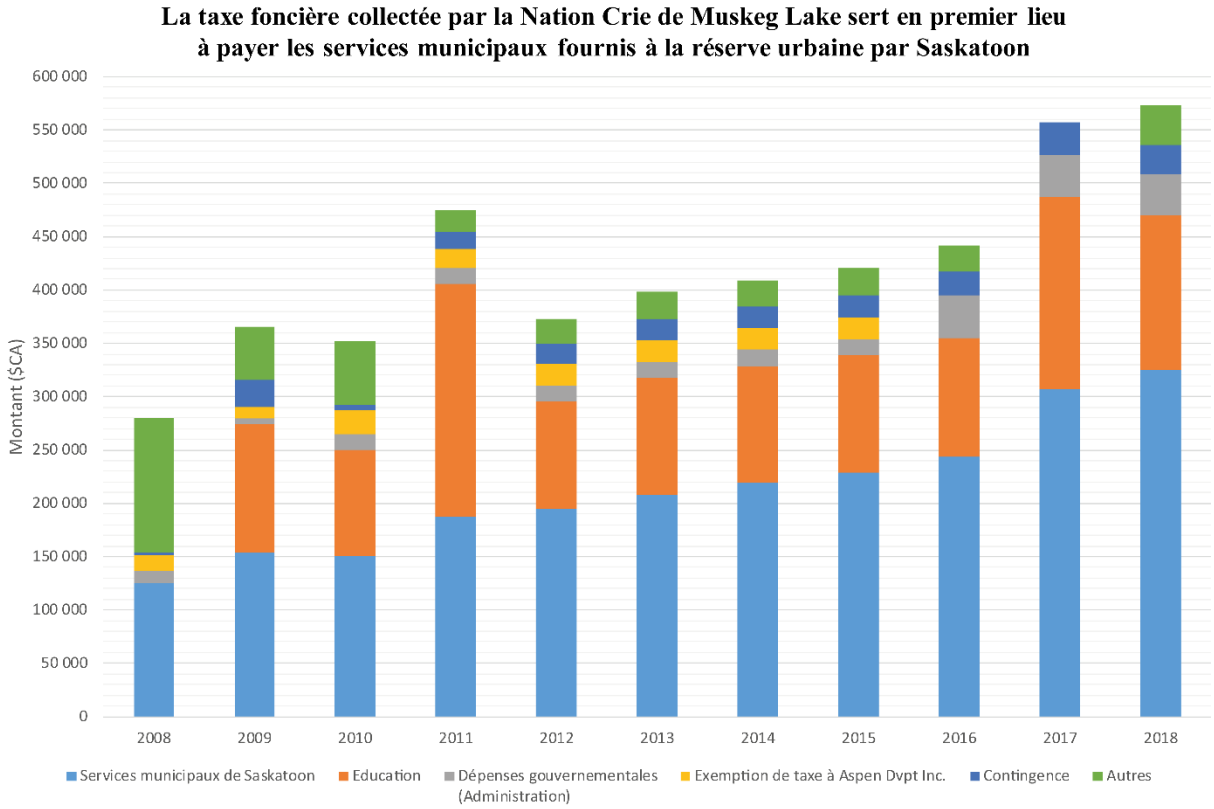
Ainsi, même s'il est difficile de chiffrer précisément l'impact de la réserve urbaine de Sutherland Industrial sur l'accès à l'emploi des membres de la Première Nation et sur les finances du gouvernement de la bande, il est indéniable que son développement a conduit à la création de sources de revenus qui n'existaient absolument pas avant 1988 : la Première Nation ne possédait alors ni entreprises ni bâtiments et ne collectait pas d'impôt foncier sur ses terres.

Tous ces développements sont liés à la création et au développement du terrain de Sutherland Industrial. En outre, il reste encore environ 40 % de la surface totale de la réserve urbaine qui n'est pas développée : le potentiel d'accroissement des revenus de Muskeg Lake est donc important.

5.1.3 Amélioration de la situation sociale, économique et politique de Muskeg Lake

Compensation du sous-financement fédéral

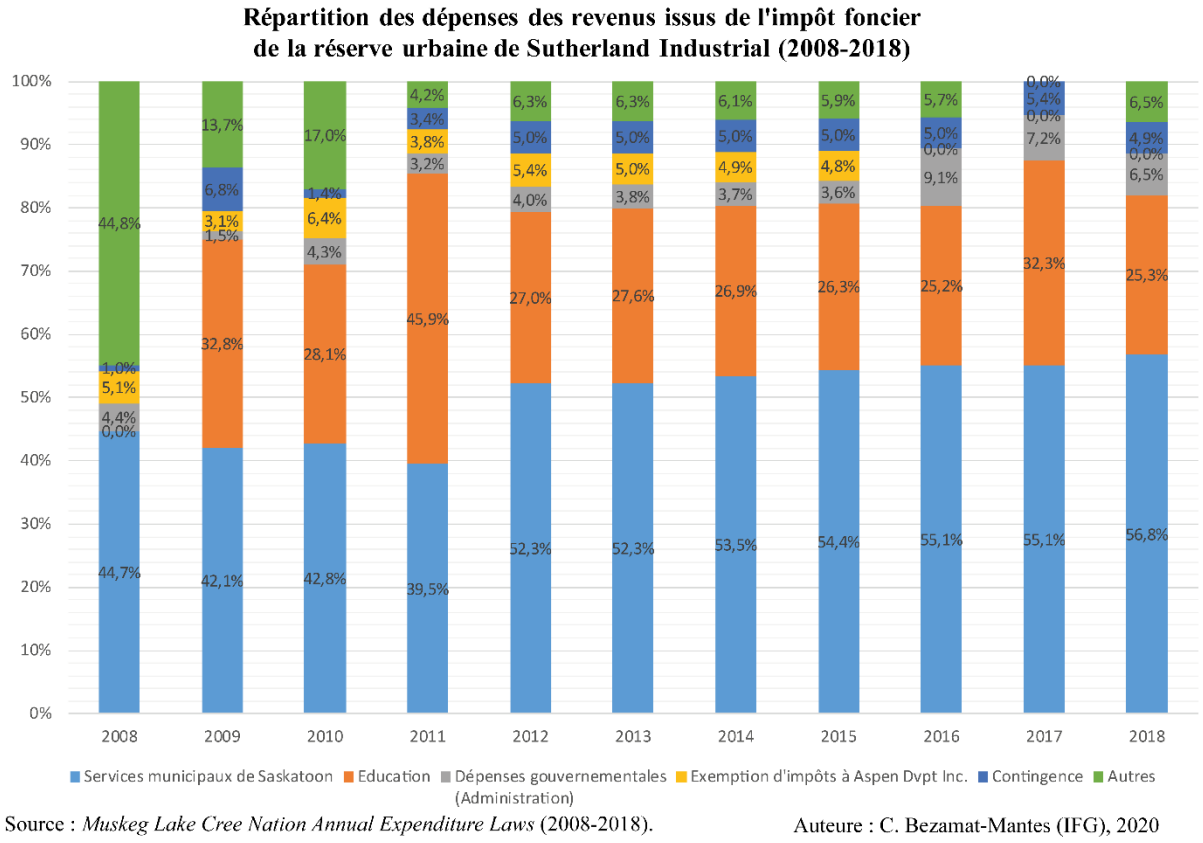
Le principal poste de dépense pour la taxe foncière est le paiement des services municipaux à la ville de Saskatoon, comme le montre le graphique 2.



Source : *Muskeg Lake Cree Nation Annual Expenditure Laws* (2008-2018). Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), 2020

Graphique 3 : La taxe foncière collectée par la Nation Crie de Muskeg Lake sert en premier lieu à payer les services municipaux fournis à la réserve urbaine par Saskatoon

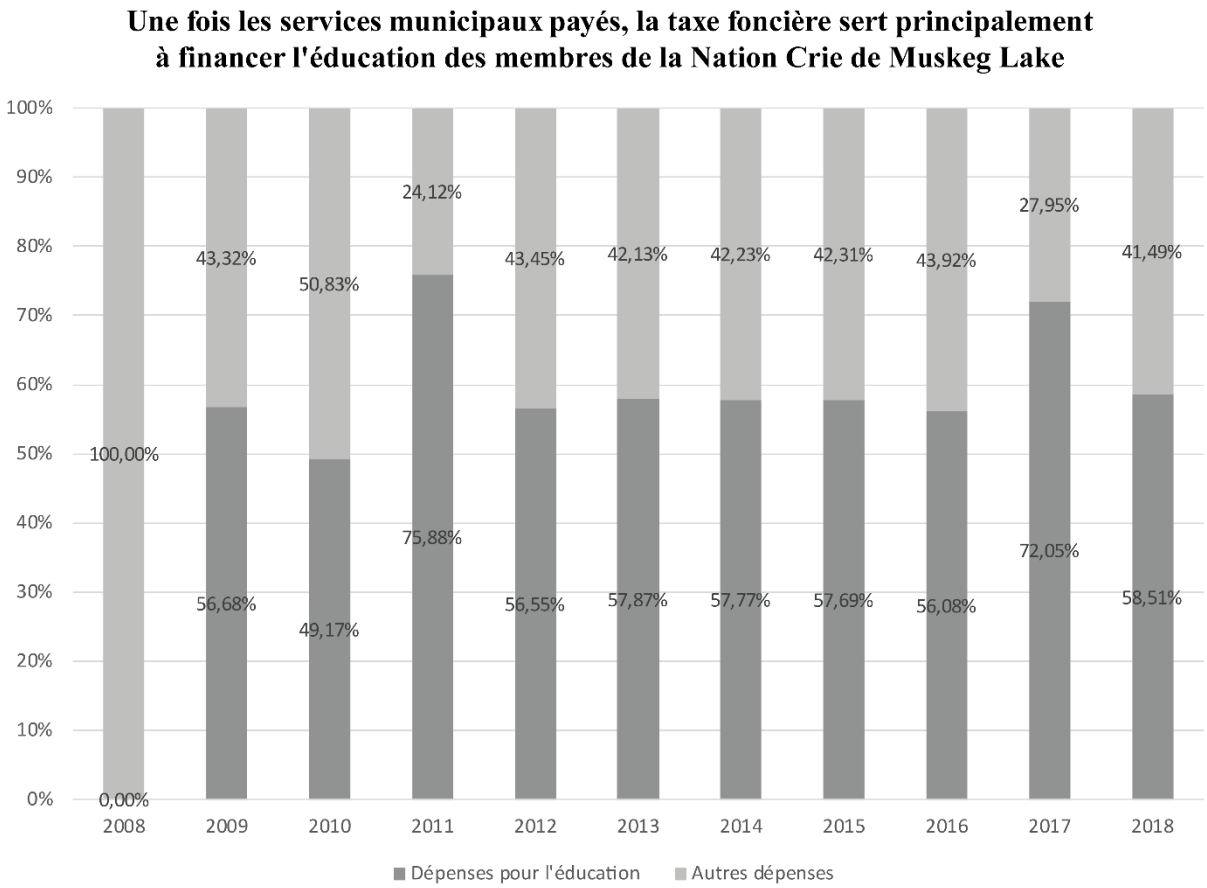
Hormis les services municipaux, les autres postes de dépense des revenus de la taxe foncière sont l'éducation, les dépenses gouvernementales, l'exemption d'impôts accordée à Aspen[222], un fonds de contingence[223] et d'autres dépenses non détaillées – illustrés par le graphique 3.



Graphique 4 : Répartition des dépenses des revenus issus de l'impôt foncier de la réserve urbaine de Sutherland Industrial (2008-2018)

A partir de 2009 au moins[224], les budgets montrent que les revenus provenant de l'impôt foncier servent en grande partie à financer l'éducation des jeunes sur la réserve. L'éducation des jeunes est une préoccupation du *leadership* de la bande depuis les années 1970, mais la Première Nation n'avait pas les ressources nécessaires pour pallier l'insuffisance des financements fédéraux [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. La réserve urbaine changea la donne. Le graphique 4 montre les postes de dépense de la taxe foncière après paiement des services municipaux.

[222] La Première Nation est remboursée par la province de la taxe sur le tabac et elle reverse une partie de cette taxe à Aspen, qui a avancé l'achat des cigarettes vendues sur la réserve. J'explore le système fiscal relatif à la vente de tabac sur les réserves en détail dans la section 3.1.4 du Chapitre 3.
[223] Fonds de réserve en cas d'imprévu.
[224] Le premier budget date de 2008 mais ne comprend aucune dépense pour l'éducation.



Source : *Muskeg Lake Cree Nation Annual Expenditure Laws* (2008-2018). Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), 2020

Graphique 5 : Une fois les services municipaux payés, la taxe foncière sert principalement à financer l'éducation des membres de la Nation Crie de Muskeg Lake

Le graphique 4 montre clairement que l'éducation est le premier poste de dépense de la taxe foncière pour la majorité de la période 2008-2018, comptant pour entre 49 et 75 % des dépenses.

Théoriquement, c'est le gouvernement fédéral qui est responsable du financement de l'éducation sur les réserves, du primaire au lycée. Toutefois, les financements étant depuis longtemps insuffisants, Muskeg Lake choisit de faire un compromis sur sa position relative aux droits issus des traités et de partiellement financer elle-même ce service [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Ainsi, les revenus créés par les activités de la Première Nation sur la réserve urbaine permettent de compenser au moins en partie l'insuffisance des financements fédéraux.

Réduction de la dépendance aux financements fédéraux

L'accroissement de l'indépendance financière de Muskeg Lake figurait parmi ses principaux objectifs quand elle créa la réserve urbaine de Sutherland Industrial. La création de sources de

revenus propres, indépendants du gouvernement fédéral, permit à la bande d'accroître son pouvoir de décision en matière de dépenses.

En 2017, Lester Lafond estimait que 35 % des revenus de Muskeg Lake provenait de ses diverses activités et 65 % du gouvernement fédéral [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. Ce chiffre peut paraître peu impressionnant et dénoter une dépendance financière persistante de la Première Nation au gouvernement fédéral malgré le développement de la réserve urbaine. Toutefois, avant que la réserve urbaine ne soit créée, la Première Nation dépendait entièrement des financements du gouvernement fédéral [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. En faisant passer la part de ces transferts de 100 % à 65 % de son budget, Muskeg Lake est parvenu en vingt-cinq ans[225] à réduire d'un tiers sa dépendance aux financements gouvernementaux.

La création de sources de revenus autonomes à partir de la réserve urbaine avait pour objectif de permettre à la Première Nation de diversifier ses ressources pour ne plus dépendre intégralement de l'Etat central. A cet égard, l'objectif est atteint puisque les revenus de Muskeg Lake consistent désormais en un mélange de financements fédéraux et de revenus autonomes. Aux yeux des membres de Muskeg Lake que j'ai interrogés, c'est la marge de manœuvre budgétaire permise par l'existence de ces recettes propres qui importe, plus que la proportion de ces recettes propres dans les revenus totaux de la Première Nation.

En effet, le but de Muskeg Lake n'était pas de ne plus du tout avoir besoin de l'argent du gouvernement fédéral pour fonctionner ; elle considère comme de nombreuses Premières Nations qu'il est de la responsabilité du gouvernement fédéral de financer entre autres l'éducation et les soins de santé des Indiens enregistrés[226] [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Il s'agissait de retrouver une marge de manœuvre dans les dépenses.

Lester Lafond rappelle à ce titre que « chaque centime [de l'argent fédéral] doit être dépensé comme le gouvernement fédéral nous dit de le faire »[227] [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. Il est en outre impossible pour une Première Nation de mettre de côté de l'argent provenant de financements fédéraux, dans le but par exemple d'investir dans un projet coûteux : tout dollar non dépensé au cours d'une année fiscale doit être reversé [Entretien avec Lafond Lester, 2017 ; Affaires autochtones et du Nord Canada, 2018]. Dans ces conditions, l'existence de revenus propres permit à Muskeg Lake non seulement de compenser l'insuffisance de ces financements

[225] Même si elle a été créée en 1988, la réserve n'a commencé à accueillir des activités économiques qu'en 1993.
[226] Puisque c'est une promesse que fit le gouvernement lors de la signature des Traités Numérotés (voir la section 1.3.1 du Chapitre 1).
[227] « *every penny has to be spent the way the federal government tells you to* »

fédéraux mais en plus d'accroître considérablement sa marge décisionnaire dans l'allocation de ses ressources : le gouvernement fédéral n'a aucun droit de regard sur la manière dont la Première Nation utilise ses revenus propres. A partir du moment où Muskeg Lake commença à diversifier les activités économiques implantées sur la réserve urbaine, elle accrut ses revenus et put en dédier une partie à la recherche de « nouvelles opportunités »[228] destinées à renforcer ce cercle vertueux et soutenir les efforts de la Première Nation « sur le chemin de l'autonomie gouvernementale et de l'auto-suffisance »[229] [Entretien avec Icton, 2017].

Accroissement des capacités en termes de gouvernance

La réserve urbaine a participé à l'effort vers l'auto-suffisance économique et l'autonomie gouvernementale de la Première Nation au-delà de la création de sources de revenus indépendants. Nous l'avons vu, le développement de la réserve urbaine a conduit à la création de plusieurs entreprises détenues par Muskeg Lake et destinées à gérer les bâtiments et les sociétés de la Première Nation. Pour Lester Lafond, les opportunités économiques apportées par la réserve urbaine eurent des conséquences positives et durables sur l'expérience de la gouvernance par la Première Nation. Les membres de Muskeg Lake travaillant dans ces entreprises ont ainsi acquis des compétences professionnelles nouvelles, certes dans le secteur privé, mais que Lester Lafond estime précieuses pour l'opération du gouvernement de la bande :

> L'expertise du secteur privé est aussi bonne que l'expertise du secteur public : on a des formations sur le financement, les règles, les régulations et les structures [existantes] donc quand vous appliquez ça à la structure d'un gouvernement qui n'a pas [cette expertise] mais qui a des gens qui viennent avec cette expérience et ce savoir, cela améliore votre structure gouvernementale générale au fil du temps[230] [Entretien avec Lafond Lester, 2017]

Puisque Muskeg Lake dépendait avant la création de la réserve urbaine quasi-entièrement des financements fédéraux qui sont très strictement encadrés et alloués, la Première Nation n'avait pas d'expérience en matière de budget, de gestion de revenus, de recherche d'investisseurs privés ou de financements publics destinés à des projets de développement économique. L'expérience de la réserve urbaine et la création des nombreuses entreprises associées ont ainsi permis à la Première Nation d'acquérir cette expertise et de développer des compétences utiles pour la bonne gestion des affaires de la bande ; un savoir-faire d'autant plus nécessaire qu'avec

[228] « *new opportunities* »
[229] « *road to self-governance and being self-sustained* »
[230] « *Private sector expertise is as good as public service expertise: you do have financial training, rules and regulations, structures, so you implement that into a government structure that doesn't have that but has people coming in with that experience and knowledge, it just enhances your governance structure overall and overtime* »

le développement de la réserve urbaine, Muskeg Lake obtint des revenus que le gouvernement fédéral ne pouvait pas lui dire comment dépenser.

5.2 La réserve urbaine influence les négociations sur le règlement des revendications territoriales

L'établissement de la réserve urbaine de Muskeg Lake influença considérablement la résolution des revendications territoriales dans la province à trois égards : elle participa à faire évoluer la politique d'acquisition des terres des Premières Nations, contribua à l'inclusion dans l'Entente-cadre[231] d'un article prévoyant explicitement la possibilité de créer des réserves urbaines et fournit un modèle de relations positives entre une Première Nation et une municipalité. Les premières négociations pour le règlement de la dette territoriale du gouvernement fédéral envers les Premières Nations avaient échoué à la fin des années 1970 ; elles reprirent à la fin des années 1980, après la création de la réserve de Sutherland Industrial. Deux acteurs municipaux influencèrent ces négociations : Cliff Wright, l'ancien maire de Saskatoon, et Theresa Dust, l'avocate de la ville qui rédigea l'accord municipal de 1988.

5.2.1 La vente de gré à gré : les Premières Nations ne sont plus limitées aux Terres de la Couronne rurales

Le Bureau du Commissaire aux Traités (BCT) fut créé par le gouvernement fédéral et la *Federation of Sovereign Indigenous Nations* (FSIN) en 1989. Le rôle de cette institution est à l'époque de guider la FSIN et le gouvernement fédéral dans la résolution des revendications territoriales des Premières Nations[232]. Le premier Commissaire du BCT n'est autre que Cliff Wright, l'ancien maire de Saskatoon[233]. En mai 1990, le BCT publie un rapport sur la résolution des revendications territoriales des Premières Nations dans la province. Ce rapport va conduire

[231] L'Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités en Saskatchewan. Voir la section 1.3.4 du Chapitre 1.
[232] Depuis que ces revendications ont été résolues par l'Entente-cadre de 1992, le rôle du BCT est principalement d'éduquer la population sur les Traités Numérotés et les bénéfices qu'Autochtones et non-Autochtones en retirent.
[233] Il perdit l'élection municipal quelques semaines après la creation de la réserve urbaine de Muskeg Lake. La nomination au poste le plus élevé du BCT d'un individu non-autochtone comme Wright peut faire penser que le gouvernement fédéral tenta de garder un certain contrôle sur le BCT ; mais les membres de Muskeg Lake que j'ai interrogés à cet égard interprète la nomination d'un Blanc à ce poste comme positive : elle signale à leurs yeux que les Traités concernent autant les non-Autochtones que les membres des Premières Nations. Le poste de Commissaire fut ensuite occupé entre 2007 et 2012 par Bill McKnight, l'ancien Ministre des Affaires indiennes qui avait soutenu Muskeg Lake dans la création de la réserve urbaine.

à une refonte de la politique d'acquisition des terres des Premières Nations ayant des droits fonciers issus des traités et ouvrir la voie à la création de réserves urbaines.

Quand le rapport du BCT est publié, la politique d'acquisition des terres par les Premières Nations ayant des droits fonciers issus des traités ne leur permet de sélectionner que des Terres de la Couronne inoccupées ; or ces terres sont dans leur immense majorité rurale, empêchant ainsi *de facto* les Premières Nations de créer des réserves urbaines, à moins qu'elles ne tombent par chance sur une Terre de la Couronne urbaine – comme ce fut le cas de Muskeg Lake en 1984.

Par contraste, la politique d'acquisition des terres promue par le BCT « était fondée sur l'hypothèse que les Premières Nations devraient avoir l'opportunité d'acheter des terres n'importe où où elles pensaient que cela servirait au mieux leurs objectifs de développement économique, social, culturel et politique »[234] [Martin-McGuire, 1999 : 70]. Le rapport de Cliff Wright propose d'abandonner la politique de sélection des Terres de la Couronne pour la remplacer par le principe de la transaction de gré à gré (*willing buyer, willing seller*) : il suggère que les Premières Nations devraient avoir l'opportunité d'acheter des terres privées pour les faire ensuite convertir en réserve. Ainsi, les Premières Nations pourraient avoir la possibilité d'acheter des terres sans restriction géographique, donc y compris dans ou près des centres urbains.

Pour Lester et Harry Lafond, c'est la participation de Wright aux négociations entre Muskeg Lake et Saskatoon qui convainquit l'ancien maire d'essayer de changer la politique d'acquisition des terres [Entretiens avec Lafond Lester, 2017 ; Lafond Harry, 2017]. Irwin confirme l'influence de la réserve urbaine de Muskeg Lake sur les négociations pour l'Entente-cadre de la Saskatchewan : à ses yeux, la réserve de Sutherland obligea les négociateurs fédéraux et provinciaux à prendre en compte l'intérêt des Premières Nations envers la création de terres de réserve dans des zones urbaines [Irwin, 1999 : 224]

[234] « *was based on the assumption that First Nations should have the opportunity to purchase land wherever they felt that it would best serve their economic, social, cultural, and political development objectives* »

5.2.2 L'article 9 de l'Entente-cadre prévoit la création de réserves urbaines

La participation de Theresa Dust[235] aux négociations pour l'Entente-cadre de 1992 conduisit à l'inclusion de l'article 9, prévoyant la création de réserves urbaines dans la province.

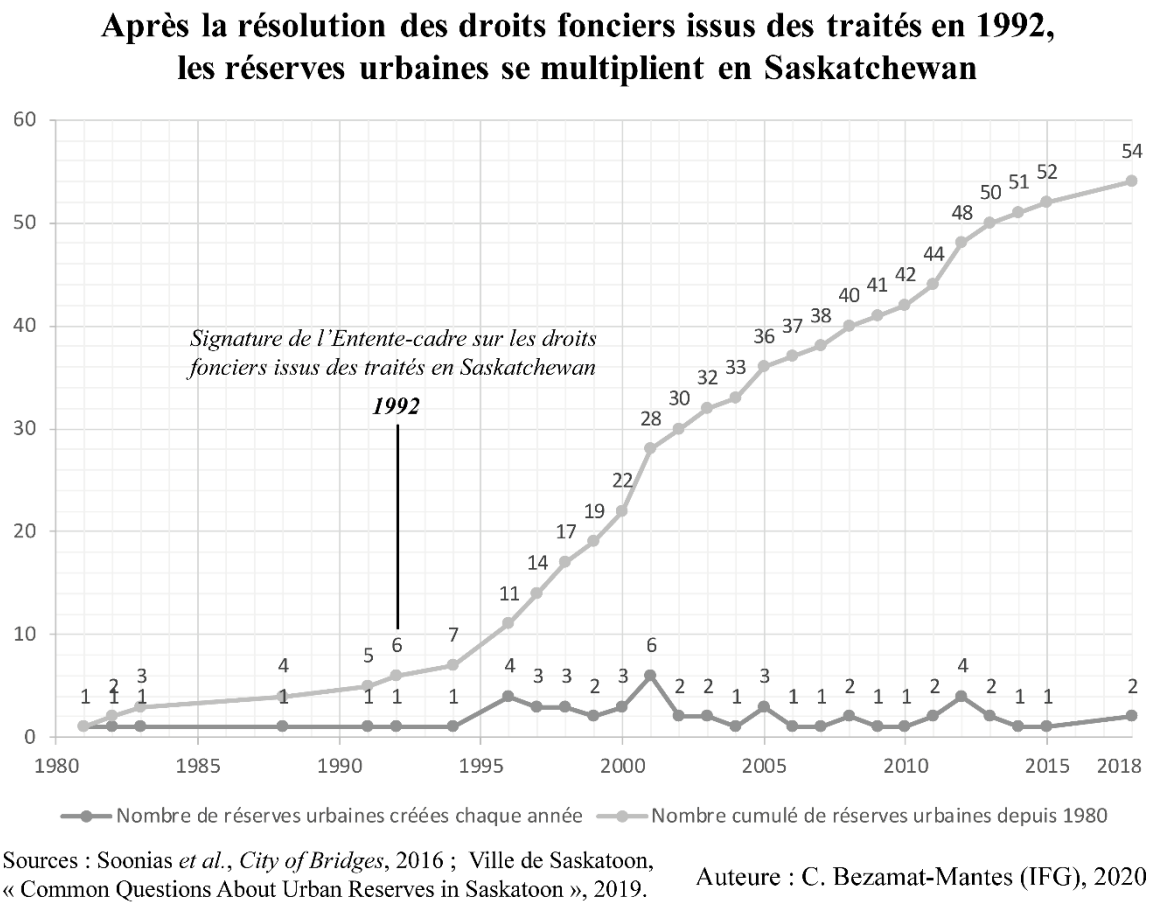
Dust avait, en tant qu'avocate de la ville de Saskatoon, participé aux négociations entre la municipalité et Muskeg Lake et c'est elle qui rédigea l'accord municipal de 1988. L'expérience de la conversion du terrain de Sutherland Industrial conduisit la province à demander à la municipalité de Saskatoon de l'aider à rédiger les provisions de l'article sur les réserves urbaines. Dust fut désignée comme représentante des intérêts des municipalités dans l'équipe provinciale de négociateurs pour l'Entente-cadre [Entretiens avec Lafond Lester, 2017 ; Dorval *et al.*, 2017].

C'est parce que la ville de Saskatoon avait eu affaire à faire avec une Première Nation pour créer une réserve urbaine et parce qu'elle-même avait tenu un rôle-clé dans les négociations que la province fit appel à Theresa Dust pour représenter l'intérêt des municipalités dans les discussions précédant la conclusion de l'Entente-cadre. La compréhension que Dust avait des problématiques émergeant avec la création d'une réserve indienne au sein d'une municipalité lui permit selon Hartney de « vraiment synthétiser les choses qui étaient importantes pour les municipalités urbaines »[236] ; sa participation aux négociations de l'Entente-cadre résulta en l'inclusion dans l'accord des éléments que les municipalités estimaient indispensables, tout en y insufflant une perspective pragmatique sur les relations bilatérales entre villes et Premières Nations, issue de sa propre expérience [Dorval *et al.*, 2017].

Les réserves urbaines commencèrent à être créées dans les années 1980 mais c'est après la conclusion de l'Entente-cadre de 1992 que le phénomène prit de l'ampleur, comme l'illustre le graphique 5. Entre 1981 et 1992, seules six nouvelles réserves urbaines ont vu le jour. Entre 1992 et 2003, ce sont 26 réserves urbaines qui ont été créées, puis 22 autres entre 2004 et 2018.

Après la création de la réserve urbaine de Muskeg Lake, le changement de la politique d'acquisition des terres impulsé par Cliff Wright et la participation de Theresa Dust aux négociations pour l'Entente-cadre de la Saskatchewan furent donc essentiels à l'inclusion de l'article 9, qui ouvrit la voie à la création de dizaines de réserves urbaines dans toute la province.

[235] Dust, désormais à la retraite, refusa ma demande d'entretien lors de mon enquête de terrain en 2017.
[236] « *really summarized the things that the urban municipalities felt were important* »



Graphique 6 : Après la résolution des droits fonciers issus des traités, les réserves urbaines se multiplient en Saskatchewan

5.2.3 Muskeg Lake et Saskatoon : un modèle de relations intergouvernementales

L'expérience de la réserve de Sutherland Industrial offrit aux négociateurs de l'Entente-cadre un modèle à suivre sur les relations Premières Nations-municipalités dans la cadre de la création d'une réserve urbaine. Deux points sont particulièrement importants à cet égard : sur la forme, la collaboration entre les deux gouvernements, et sur le fond, les éléments spécifiques qui doivent être négociés et inclus dans l'accord municipal requis par le gouvernement fédéral d'autre part.

Pour l'ex-Commissaire de la ville de Saskatoon, la réserve urbaine « fournit la preuve tangible pour les représentants municipaux et des Premières Nations, ainsi que pour les membres de leurs communautés respectives, qu'il y a des bénéfices immenses à retirer d'une collaboration cordiale »[237] entre les deux gouvernements [Irwin, 1999 : 225]. Une clause de l'article 9 prévoit

[237] « *it provided tangible proof both for municipal and First Nations' officials, as well as for members of their respective communities, that there are immense benefits to be derived from cordial collaboration* »

toutefois le cas où la Première Nation et la municipalité ne parviendraient pas à conclure un accord formel. Les Premières Nations et le gouvernement fédéral souhaitaient en effet éviter qu'un projet de réserve urbaine échoue pour des raisons de « racisme et autres arrière-pensées politiques »[238] de la part des municipalités [Martin-McGuire, 1999 : 72] ; on peut supposer que c'est le conflit entre la ville de Prince Albert et la Nation Crie de Peter Ballantyne qui conduisit à envisager la possibilité d'une absence d'accord municipal. L'article 9.01(b)(ii) stipule ainsi que « dans les cas où le gouvernement fédéral est d'avis que la bande a fait des efforts de bonne foi pour répondre aux inquiétudes de la municipalité et qu'un accord n'a pas été trouvé, le gouvernement fédéral peut procéder à la création d'une réserve en dépit de toute inquiétude ou objection de la part de la municipalité »[239] [Barron et Garcea, 1999a : 42]. Autrement dit, les municipalités ont bien voix au chapitre quand il s'agit de créer une nouvelle réserve à l'intérieur de leurs limites, mais elles n'ont en aucun cas un droit de veto.

Le précédent de la réserve urbaine de Muskeg Lake permit également aux négociateurs de l'Entente-cadre d'avoir une idée précise des éléments qui devraient être négociés par la municipalité et la Première Nation et inclus dans l'accord municipal. La section 9.01(a) de l'Entente-cadre liste les quatre points qui doivent être discutés par la municipalité et la Première Nation [Her Majesty the Queen in Right of Canada *et al.*, 1992 : 75-76]. Il s'agit de 1) la compensation financière des municipalités pour la perte de revenus fiscaux produite par la conversion au statut de réserve et pour la provision et le paiement des services municipaux ; 2) la compensation de la division scolaire affectée par la création de la réserve urbaine ; 3) la compatibilité législative entre la réserve et la ville, que l'accord encourage « dans la mesure raisonnablement nécessaire »[240] ; et enfin, 4) la mise en place d'un mécanisme de résolution des disputes entre municipalités et Premières Nations. Ces quatre points avaient été le sujet de négociations entre Muskeg Lake et Saskatoon entre 1984 et 1988 et avaient été inclus dans l'accord municipal. En ce sens, le processus de création de la réserve de Sutherland Industrial « servit de modèle concret pour le développement de l'article 9 de l'Entente-cadre »[241] [Irwin, 1999 : 205].

[238] « *racism and other political agendas* »
[239] « *in cases where the federal government feels that the band has made an effort in good faith to address the concerns of the municipality and agreement is not reached, the federal government can proceed to create a reserve despite any concerns or objections on the part of the municipality* »
[240] « *to the extent reasonably necessary* »
[241] « *served as a concrete model for the development of article 9 of the TLEFA* »

On retrouve même l'influence de la réserve urbaine de Sutherland Industrial sur la formulation relative à la compensation de la division scolaire. Le texte précise en effet que, si la Première Nation ne bénéficie d'aucune manière des services de la division scolaire, c'est un facteur qui doit être pris en compte dans l'élaboration de la formule de compensation de la division scolaire [Her Majesty the Queen in Right of Canada *et al.*, 1992 : 76] : c'est exactement le raisonnement que tinrent les représentants de Muskeg Lake au cours de leurs négociations avec la ville précédant l'accord de 1988[242].

La création de la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon a donc eu un impact immense sur les négociations de l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités dans la province de la Saskatchewan. Le précédent de la réserve urbaine permit de justifier la réorientation de la politique de sélection des terres, ouvrant la voie à la création de réserves urbaines pour permettre aux Premières Nations de mettre en place des stratégies de développement économique urbain. Il fournit aux négociateurs des indications sur les éléments que Première Nation et municipalité doivent négocier, participant ainsi à clarifier le cadre légal, encore flou à l'époque de la création de la réserve urbaine de Saskatoon. Le précédent de la réserve urbaine de Sutherland Industrial offrit en outre un modèle de relations intergouvernementales cordiales et considérées comme mutuellement bénéfiques.

5.3 L'impact négatif de la réserve de Muskeg Lake : le forfait pour les services municipaux

Le précédent que constitue la création de la réserve de Muskeg Lake à Saskatoon eut également une conséquence négative pour les Premières Nations qui cherchèrent après 1992 à créer des réserves urbaines. La formule pour la provision et le paiement des services municipaux, élaborée pour la première fois par Saskatoon et Muskeg Lake pour la réserve urbaine de Sutherland, est toujours appliquée aujourd'hui [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Toutefois, pour Lester Lafond, c'est une formule qui désavantage les Premières Nations.

Lors des négociations pour l'accord municipal de 1988, la municipalité insista pour « fournir à la réserve un forfait complet de services urbains plutôt que laisser Muskeg Lake faire un choix sélectif de seulement quelques services »[243] [Dust, 1995 : 8]. Lester Lafond estime que ce

[242] Voir la section 2.3.3.

[243] « *provide a full package of urban services to the reserve, rather than having Muskeg Lake pick and choose only a few services* »

modèle de forfait complet coûte plus cher que nécessaire aux Premières Nations : ne pas pouvoir sélectionner uniquement les services qui les intéressent augmente d'après lui les coûts liés aux services municipaux de 30 à 35 % [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. En outre, ce modèle a été exporté bien au-delà des frontières de Saskatoon et même de la province. De nombreuses municipalités pointent ainsi l'exemple de Saskatoon pour justifier la vente de services municipaux aux Premières Nations sous forme de forfait [Entretien avec Lafond Lester, 2017][244].

La question du mode de provision des services municipaux a été le seul point faisant ressortir des discours antagonistes entre mes interlocuteurs de Muskeg Lake et ceux de la Saskatoon. En effet, du côté de la municipalité, Hartney, Dorval et Kripki expliquent que Saskatoon fournit les services municipaux aux réserves urbaines de la ville sous forme de « forfait »[245] parce que « c'est trop difficile de déterminer lesquels [une Première Nation] pourrait vouloir ou pas et qui a choisi quels services »[246] [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. De leur point de vue, les négociations avec les Premières Nations sur ce point ne sont pas conflictuelles et sont même devenues « une sorte de formalité dans le processus »[247] de création d'une réserve urbaine [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Ils justifient la vente de services sous forme de forfait par des raisons purement logistiques : à leurs yeux, il est plus facile pour une Première Nation de recourir aux services de police de la ville plutôt que d'appeler la Gendarmerie royale du Canada (la police fédérale) ou d'utiliser les services de prévention et de gestion des incendies municipaux plutôt que d'avoir leurs propres services de pompiers pour la réserve urbaine ; en outre, toute Première Nation créant une réserve urbaine souhaitera que la propriété soit connectée aux réseaux d'eau et d'égout, nécessitant la provision de services municipaux. Dans ces conditions, l'option jugée la plus logique par la ville est de vendre tous les services municipaux ensemble plutôt que de passer du temps à déterminer avec la Première Nation quels services elle veut et comment les facturer [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017].

Le discours de Lester Lafond sur la provision de services municipaux est tout autre. Pour lui, ce fonctionnement par forfait constituait un très bon compromis pour Muskeg Lake et Saskatoon en 1988 mais il ne devrait plus être utilisé aujourd'hui. La Commission de la fiscalité des Premières Nations, dont Lafond fut l'un des Commissaires, a justement conçu un livret

[244] Dans les divers accords municipaux que j'ai pu consulter, les municipalités fournissent en effet un forfait complet de services municipaux aux Premières Nations.
[245] « *package* »
[246] « *It's too hard to try to figure out which ones you might want or not and who's picked what services* »
[247] « *kind of a formality in the process* »

visant à informer les Premières Nations des différentes options qui existent pour la provision et le paiement des services municipaux[248]. Le livret fournit entre autres des informations sur le contenu des accords de services, les différents points qui doivent être négociés et sur les multiples manières de calculer le coût des services municipaux [First Nations Tax Commission, 2013]. L'objectif de ce livret était de faire savoir aux Premières Nations qu'il existe d'autres options que l'achat forfaitaire de services municipaux [Entretien avec Lafond Lester, 2017]. La Commission de la fiscalité des Premières Nations propose en outre d'assister les Premières Nations au cours de leurs négociations avec des municipalités [First Nations Tax Commission, 2013 : 6]. Lafond explique que le livret encourage les Premières Nations à prendre le temps de déterminer de quels services elles ont réellement besoin, afin de limiter leurs coûts [Entretien avec Lafond Lester, 2017], à rebours de la pratique établie depuis l'accord de Muskeg Lake en 1988.

Lester Lafond analyse ainsi l'accord originel entre Saskatoon et Muskeg Lake comme un modèle à suivre sur certains points mais qui doit évoluer sur d'autres : « on ne va pas le crier sur tous les toits, on sait que [l'accord] était super à ce moment-là, mais ce n'est pas le meilleur aujourd'hui. Donc je dis [aux Premières Nations] qu'il ne faut pas l'utiliser. Utilisez les protocoles et tout ça mais pas les coûts des services, il faut les décomposer »[249] [Entretien avec Lafond Lester, 2017].

Le fait que les municipalités continuent à s'appuyer sur la formule de provision des services municipaux conçue par Muskeg Lake et Saskatoon, alors que les Premières Nations apprennent qu'il existe des alternatives, présente un potentiel de conflit. Lester Lafond note que les villes réagissent mal aux tentatives des Premières Nations de fonctionner autrement que par forfait et qu'elles continuent à prendre Saskatoon pour exemple. A ses yeux, c'est une bonne chose que les négociations pour la création de réserves urbaines puissent être conflictuelles : le rapport de forces avec les municipalités sur le sujet des services municipaux peut permettre aux Premières Nations de mieux protéger leurs intérêts financiers [Entretien avec Lafond Lester, 2017].

[248] Intitulé *Guide to a facilitated service agreement between First Nations and local governments* (Guide pour un accord facilité sur les services entre Premières Nations et gouvernements locaux), dont il me fournit une copie lors de notre entretien.

[249] « *We don't brag about it everyday, we know that it was great at the time but it's not the best now. So I'm saying don't use it. Use the protocols and stuff but not the actual service costs, break those down* »

5.4 La réserve urbaine améliore les relations entre Saskatoon et les Autochtones

L'établissement de la réserve urbaine de Muskeg Lake fit de la ville de Saskatoon un pôle central pour les entrepreneurs des Premières Nations et participa à l'amélioration des relations entre la municipalité et sa population autochones. A travers la localisation ou la relocalisation d'institutions financières et politiques autochtones à Saskatoon, la réserve urbaine attira en effet « une masse critique de leaders autochtones politiques et du milieu des affaires »[250] [Irwin, 1999 : 223]

L'existence de la réserve urbaine de Sutherland Industrial conduisit en effet à la relocalisation à Saskatoon de nombreuses entreprises ou institutions autochtones, faisant de la ville un véritable *hub* pour les Autochtones. Le *Saskatoon Tribal Council* (STC) relocalisa ainsi ses bureaux sur la réserve à partir de 1999[251]. Ce conseil tribal fournit de nombreux services à ses sept Premières Nations membres : services sociaux et de santé, logements ou encore soutien aux membres des Premières Nations habitant en ville ; sa filiale, la STC Inc., offre des services de conseil aux Premières Nations sur le développement économique, la gouvernance, la justice ou la formation de la main-d'œuvre [Saskatoon Tribal Council, [s. d.]]. Grâce à la relocalisation de ses bureaux sur la réserve urbaine, le STC put se rapprocher des populations qu'il sert. Le déménagement sur la réserve de Sutherland de Peace Hills Trust, une banque spécialisée dans les services aux Premières Nations, fit de Saskatoon « un centre d'affaires significatif pour les entrepreneurs et les sociétés autochtones »[252] [Irwin, 1999 : 221].

La réserve de Muskeg Lake participa à faire évolution les rapports entre la municipalité et les Autochtones, pas seulement avec les Premières Nations ayant une réserve dans la ville. Peu après la création de la réserve urbaine, des membres de Muskeg Lake furent inclus dans le comité autochtone de la *Saskatoon Regional Development Authority*[253] (SREDA). Pour Irwin, les rapports cordiaux entre Muskeg Lake et Saskatoon et l'inclusion de Muskeg Lake dans la SREDA démontrèrent aux autres Premières Nations que Saskatoon est une ville où il fait bon faire affaire quand on est autochtone ; plus que cela, que la ville accueille à bras ouvert les

[250] « *a critical mass of Aboriginal political and business leaders* »
[251] La date précise est inconnue, mais le STC et Muskeg Lake s'associèrent en 1999 pour construire le bâtiment qui accueillerait les bureaux du STC.
[252] « *a significant commercial centre for Aboriginal entrepreneurs and businesses* »
[253] La SREDA est un groupe rassemblant des municipalités urbaines et rurales et des Premières Nations et qui joue un rôle similaire à celui d'une chambre de commerce.

entrepreneurs autochtones et les gouvernements et entreprises des Premières Nations [Irwin, 1999 : 223].

La présence dans la municipalité d'institutions politiques des Premières Nations encouragea Saskatoon à créer des relations avec les organisations auxquelles appartenaient Muskeg Lake, c'est-à-dire le STC et la *Federation of Saskatchewan Indian Nations* [Irwin, 1999 : 224]. Ces relations débouchèrent sur l'élaboration d'initiatives conjointes destinées à améliorer les conditions de vie des membres des Premières Nations vivant à Saskatoon. Parmi ces initiatives, citons la construction de logements sociaux destinés aux Autochtones, l'embauche d'Autochtones dans la police municipale, l'élaboration de programmes sportifs destinés à accroître la participation des Autochtones dans les activités municipales ou encore une campagne d'information publique visant à sensibiliser les résidents autochtones de la ville aux enjeux des élections municipales et à l'importance de leur participation aux scrutins [Irwin, 1999 : 223].

La présence de la réserve urbaine dans la ville de Saskatoon conduisit donc à une inclusion approfondie des Autochtones dans l'économie régionale et dit de la municipalité un pôle central pour des institutions financières, politiques et des entreprises autochtones. En outre, la relation créée par Muskeg Lake et Saskatoon conduisit à la construction de relations bilatérales entre la ville et d'autres institutions autochtones, participant ainsi à une reconfiguration profonde des liens entre municipalités et Autochtones et apportant à la ville des « bénéfices court et long termes [qui] sont inestimables mais immenses »[254] [Irwin, 1999 : 224].

5.5 L'expérience positive de la réserve urbaine fait de Saskatoon une ville proactive sur les réserves urbaines

5.5.1 La réserve urbaine est bénéfique pour la ville

La localisation ou la relocalisation d'institutions autochtones sur la réserve urbaine, qui entraînèrent dans leur sillage d'autres entreprises autochtones, eut effet positif pour la ville d'un point de vue financier. Ces nouveaux résidents participent à remplir les coffres de la municipalité, notamment à travers le paiement de l'impôt foncier à Muskeg Lake, qui en reverse la majeure partie à Saskatoon[255]. La ville reçoit également une compensation financière de la

[254] « *short- and long-term benefits are inestimable but immense* »
[255] Voir la section 2.3.3.

part de Muskeg Lake en échange des services municipaux qui sont fournis à la réserve. Comme l'augmentation du nombre de contribuables finançant les services municipaux conduit à une baisse globale du coût de provision de ces services [First Nations Tax Commission, 2013 : 12], le fait que Saskatoon approvisionne la réserve urbaine en services municipaux tout en étant compensée financièrement conduisit à une baisse de ses dépenses globales : en approvisionnant la réserve urbaine et en étant payée pour cela, la ville réalise des économies d'échelle.

D'après Irwin, la municipalité bénéficie indirectement de la présence de la réserve urbaine du point de vue fiscal. La ville collecte des impôts auprès de nombreuses propriétés commerciales et résidentielles localisées à proximité de la réserve urbaine et qui « n'existeraient probablement pas sans l'impact économique de la réserve sur l'économie locale »[256] [Irwin, 1999 : 221]. Hartney, Dorval et Kripki ajoutent que la création d'emplois sur la réserve urbaine est bénéfique pour l'économie de la municipalité :

> Si les employés vivent à Saskatoon, alors c'est généralement là qu'ils vont dépenser leur argent et donc ça aussi c'est bénéfique pour l'économie de la ville. De la même manière, certaines communautés partagent les dividendes de leurs réserves urbaines entre leurs propres membres qui, s'ils vivent à Saskatoon, vont le dépenser là[257] [Entretien avec Dorval et al., 2017]

La réserve urbaine de Muskeg Lake produisit donc des bénéfices concrets pour la ville de Saskatoon : en développant un terrain vacant, elle augmenta l'assiette fiscale de la ville et participa au développement économique de tout un quartier, ce qui produisit également des recettes pour la municipalité.

5.5.2 Saskatoon, une ville ouverte aux Premières Nations

L'un des impacts les plus importants de la réserve de Muskeg Lake a été la création d'autres réserves urbaines et l'amélioration des relations entre Saskatoon et les Premières Nations [Entretiens avec Dorval *et al.*, 2017 ; Garcea, 2017 ; Lafond Harry, 2017].

Grâce à l'accueil réservé par Saskatoon à Muskeg Lake dès 1984, les autres Premières Nations « savent que Saskatoon est réceptive à leurs initiatives de développement économique, social et politique et que la ville est un endroit productif pour faire des affaires »[258] [Irwin,

[256] « *would probably not exist were it not for the economic impact of the reserve on the local economy* »
[257] « *If the employees live in Saskatoon, then they would generally spend the money there so it is also beneficial for the economy in the City. In the same way, some communities share the dividends from their urban reserves back with their own members, that if they live in Saskatoon, would spend it there* »
[258] « *know that Saskatoon is receptive to their economic, social, and political development initiatives and that the city is a productive place to do business* »

1999 : 223-224]. L'expérience et les connaissances acquises par Saskatoon au cours de la création de la réserve de Sutherland Industrial lui permirent de développer des relations intergouvernementales positives avec d'autres Premières Nations souhaitant créer une réserve urbaine. La création de la réserve urbaine de Muskeg Lake permit l'élaboration d'un « modèle de partenariat constructif entre la ville et la réserve »[259] [Entretien avec Garcea, 2017] qui, faisant office de seul précédent, fut suivi pour les projets de réserves urbaines ultérieurs [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017].

La réserve urbaine permit à la ville de se familiariser avec les terres de réserve, les gouvernements autochtones, leurs droits et leurs projets, ce qui modifia globalement son attitude envers les Premières Nations [Entretien avec Lafond Harry, 2017]. Aujourd'hui, la municipalité organise des conférences et des ateliers destinés spécialement aux Premières Nations et aux entrepreneurs autochtones pour leur faire connaître la ville, les lois et régulations existantes et les opportunités locales de développement économique et d'investissements [Entretiens avec Dorval *et al.*, 2017 ; Lafond Harry, 2017].

Une initiative du département d'urbanisme de Saskatoon en 2007 illustre la proactivité de la ville dans la création de réserves urbaines. L'objectif de cette initiative était d'encourager les Premières Nations à acheter des terres, investir ou développer des activités économiques dans la ville et sa région [Walker *et al.*, 2013 : 206 ; Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Ce faisant, la municipalité suivit – délibérément ou non, il est impossible de le savoir – la recommandation énoncée par son ex-Commissaire presque deux décennies auparavant : « toute municipalité qui pense qu'elle est un lieu attractif pour une réserve urbaine ferait bien d'aller chercher des Premières Nations avec qui elle pense qu'elle peut avoir une relation positive et les encourager à établir de telles réserves dans leurs environs »[260] [Irwin, 1999 : 227]. Hartney, Dorval et Kripki expliquent que le département d'urbanisme chercha avec sa politique de 2007 à assister les Premières Nations souhaitant créer des réserves urbaines : il s'agissait de leur montrer que la municipalité était ouverte à la discussion et qu'elle avait des informations qui pouvaient les aider à choisir un terrain dont le zonage et le niveau de développement seraient cohérents avec

[259] « *model on a constructive partnership between the city and the reserve* »
[260] « *any municipality that thinks it is an attractive place for an urban reserve would do well to go and find First Nations with which it feels it could have a positive relationship and encourage them to establish such reserves in its area* »

leur projet ; cela évitait aux Premières Nations de se rendre compte après l'achat de leur terrain qu'il ne permettrait pas de remplir leurs objectifs[261] [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017].

En 2018, la municipalité publia un guide intitulé « *ayisīnowak*[262] *: A Communications Guide, kâ-isi-pîkiskwâtoyahk*[263] », conçu en partenariat avec le Centre culturel autochtone de la Saskatchewan et le Bureau du Commissaire aux Traités. Il est destiné à faciliter la communication entre non-Autochtones et Autochtones et contient une section spécifique à l'intention des employés municipaux travaillant avec des Premières Nations à la création de réserves urbaines [City of Saskatoon *et al.*, 2018 : 15-18]. Ce genre d'initiative démontre une volonté de transparence et de pédagogie de la municipalité envers ses citoyens.

En parallèle, le département d'urbanisme a développé toute une documentation sur les réserves urbaines et les droits fonciers issus des traités. Le site internet de la ville présente ainsi plusieurs cartes, localisant les réserves urbaines existantes et en projet ainsi que certaines propriétés détenues par des Premières Nations ; il propose également une page d'explications détaillées sur les raisons pour lesquelles certaines Premières Nations peuvent créer des réserves urbaines, leurs fonctions, les éléments négociés avec la ville et les conséquences du statut de réserve. Pour chaque Première Nation ayant des terrains ou une réserve urbaine dans la ville, la municipalité a créé un profil communautaire accessible en ligne et régulièrement mis à jour, contenant des informations sur les terres en question ou les activités qui y sont implantées, leur stade de développement, ainsi que les coordonnées du gouvernement autochtone concerné. En outre, le département d'urbanisme organise régulièrement des conférences et des ateliers à destination d'un public autochtone dans le but de les familiariser avec le plan de zonage de la ville et les éléments à considérer avant de se lancer dans la création d'une réserve urbaine [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Par contraste, il n'existe à l'heure où j'écris cette thèse aucune page web dédiée aux réserves urbaines ou aux droits fonciers issus des traités sur le site internet de la ville de Winnipeg, où nous emmènent les deux prochains cas d'étude. Des recherches effectuées sur le site web avec divers mots-clefs relatifs à ces deux sujets ne renvoient à aucune réponse pertinente[264].

---

[261] Hartney, Dorval et Kripki citent l'exemple d'une Première Nation qui acheta un terrain aux marges de Saskatoon pour y faire construire des logements destinés à ses membres étudiant dans la ville. Le terrain n'était pas connecté aux réseaux d'eau, d'égouts et d'électricité et il n'y avait pas de voirie ; la Première Nation n'avait pas les moyens de financer la viabilisation de la propriété, ce qui mit son projet en échec.

[262] Mot de la langue crie, l'un des groupes autochtones les plus importants de la région, signifiant « les gens ».

[263] « les gens se parlent, communiquent » en cri.

[264] « *urban reserve* », « *aboriginal/indigenous business improvement zone* », « *aboriginal indigenous economic development zone* » ou encore « *treaty land entitlement* » ne donnent ainsi en 2018 aucun résultat pertinent.

Conclusion de chapitre

Ce chapitre m'a permis de proposer une étude approfondie de la mise en œuvre de la stratégie économique de la Nation Crie de Muskeg Lake reposant sur une extension, inédite à l'époque, de ses terres de réserve en milieu urbain. Le processus de collaboration intergouvernementale nécessaire à la conversion au statut de réserve du terrain de Sutherland Industrial fit émerger à la fois des rivalités de pouvoir, au niveau fédéral, et une dynamique de collaboration, au niveau local, entre les gouvernements de la Première Nation et de la municipalité. La création d'une enclave de souveraineté autochtone dans le territoire de la ville donna lieu à des pratiques originales de gouvernance urbaine, partagée entre deux gouvernements aux prérogatives similaires et caractérisée par le non-conflit.

Le gouvernement fédéral intervint à plusieurs reprises dans le processus de création de la réserve. Le Ministre des Affaires indiennes aida la Première Nation à résoudre les rivalités de pouvoir entre diverses entités fédérales pour le contrôle du terrain revendiqué par Muskeg Lake. L'imperfection du cadre légal fédéral encadrant la création de nouvelles réserves constitua un obstacle important, qui fut dépassé grâce à l'intervention d'une représentante du gouvernement fédéral : elle affirma la souveraineté autochtone sur la future réserve urbaine, permettant d'éviter un potentiel conflit sur cette question avec la municipalité. Enfin, le gouvernement fédéral participa à l'accord municipal entre Muskeg Lake et Saskatoon, afin de donner à la municipalité des garanties concernant l'aménagement du territoire sur la réserve urbaine. Le rôle du gouvernement fédéral dans la conversion en réserve est l'objet de représentations à la fois négatives et positives de la part de Muskeg Lake. Inertie bureaucratique, décalage entre l'urgence du développement économique pour les Premières Nations et le temps de réaction de l'administration ou encore imposition unilatérale de contraintes légales sont autant d'éléments qui participent à forger la représentation du gouvernement fédéral comme une entité paternaliste et coloniale ralentissant les efforts des Premières Nations pour l'autosuffisance et l'autonomie gouvernementale. En parallèle, certains acteurs fédéraux sont l'objet de représentations positives de la part de Muskeg Lake et loués pour leur rôle positif dans la création de la réserve urbaine ; ces acteurs sont perçus positivement en grande partie parce qu'ils rompent avec l'attitude coloniale dénoncée par la Première Nation. C'est particulièrement le cas de Bill McKnight qui encouragea la création de la réserve urbaine comme outil de développement économique à une époque où les réserves n'étaient que rurales et résidentielles.

La Nation Crie de Muskeg Lake dut créer une toute nouvelle relation avec le gouvernement de la municipalité où elle souhaitait établir sa réserve. Cette relation, qui aurait pu catalyser des rivalités de pouvoir entre les deux gouvernements pour le contrôle et l'usage du territoire, se révéla positive et constructive. La nature économique du projet de Muskeg Lake contribua à son acceptabilité par le maire et le Commissaire de la ville, permettant à la Première Nation de gagner ensuite le soutien politique et administratif nécessaire à la création de la réserve. Les négociations menées par les représentants des deux gouvernements se caractérisèrent par une ouverture au dialogue et la recherche de compromis. La zone de contact intergouvernemental, incarnée dans l'accord municipal entre Saskatoon et Muskeg Lake, comporte quatre dimensions : souveraineté, aménagement du territoire, fiscalité et provision de services. Sur chacun de ces points, les deux gouvernements parvinrent à trouver des solutions permettant de repecter la souveraineté et les intérêts matériels et financiers de chacun. La ville insista notamment pour que l'aménagement du territoire et le régime fiscal soient cohérents entre la réserve et la ville, ce que Muskeg Lake accepta. Le gouvernement de la bande reste l'autorité souveraine sur la réserve mais Muskeg Lake accepta de n'utiliser ses pouvoirs législatifs qu'en accord avec la législation de la ville. La Première Nation n'interpréta pas cette pratique comme une restriction de sa souveraineté mais comme un compromis nécessaire à faire avec la municipalité.

Le public fut le grand absent des négociations entre Saskatoon et Muskeg Lake. Anticipant que la publicisation des négociations risquait de provoquer l'opposition de la population, les deux gouvernements choisirent de garder le projet de réserve urbaine secret jusqu'à ce que l'accord municipal ait été signé. La multiplication des réserves urbaines dans la ville de Saskatoon au début des années 2000 conduisit toutefois le conseil municipal à demander au département d'urbanisme de mettre en place une forme de débat public. Craignant l'impact négatif de l'inclusion du public sur les relations de la municipalité avec les Premières Nations, certains individus au sein du département d'urbanisme subvertirent les instructions du conseil municipal et mirent en place des pratiques s'apparentant plus à une simple information du public qu'à une véritable forme de consultation ou de concertation. La publication du rapport de la Commission de vérité et réconciliation en 2015 fournit un argument supplémentaire au département d'urbanisme pour mettre définitivement fin à des pratiques considérées comme discriminatoires envers les gouvernements des Premières Nations. L'opposition des populations locales aux projets de réserves urbaines prend sa source dans les représentations négatives à propos des terres de réserve et de leurs habitants, largement diffusées par les médias ; les résidents

craignent une extension à la ville, près de chez eux, des traits considérés comme caractéristiques des réserves – pauvreté, violence, corruption, insécurité. Face aux représentations négatives dont Muskeg Lake et sa réserve urbaine furent l'objet, la bande et la municipalité entreprirent une véritable campagne d'éducation du public, fondée sur le dialogue entre la Première Nation et les résidents, et s'attachèrent à retravailler les discours sur les Autochtones, leurs gouvernements et leurs terres pour les remplacer par des représentations plus positives.

Après la conversion au statut de réserve de la propriété de Sutherland Industrial, la Première Nation s'attela à sa viabilisation et à l'exploitation de son potentiel économique et fiscal. Le statut de réserve obligea Muskeg Lake à mener des démarches préliminaires au développement à proprement parler du terrain : il fallut passer par le processus de désignation et la conclusion d'un bail spécifique aux terres indiennes, le bail principal. Ces deux étapes permirent à la Première Nation de mettre en location les bâtiments qu'elle construisit, ce qui lui offrit une première source de revenus. L'implantation d'une station-service appartenant à la bande et la mise en place de partenariats avec les entreprises locataires de la réserve urbaine constituèrent deux sources de revenus supplémentaires. La Première Nation fut en outre l'un des premiers gouvernements autochtones à mettre en place un régime fiscal sur ses terres de réserve : elle légiféra dans les années 1990 pour mettre en place une taxe foncière et une taxe sur les produits et services. Le statut de réserve et la volonté de protéger l'exemption d'impôts des terres de réserve amena la Première Nation à mettre en place un système complexe d'entreprises gérant les baux, activités et revenus issus de la réserve urbaine. La stagnation du développement de la réserve urbaine et l'image négative dont sont l'objet les gouvernements autochtones et leurs réserves motivèrent Muskeg Lake à restructurer ses activités économiques. Depuis les années 2010, la Première Nation a mis en place un mécanisme de séparation des prises de décisions économiques (revenant à la *Muskeg Lake Cree Nation Investment Management Corporation*) et politiques (aux mains du Chef et du Conseil élus de la bande). La professionnalisation progressive acteurs des impliqués dans le développement économique permit une planification à court et long termes et une diversification des activités de la bande, renforçant les moyens de l'auto-suffisance économique de la Première Nation.

Grâce à sa réserve urbaine, la Nation Crie de Muskeg Lake put créer des emplois pour ses membres et des sources de revenus pour son gouvernement. Ces nouveaux revenus, issus des activités économiques et de l'imposition sur la réserve, permirent à la bande d'améliorer les conditions socio-économiques des membres de la Première Nation, de compenser le sous-financement fédéral et de réduire d'un tiers sa dépendance aux financements fédéraux. Grâce à

l'existence de revenus autonomes, la Première Nation accrut ses compétences de gestion financière et bénéficia pour la première fois d'un pouvoir de décision sur ses dépenses, lui offrant ainsi une certaine indépendance par rapport au gouvernement fédéral. La création de la réserve urbaine de Muskeg Lake influença directement les négociations pour l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités de la Saskatchewan, impliquant plusieurs dizaines de Premières Nations. Grâce au précédent créé par Muskeg Lake, la création de réserves urbaines fut prévu par l'article 9 de l'Entente-cadre, ce qui conduisit à l'établissement de plus de cinquante réserves urbaines dans la province. La relation entre Saskatoon et Muskeg Lake fut érigée en modèle de relations intergouvernementales et les pratiques de gouvernance mises en place par les deux gouvernements furent exportées bien au-delà de la ville de Saskatoon ; c'est également le cas pour la formule de provision des services municipaux, qui est aujourd'hui remise en cause par les Premières Nations et porte ainsi en elle un potentiel de conflit entre municipalités et gouvernements autochtones. L'expérience positive de Saskatoon avec la Nation Crie de Muskeg Lake conduisit la municipalité à adopter une attitude d'ouverture envers les Premières Nations ayant des droits fonciers issus des traités : elle devint même proactive dans la création de relations avec les gouvernements autochtones et mit en place des pratiques destinées à éduquer ses citoyens sur les droits fonciers issus des traités, les réserves urbaines et les Premières Nations. La création d'une relation intergouvernementale entre la ville et Muskeg Lake déboucha également sur l'amélioration des relations entre la municipalité et sa population autochtone. Dans la province voisine du Manitoba, où nous emmène la prochaine étude de cas, les réserves urbaines sont loin d'avoir pris la même ampleur qu'en Saskatchewan.

CHAPITRE 3. LA RESERVE URBAINE DE LA PREMIERE NATION DE LONG PLAIN A WINNIPEG : ENTRE ACCROISSEMENT DE L'AUTODETERMINATION ET ENCADREMENT DE LA SOUVERAINETE AUTOCHTONE

« C'est un peu une bénédiction que le gouvernement ait été malhonnête au début du siècle dernier. S'ils nous avaient donné toutes nos terres en 1871, on n'aurait pas de droits fonciers issus des traités, on n'aurait jamais pu aller en ville... »[1]

Dennis Meeches, Chef de la Première Nation de Long Plain

[1] « *It's kind of a blessing that the government was crooked back at the early part of the last century.* […] *If they had given us all our land, back in 1871, we'd have no Treaty Land Entitlement, we'd never be in the cities…* » [Entretien avec Meeches, 2015].

Introduction

En 2013, la Première Nation de Long Plain créait une réserve urbaine dans la ville de Winnipeg, la capitale de la province du Manitoba. Dans le Manitoba, les réserves urbaines sont bien plus rares qu'en Saskatchewan. En 2020, on compte seulement 10 réserves urbaines[2]. Avant la création de la réserve de Long Plain à Winnipeg, il n'y avait aucune réserve qui soit véritablement urbaine dans la province (tableau 1[3]).

Première Nation	**Localisation de la réserve urbaine**	**Type de municipalité[4]**	**Année de création**
Nation Crie d'Opaskwayak	The Pas	Urbaine (*Town*)	?[5]
Première Nation de Long Plain	Portage la Prairie	Rurale	1981
Première Nation de Swan Lake	Headingley	Rurale	2006
Première Nation Anishinabe de Roseau River	Rosser	Rurale	2007
Nation Ojibwé de Brokenhead	East Saint Paul	Rurale	2008
Première Nation de Long Plain	Winnipeg	Urbaine (*City*)	2013
Nation Crie de Sapotaweyak	Swan River	Urbaine (*Town*)	2014
Nation Crie de Nisichawayasihk	Thompson	Urbaine (*City*)	2016
Première Nation de Birdtail Sioux	Foxwarren	Rurale	2016
Première Nation de Peguis	Winnipeg	Urbaine (*City*)	2019

Tableau 1 : Les réserves urbaines dans le Manitoba

[2] Pour rappel, il y a plus d'une cinquantaine de réserves urbaines en Saskatchewan, dont près de la moitié sont localisées dans des villes.

[3] Ces données proviennent de mon enquête de terrain (2014-2017).

[4] Dans le Manitoba, il y a deux types de municipalités : rurales et urbaines. Les municipalités urbaines ont une population d'au moins 1 000 habitants et une densité de population d'au moins 400 personnes par mile carré. Il y a trois types de municipalités urbaines : les villes (*cities*, ayant une population de plus de 7 500 habitants), les *towns* et les *villages*.

[5] La réserve urbaine d'Opaskwayak n'est pas le produit d'une initiative de la Première Nation. La ville de The Pas s'est progressivement étendue et a fini par entrer en contact avec les terres de réserve d'Opaskwayak [Entretien avec Wilson, 2016]. Il n'y a donc pas de date précise de création de cette réserve urbaine.

Le gouvernement fédéral définit en effet une réserve urbaine comme « une réserve située à l'intérieur ou à proximité d'une agglomération urbaine » [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2017a]. Ainsi, une réserve localisée dans une municipalité rurale elle-même adjacente à une municipalité urbaine sera considérée comme un réserve urbaine.

Le projet d'appropriation territoriale de la Première Nation dans la capitale manitobaine revêtit ainsi un caractère disruptif : Long Plain devint le premier gouvernement autochtone de la province à chercher à s'implanter *dans* la ville, et non pas *près* d'une ville.

La stratégie d'urbanisation de l'économie de Long Plain sert les mêmes objectifs que celle de la Nation Crie de Muskeg Lake. La réserve urbaine de Winnipeg est conçue comme un outil au service du développement économique de la bande : les sources de revenus créées servent à compenser le sous-financement fédéral et à accroître l'indépendance du gouvernement autochtone vis-à-vis du gouvernement fédéral. Il s'agit, comme pour Muskeg Lake, d'étendre le territoire de la Première Nation en milieu urbain pour profiter des opportunités économiques et du marché de consommateurs qui s'y trouvent – et qui sont absents sur la réserve rurale.

Le projet d'appropriation urbaine de Long Plain s'inscrit toutefois dans un contexte très différent de celui de notre cas d'étude précédent. Premièrement, la Première Nation de Long Plain avait déjà une réserve urbaine près de la ville de Portage la Prairie au moment où elle entreprit la création de la réserve de Winnipeg. Cette première expérience urbaine, comme je le montrerai, influa sur les stratégies mises en place par Long Plain à Winnipeg. Deuxièmement, le système géopolitique local dans lequel la Première Nation de Long Plain dut s'insérer pour négocier son accord municipal avec Winnipeg est autrement plus complexe que celui de la ville de Saskatoon : multiplicité des acteurs municipaux à convaincre, politisation du processus et obligation de consultation du public. En outre, le gouvernement fédéral joua un rôle fort différent de celui qu'il tint pendant la création de la réserve de Nation Crie de Muskeg Lake : la Politique d'Ajouts aux Réserves s'est depuis les années 1980 grandement complexifiée, le très conservateur Stephen Harper est au pouvoir et le bureau manitobain des Affaires autochtones, qui traite le dossier de Long Plain, est dysfonctionnel comparé à son équivalent saskatchewannais.

Tous ces éléments participèrent à faire de la conversion en réserve de la propriété de Long Plain à Winnipeg un processus intergouvernemental nécessitant la coopération de quatre gouvernements aux intérêts divergents. L'aménagement de la réserve urbaine révéla également des rivalités de pouvoir entre la Première Nation et le gouvernement fédéral pour le contrôle et l'usage des terres urbaines de réserve, auxquelles Long Plain réagit en cherchant à accroître son autonomie gouvernementale. Le pouvoir accru de la Première Nation sur l'aménagement de

son territoire se trouva toutefois contraint par l'accord municipal qu'elle avait signé avec Winnipeg. La place de la Première Nation de Long Plain dans la ville est ainsi ambigüe.

L'objectif de ce chapitre est d'identifier les stratégies territoriales et économiques de Long Plain, analyser les relations intergouvernementales mobilisées pour la création de la réserve urbaine et mesurer leurs effets sur la souveraineté de la Première Nation et son rôle dans la gouvernance urbaine. Dans la première section, j'étudie les facteurs ayant amené le *leadership* de Long Plain à formuler une stratégie de développement économique fondée sur l'extension territoriale en milieu urbain et la première expérience positive de Long Plain avec les réserves urbaines, dans la ville de Portage la Prairie. Dans la deuxième section, j'analyse le processus de conversion en réserve de la propriété de Long Plain à Winnipeg et les relations intergouvernementales créées ou mobilisées : avec la municipalité, avec le gouvernement de la province du Manitoba et avec le gouvernement fédéral et son Ministère des Affaires autochtones. Dans la dernière section, j'étudie concrètement la mise en œuvre de la stratégie de développement économique de Long Plain et les rivalités de pouvoir qu'elle provoqua, d'une part avec le gouvernement fédéral et d'autre part avec la ville de Winnipeg.

1. De la réserve à la ville : l'urbanisation progressive de l'économie de la Première Nation de Long Plain

1.1 Une stratégie de développement économique indispensable

1.1.1 La réserve rurale de la Première Nation de Long Plain

21 février 2014, ville de Portage la Prairie, à environ 80 kilomètres à l'ouest de Winnipeg. J'ai rendez-vous avec Tim Daniels, le directeur du développement économique de la Première Nation de Long Plain dans le centre-ville. Aucun transport en commun ne relie la ville avec la réserve urbaine : Daniels me récupère en voiture dans le centre-ville et nous nous rendons dans la réserve urbaine, où nous menons notre entretien, rejoints par le Chef de la bande, Dennis Meeches. Après notre entretien, le Chef me fait visiter la réserve rurale de sa Première Nation, en voiture toujours. Comme dans beaucoup de communautés au Canada, posséder une voiture est indispensable pour pouvoir se déplacer. Sans voiture, impossible de se rendre sur la réserve par ses propres moyens. Ayant lu et entendu que les réserves indiennes sont surpeuplées, je suis surprise à mon arrivée sur la réserve par ce qui me semble être une immensité vide. Le paysage, typique des Prairies, est d'un plat quasi-absolu, couvert de neige en ce mois de février particulièrement froid, parsemé d'arbres çà et là – comme le montre la photographie 1, que j'ai prise près de la maison du Chef de Long Plain[6].

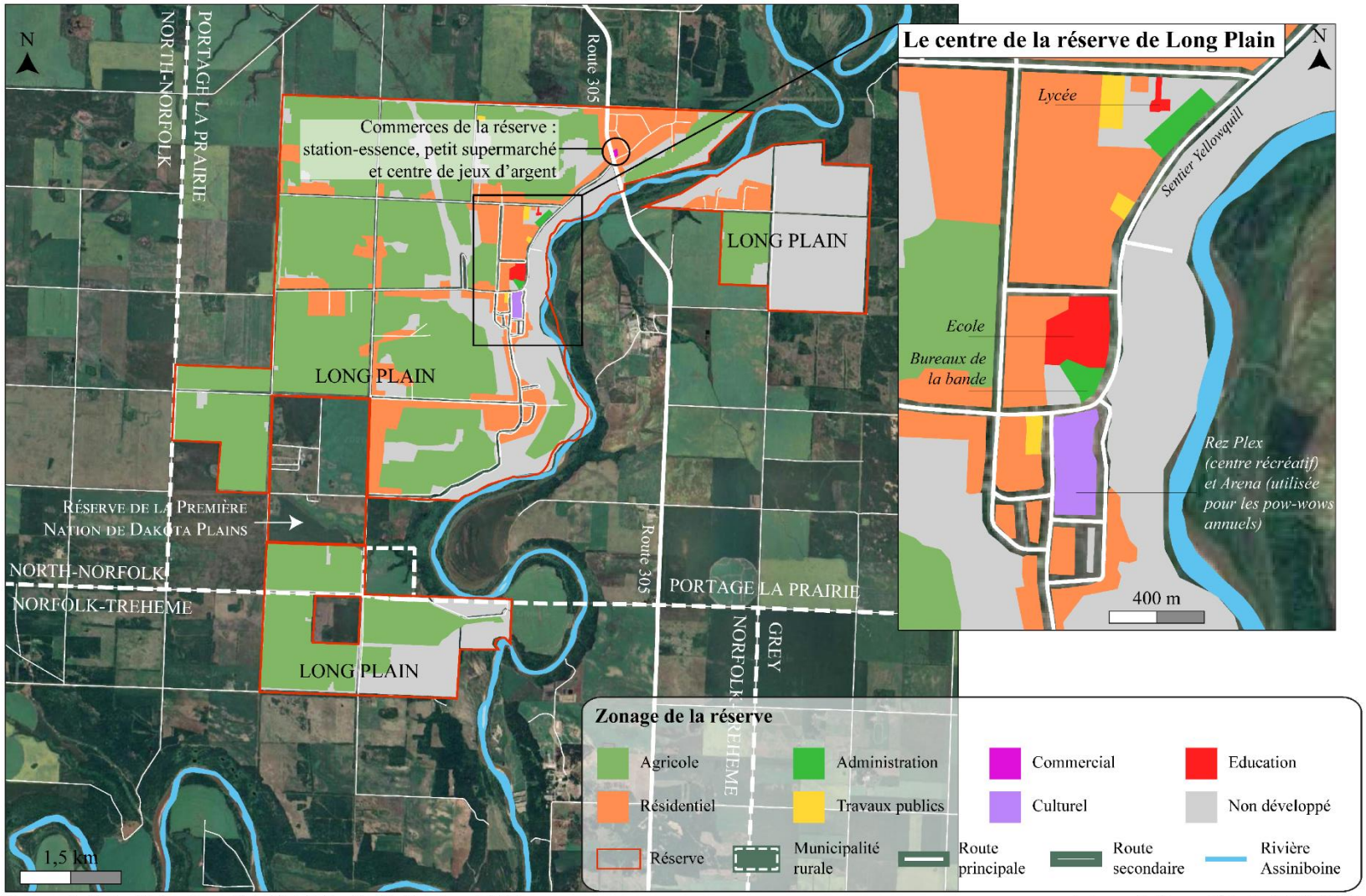


Photographie 6 : Vue de la réserve rurale de Long Plain, C. Bezamat-Mantes, 2014.

La réserve, d'environ 44 kilomètres carrés[7], est très peu urbanisée. Les bâtiments sont rares et les habitations espacées les unes des autres de plusieurs dizaines de mètres. Le bâti est concentré le long des quelques routes qui traversent la réserve. Les bâtiments publics – notamment le Rez Plex[8] et les bureaux de l'administration et du gouvernement de la bande – sont localisés dans la partie la plus aménagée de la réserve, le long de la rivière Assiniboine, comme le montre la carte 1. Le reste des terres de Long Plain est loué à des agriculteurs locaux.

[6] Avec son autorisation.
[7] 4 383,20 hectares, soit environ la même taille que la commune de Toulon, dans le Var.
[8] Bâtiment multi-usage pour les activités récréatives, y compris le hockey.

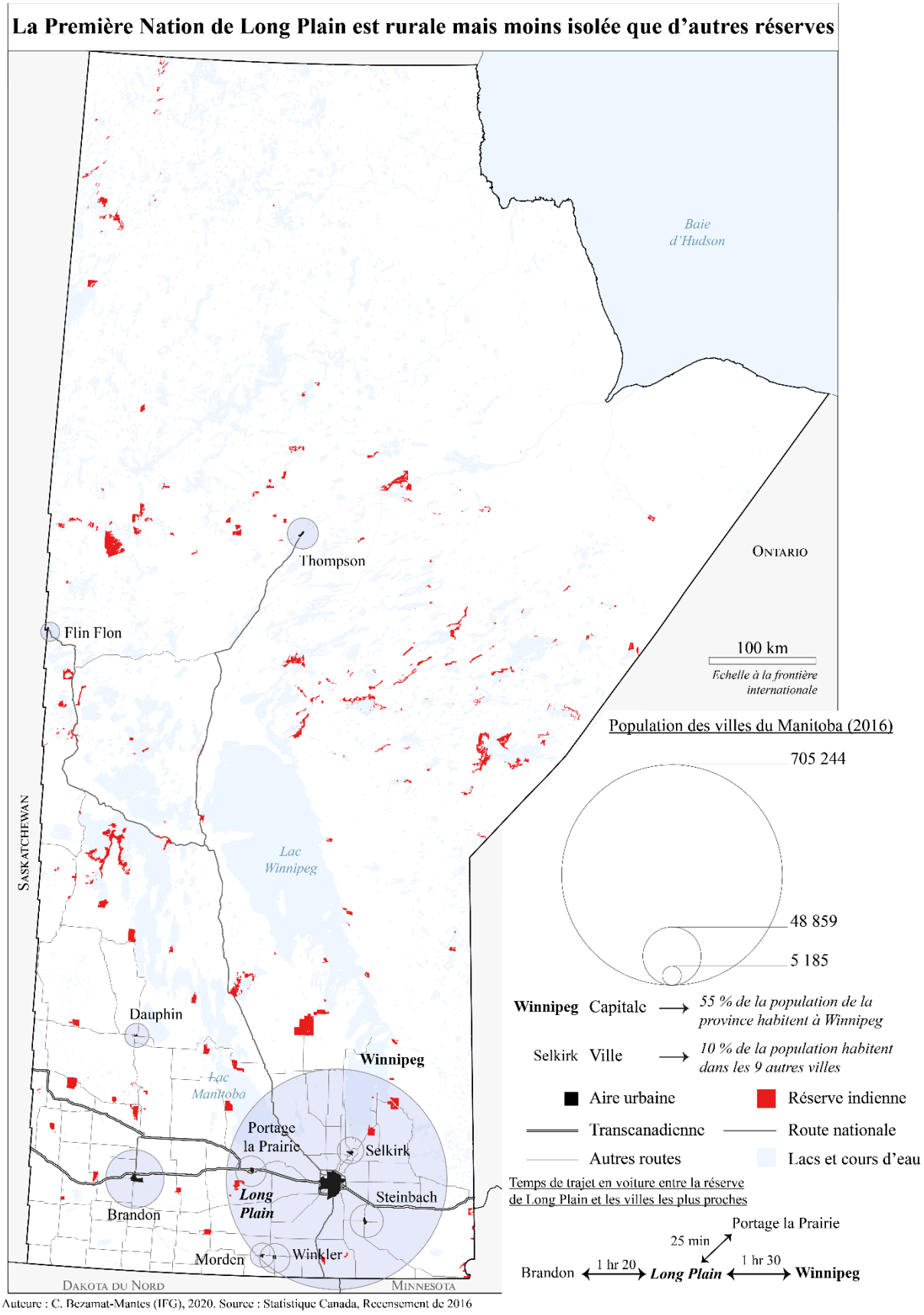
La réserve rurale de la Première Nation de Long Plain :
des usages du territoire avant tout résidentiels et agricoles, avec très peu de commerces



Source : Roulette et Peters, Long Plain First Nation Lands Department, 2019

Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), 2020

Carte 6 : La réserve rurale de la Première Nation de Long Plain : des usages du territoire avant tout résidentiels et agricoles, avec très peu de commerces



Carte 7 : La réserve rurale de Long Plain est rurale mais moins isolée que d'autres réserves

L'ensemble donne l'impression de se trouver dans un lieu isolé, loin de tout – même si, de fait, la réserve de Long Plain est relativement peu isolée comparée à de nombreuses Premières Nations manitobaines. La carte 2 présente les terres de réserve et les villes du Manitoba, laissant à voir une proportion importante de réserves dans le nord de la province, très peu peuplée. La réserve de Long Plain, dans le sud, est certes rurale mais trois grandes villes sont à moins d'une heure et demie de voiture.

La réserve rurale de Long Plain est située au cœur des Prairies, ces paysages typiques du centre du Canada, caractérisés par une absence quasi-totale de relief : il n'y a que des plaines immenses à perte de vue[9]. La localisation rurale de la réserve, couplée avec les conditions climatiques extrêmes de l'hiver manitobain, confronte la Première Nation à un certain isolement géographique, empêchant parfois de circuler facilement ou de quitter la réserve, comme cela m'arriva en février 2014. Après la visite donnée par le Chef, je fus bloquée dans la réserve rurale pendant près de deux heures : une tempête de neige s'étant levée, impossible de reprendre la route pour rejoindre Portage la Prairie.

Pour comprendre ce qui motiva le leadership de la bande à formuler sa stratégie économique et territoriale, il faut commencer par avoir une idée des conditions socio-économiques sur la réserve. La Première Nation de Long Plain compte 4 591 membres, dont un peu plus de la moitié réside sur la réserve rurale[10]. Les caractéristiques démographiques de Long Plain sont à la fois fort différentes de celles de la population du Manitoba dans son ensemble et typiques de la situation des Premières Nations dans le pays. Les jeunes (0-19 ans) représentent quasiment la moitié de la population de Long Plain et les personnes âgées (65 ans et plus) constituent une part infime du total (moins de 5 %). En outre, l'âge médian est de 21,4 ans, ce qui place Long Plain beaucoup plus près du Swaziland ou de la Namibie que du Manitoba (37,9 ans) [Statistique Canada, 2017a ; Central Intelligence Agency, 2020].

Les caractéristiques des ménages sont révélatrices de la situation sociale difficile des membres de Long Plain. Un ménage sur trois est monoparental – c'est trois fois plus que dans la province dans son ensemble. Les ménages composés de plusieurs familles – indiquant la pénurie de logements disponibles sur la réserve – sont presque quatre fois plus nombreux chez les membres

[9] La Première Nation de Long Plain est justement appelée Ga-Ke-Nush-Koo-De-Ag par les Ojibwés du sud du Manitoba, ce qui signifie « la longue plaine » [Long Plain First Nation, [s. d.]].

[10] 2 429 habitent sur la réserve, 55 habitent sur des réserves appartenant à d'autres Premières Nations et 2 107 n'habitent pas sur une réserve. Ces chiffres et tous ceux qui suivent sont issus du profil de la Première Nation de Long Plain sur le site du Ministère fédéral des Affaires autochtones et du Nord Canada, basé sur le recensement de 2016 de Statistique Canada [Statistique Canada, 2017a]. La subdivision de recensement concernée (Long Plain (Part) 6, Réserve indienne) couvre seulement 34,85 des 43,83 km², pour une raison que je n'ai pu élucider.

de la Première Nation que dans le reste du Manitoba. En outre, près d'un logement sur quatre nécessite des réparations majeures (près de trois fois plus qu'ailleurs dans la province)[11].

Dans l'ensemble, les indicateurs socio-économiques de la Première Nation montrent une situation difficile. En 2016, le taux de chômage de la population de Long Plain est de 39,7 %, près de six fois plus que pour la province dans son ensemble. Moins d'un quart de la population en âge de travailler (15 à 64 ans) occupe un emploi, contre plus de 60 % dans le Manitoba. En outre, le taux d'activité est très bas : seuls 39,2 % des membres de Long Plain occupent ou recherchent activement un emploi, contre près des deux-tiers pour l'ensemble de la province. En un mot, ces chiffres nous montrent que la population de Long Plain est globalement exclue du marché du travail et que ceux qui ont un emploi sont l'exception plutôt que la règle.

Au niveau de l'éducation, seul un quart de la population de Long Plain de plus de 15 ans a obtenu un diplômes d'études secondaires, environ un sur 10 a suivi une formation professionnelle et 7 % ont obtenu un diplôme universitaire (contre près de 23 % des Manitobains). La très grande majorité (57,5%) n'a absolument aucun diplôme, contre moins d'un quart pour le Manitoba. Ces caractéristiques de la scolarité des membres de Long Plain peuvent participer à expliquer les difficultés d'accès à l'emploi et se refléter dans le niveau des salaires qu'ils en retirent.

Pour finir, le revenu moyen d'un membre de Long Plain est de $15 351, c'est-à-dire trois fois moins que pour l'ensemble des Manitobains ($43 767). En outre, le salaire ne représente que 58 % des revenus. Les transferts gouvernementaux comptent pour près de 40 % des revenus des membres de la Première Nation – plus de trois fois plus que la moyenne manitobaine.

Ces chiffres, bien qu'ils ne permettent pas d'appréhender avec nuance les situations individuelles des membres de Long Plain, donnent une idée globale des conditions socio-économiques difficiles sur la réserve rurale. Même si, au cours de la conversation informelle qui suivit notre entretien alors que nous parcourions la réserve en voiture, le Chef de Long Plain m'expliqua avec une certaine fierté que les logements et les jardins y étaient beaucoup mieux entretenus que sur d'autres réserves, il apparut clairement qu'il ne nourrissait pas d'illusions sur la situation difficile de sa communauté. Il me fit ainsi part des problèmes que connaissait la réserve : alcoolisme, chômage, violences, consommation de drogues et abus de substances font partie de la vie de sa communauté.

[11] Soulignons toutefois à cet égard qu'en 2006, c'était plus de 60 % des logements qui nécessitaient des réparations majeures. En outre, le nombre de logements sur la réserve a augmenté de 35 % en 2006 et 2016. Sur cette décennie, le parc de logements s'est donc à la fois étendu et amélioré.

1.1.2 La Première Nation de Long Plain est sous-financée par le gouvernement fédéral

Comme les autres Premières Nations, Long Plain souffre du sous-financement fédéral des réserves[12]. Pour Dennis Meeches, le Chef de la bande, les difficultés financières que connaît Long Plain proviennent en grande partie de l'inadéquation des fonds alloués par le gouvernement fédéral et la population de la bande : le nombre de membres de la Première Nation croît chaque année mais les financements stagnent [Entretien avec Meeches, 2015].

Long Plain passe chaque année une entente de financement global avec le gouvernement fédéral[13]. Avec ce système, le gouvernement fédéral alloue chaque année à la Première Nation une somme fixe pour chaque programme : éducation, santé, emploi et formation, logement, etc. La Première Nation a ensuite la possibilité de « réattribuer les fonds à l'intérieur des programmes visés par la contribution globale pendant la durée de l'entente » et peut conserver les fonds inutilisés d'une année sur l'autre sous certaines conditions [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2018].

Dans les discours d'Eugene Peterson[14] et de Meeches, le système de financement global est problématique. En effet, le montant des fonds que reçoit la Première Nation n'est soit pas déterminé au prorata de la population (*per capita*) soit calculé à un moment donné qui ne reflète pas nécessairement les besoins des membres de Long Plain. Peterson explique ainsi que les fonds alloués à l'éducation sont calculés en fonction du nombre d'élèves. Mais le gouvernement fédéral réalise le recensement des élèves bien après la rentrée, à une période où de nombreux élèves ont abandonné l'école ou n'y sont présents que sporadiquement ; les fonds que reçoit alors la Première Nation ne permettent pas de couvrir tous les coûts qu'elle a déjà engagés pour l'année pour un nombre d'élèves plus élevé [Entretien avec Myran et Peterson, 2014]. Le financement de certains programmes n'est en outre pas revu à la hausse pour refléter l'inflation : Peterson regrette que les jeunes de Long Plain qui font des études à l'université aient en 2014 « la même bourse d'études que quand [il est] allé à l'université dans les années 1980 »[15] [Entretien avec Myran et Peterson, 2014]. Il conclut : « les financements fédéraux sont trop bas. Le financement de l'éducation tue les Premières Nations »[16] [Entretien avec Myran et Peterson, 2014].

[12] Pour plus de détails sur le sous-financement des réserves et la dépendance des Premières Nations aux financements fédéraux, voir la section 2.1 du Chapitre 1.
[13] Voir la section 2.1.3 du Chapitre 1 pour les autres modes de financements (préétabli, fixe et souple).
[14] L'avocat de la Première Nation de Long Plain.
[15] « *the same scholarship than I had when I went to university in the 1980s* »
[16] « *The federal funding is too low. Education funding is killing First Nations* »

Le sous-financement fédéral est aussi illustré par le décalage temporel entre l'émergence d'un besoin non-prévu sur une réserve et le moment de la réponse financière apportée par le gouvernement fédéral. Morris Daniels[17] m'expliqua ainsi en 2014 que l'usine de traitement des eaux de la réserve, construite vingt ans plus tôt, devait être remplacée parce que ses capacités étaient dépassées [Entretien avec Daniels Morris, 2014]. Comme l'usine ne permet pas de couvrir les besoins en eau de la population, particulièrement pour la lutte contre les incendies, la Première Nation ne peut plus construire de logements supplémentaires parce que les assureurs refuseraient de les assurer. Il faudrait ainsi que le gouvernement fédéral finance une nouvelle usine ; mais, la situation de Long Plain étant considérée comme moins urgente que celle d'autres Premières Nations, elle n'est pas prioritaire pour obtenir des financements. En 2014, Morris Daniels s'attendait ainsi à ce que Long Plain obtienne une nouvelle usine sous trois à cinq ans. En attendant, la surpopulation des logements n'est pas résorbée parce que la population continue d'augmenter sans que le parc de logements ne soit étendu.

1.1.3 La souveraineté de Long Plain est entravée par son manque de moyens financiers

Dans les propos du Chef de Long Plain, on voit apparaître un lien clair entre les politiques du gouvernement fédéral envers les peuples autochtones, la dépendance matérielle des bandes aux financements fédéraux et la nécessité de l'auto-détermination des Premières Nations :

> Ce que veulent les gens des Premières Nations, c'est une indépendance qui est négociée par traité. Avant même que l'encre ait eu le temps de sécher [sur les documents des Traités Numérotés], ils ont commencé à imposer des législations et des politiques aux gens des Premières Nations. […], la tendance lente mais certaine à ne pas respecter les traités, le droit au logement, on pouvait le voir lentement, les droits des traités foulés aux pieds. De nouvelles politiques, de nouvelles législations qui, en gros, vous enlèvent vos bénéfices liés aux traités. Et on le comprend, on voit ça arriver mais c'est juste que… En contrepartie, nous voulons avoir la capacité d'avoir des gouvernements viables, nos propres gouvernements, un troisième niveau de gouvernement à l'intérieur du Canada. […] Pour avoir un contrôle direct sur les terres, collecter ses propres impôts, établir sa propre législation[18] [Entretien avec Meeches, 2014]

Meeches fait ainsi un lien très clair entre les moyens matériels d'une Première Nation et sa capacité à exercer son droit à l'auto-détermination ; c'est seulement en étant « viable »

[17] Responsable du réseau d'alimentation en eau de la réserve de Long Plain.

[18] « *What First Nations people want is independence that is negotiated through treaty. Before the ink was ever dry, they began imposing legislation and policies on First Nations people. […] the slow but sure movement to disregard treaties, the right to housing, slowly you could see it. Treaty rights being trampled on. New policies, new legislation that basically takes away your treaty benefits. And we understand that. you see it happening, it's just ... But in exchange for that, we want to be able to have sustainable governments, our own governments, a third level of government within Canada. […] So you have direct control over your lands, you raise your own taxes, you can set your own legislation* »

(« *sustainable* ») qu'un gouvernement autochtone peut exercer ses compétences régaliennes : administration des terres, imposition de taxes, législation.

Le Chef de Long Plain se représente sa Première Nation comme une entité « souveraine »[19] tout en admettant qu'elle n'a pas les moyens matériels et légaux d'agir comme telle : ce sont non seulement la Loi sur les Indiens qui l'en empêche, mais également le non-respect des Traités par le gouvernement fédéral qui se matérialise dans le sous-financement des réserves [Entretien avec Meeches, 2014]. Puisque le gouvernement fédéral ne remplit pas ses obligations financières envers sa Première Nation, Meeches estime que Long Plain doit recréer une économie qui lui permette d'avoir les moyens matériels d'exercer ses compétences gouvernementales et de sortir d'une situation de faillite quasi-permanente [Entretien avec Meeches, 2014]. Pour le Chef de la Long Plain, c'est en se réappropriant (« *reclaim* ») les moyens d'avoir une véritable économie sur la réserve que cela deviendra possible.

1.1.4 Recréer une économie pour sortir de la pauvreté et de la dépendance au gouvernement fédéral



En 2020, le tissu économique sur la réserve rurale de Long Plain est quasi-inexistant. Il est concentré à l'intersection de la route provinciale 305 et du sentier Yellowquill (*Yellowquill trail*) – comme le montre le zonage de la réserve, sur la carte 1. La photographie 2 représente une vue aérienne de cette intersection [lpband.ca, s. d.].

Photographie 7 : Vue aérienne de la réserve rurale de la Première Nation de Long Plain, le long de la route provinciale 305.

On ne trouve que trois commerces sur la réserve : le 305 Gaming Centre, un centre de terminaux de loterie vidéo (machines à sous), le Arrowhead Crossing Gas Bar, une station-essence, et le Adaawewigamig Grocery Store, un petit supermarché. Ils appartiennent tous à la Première Nation. A un peu plus de deux kilomètres au sud, toujours le long du sentier Yellowquill, on arrive sur le bâtiment abritant les bureaux du gouvernement et de l'administration de Long

[19] « *sovereign* »

Plain. Il fait face au Rez Plex, un centre récréatif, et à l'Arena, notamment utilisée lors du *pow-wow* annuel de la Première Nation. Le reste du bâti de la réserve est constitué de maisons habitées par les membres de la bande. La station-essence et le supermarché représentent des commerces essentiels aux habitants de la réserve mais, à part eux et le mini-casino, il n'y a rien d'autre qui puisse être qualifié d'activité économique à proprement parler.

Comme le résume Tim Daniels, « il n'y a qu'un seul endroit où dépenser son argent et un seul endroit où obtenir de l'argent »[20] dans la réserve, respectivement les commerces susmentionnés et les bureaux de la bande, le principal employeur sur la réserve [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. Cette situation n'est certes pas propre à Long Plain : il n'y a le plus souvent sur les réserves que trois endroits qui fournissent un emploi aux habitants : l'administration de la bande, les services de santé et l'école [Entretien avec Romanow, 2014]. Cela laisse peu d'opportunités : l'argent « tourne en rond encore et encore dans la communauté »[21] entre les bureaux de la bande et les quelques commerces de Long Plain, ce qui rend difficile toute croissance économique sur la réserve [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014].

Le sous-financement fédéral de la réserve et la situation socio-économique difficile des résidents de Long Plain rendent nécessaire aux yeux du Chef de Long Plain une revitalisation de la réserve d'un point de vue économique. Recréer une économie dynamique permettrait plusieurs choses : la création d'emplois dans des commerces locaux réduirait le taux de chômage global, permettrait d'apporter plus de services aux habitants, augmenterait les revenus disponibles et fournirait au gouvernement autochtone une base imposable, et donc des revenus. Il apparaît toutefois impossible au *leadership* de Long Plain de redynamiser l'économie locale en créant des activités sur la réserve rurale.

Premièrement, les résidents de la réserve ont un pouvoir d'achat faible : la création de nouveaux commerces ou d'autres activités économiques dans la communauté ne trouverait pas nécessairement de débouchés sur la réserve rurale.

Deuxièmement, le bassin de consommateurs concerné par ces potentielles nouvelles activités est petit : 2 500 habitants environ dans la réserve. La ville la plus proche, Portage la Prairie, représente par contraste un marché de consommateurs plus important, avec ses presque 13 000 habitants [Statistique Canada, 2017b]. Mais pour se rendre sur la réserve rurale de Long Plain depuis Portage, il faut effectuer un trajet d'environ 29 kilomètres, soit un peu moins de 30 minutes – en admettant que la situation météorologique le permette et que les routes soient déneigées. Ainsi, il apparaît peu probable que les résidents de Portage la Prairie fassent le

[20] « *there's only one place to spend your money and only one place to get your money from* »
[21] « *the money goes around and around in the community* »

déplacement jusqu'à la réserve pour obtenir des biens ou des services qu'ils peuvent trouver dans leur ville.

En outre, la réserve ne se trouve pas sur un axe de circulation routier important. Sur l'axe ouest-est Brandon-Portage la Prairie-Winnipeg[22], que l'on rejoint en empruntant la Transcanadienne, il faut faire un détour d'une trentaine de kilomètres aller-retour pour rejoindre la réserve.

Pour toutes ces raisons, le *leadership* de la Première Nation décida au début des années 2000 de mettre sa stratégie de développement économique en œuvre ailleurs qu'au sein de sa réserve rurale.

C'est dans ce contexte géographique, économique et politique que prit racine une idée qui allait faire de Long Plain une véritable pionnière dans le Manitoba : se servir des droits fonciers issus des traités pour étendre le territoire de la Première Nation et créer une zone de développement économique en milieu urbain – une réserve urbaine.

1.2 Dans les années 1990, la formulation d'une stratégie d'extension territoriale

La création de la réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain à Winnipeg en 2013 fut le résultat d'un parcours jalonné de plusieurs moments charnières : la résolution des droits fonciers issus des traités (1994), l'élection d'un nouveau Chef (1998) et le développement de la première réserve urbaine de la bande, à Portage la Prairie (2003).

1.2.1 La résolution des revendications territoriales de Long Plain permet la création de réserves urbaines

Long Plain peut étendre ses terres de réserve où elle le souhaite

Au milieu des années 1990, la résolution des revendications territoriales de la Première Nation de Long Plain donna à la bande les moyens légaux et financiers d'étendre ses terres de réserve.

Long Plain est signataire du Traité n°1, conclu avec le gouvernement fédéral le 3 août 1871. Dans ce traité, le gouvernement fédéral s'engage à créer 32 acres de réserve pour chaque membre de Long Plain. Quand les arpenteurs du gouvernement fédéral recensèrent la population de Long Plain en 1876, ils sous-estimèrent le nombre de membres et donc la

[22] Respectivement deuxième, troisième et première villes du Manitoba par leur population.

superficie de réserve à créer [Long Plain First Nation Trust, 2013]. Le gouvernement fédéral contracta ainsi une dette territoriale envers la Première Nation de Long Plain.

La Première Nation put sélectionner une Terre de la Couronne fédérale dès 1981 pour la faire ajouter à ses terres de réserve. Je fais l'hypothèse que cette acquisition eut lieu dans le cadre du *Treaty Land Entitlement Exchange Program* (TLEEP)[23], permettant aux Premières Nations ayant des droits fonciers issus des traités de sélectionner des Terres de la Couronne[24]. La propriété en question, localisée à la bordure de la ville de Portage la Prairie, deviendra au début des années 2000 la première réserve urbaine de Long Plain.

Le 3 août 1994, 123 ans jour pour jour après la signature du Traité n°1, le gouvernement fédéral et Long Plain signent une entente individuelle de règlement des droits fonciers issus des traités. Long Plain reçoit alors 16,5 millions de dollars pour acheter entre 16,87 et 105,76 kilomètres carrés[25] de terres privées que le gouvernement fédéral s'engage à convertir en réserve [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2011]. Long Plain a ainsi la même marge de manœuvre pour étendre ses terres de réserve que les Premières Nations de la Saskatchewan[26] : elle peut acheter des terres où bon lui semble, y compris en ville.

Par contraste, les Premières Nations signataires de l'Entente-cadre de 1997 du Manitoba ne peuvent sélectionner que des Terres de la Couronne[27]. Or ces Terres sont localisées dans leur immense majorité dans le nord de la province : ce sont souvent des propriétés rurales, non développées et loin des centres de population manitobains [Entretien avec Stevenson, 2014]. Ces Premières Nations ont ainsi peu de chances de pouvoir créer une réserve urbaine, à moins de tomber par hasard, comme Muskeg Lake, sur une Terre de la Couronne urbaine.

Long Plain, conformément à l'entente de 1994, créa la *Long Plain First Nation Trust Corporation*. Le trust reçut l'argent du gouvernement fédéral destiné à l'achat des terres. Il est constitué d'un Conseil composé de six fidéicommissaires (*trustees*) élus par les membres de la Première Nation et d'un fidéicommissaire nommé par les six autres, pour des mandats de quatre ans [lptrust.ca, [s. d.]]. Le gestionnaire des terres de Long Plain résume ainsi le rôle du trust : il « cherche des terres à vendre, ils [les fidéicommissaires] accumulent les offres et les présentent

[23] Voir la section 1.3.3 du Chapitre 1.
[24] Il n'y aucune source qui mentionne les Premières Nations participant au TLEEP. Mais le terrain sélectionné est une Terre de la Couronne et la sélection eut lieu avant la résolution des droits fonciers issus des traités : la seule option permettant à Long Plain de sélectionner des terres à l'époque était le TLEEP, qui restreignait les sélections aux Terres de la Couronne.
[25] L'entente stipule la superficie achetable par Long Plain en acres : entre 4 169 et 26 437 acres.
[26] Voir la section 1.3.5 du Chapitre 1.
[27] Une minorité de bandes peuvent à la fois sélectionner des Terres de la Couronne et acheter des terres privées à faire convertir en réserve. Voir le schéma 2 du Chapitre 1, section 1.3.5.

à la communauté et ensuite, les gens votent sur ce qu'ils veulent que la bande achète »[28] [Entretien avec Myran et Peterson, 2014]. Les acquisitions du trust depuis les années 1990 illustrent la stratégie territoriale de Long Plain qui suit deux directions principales.

Une stratégie territoriale fondée sur les représentations du territoire

Les acquisitions foncières de Long Plain depuis 1994 montrent que la Première Nation poursuit deux objectifs : d'une part, étendre la réserve rurale et, d'autre part, accroître le potentiel économique de ses terres de réserve.

Eugene Peterson, l'avocat de la bande et ancien fidéicommissaire, résume ainsi les besoins fonciers de Long Plain :

> On achète de la terre pour la croissance. Quand on était gamins, dans les années 1980, il y avait peut-être quatre maison par mile carré. Aujourd'hui, la réserve est surpeuplée. On a besoin de plus de territoire pour survivre, on a besoin de plus d'espace pour vivre, et puis pour étendre le développement économique[29] [Entretien avec Myran et Peterson, 2014]

Environ 98 % de la superficie des terres achetées par Long Plain après 1994 est attenant à la réserve rurale. Pour le Chef de Long Plain, toute parcelle adjacente à la réserve qui devient disponible à la vente devrait être achetée par le trust car elle représente une « extension naturelle de la réserve »[30] [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. Acheter ces terrains proches permet de répondre à la surpopulation de la réserve, évoquée par plusieurs membres de la bande [Entretiens avec Myran et Peterson, 2014 ; Daniels et Meeches, 2014 ; Meeches, 2014].

Il s'agit également de se réapproprier des terres qui firent jadis partie du territoire de Long Plain : « On est plus ou moins en train de racheter notre territoire traditionnel, que nous sillonnions [pour] chasser, cueillir des herbes médicinales et nos baies, ce genre de choses. On revendique à nouveau nos anciens territoires »[31] [Entretien avec Daniels, 2015][32].

---

[28] « *trust looks for land to sell, they accumulate the offers and they present them to the community and then people vote on what they want the band to buy* »

[29] « *We buy the land for growth. When we were kids, in the 1980s, there were maybe four houses per square mile. Now the reserve is crowded. We need more land for survival, we need more space to live, and then to expand economic development* »

[30] « *natural extension of the reserve* »

[31] « *we're more or less buying back our traditional territory, where we used to roam around and, you know, hunt and gather medicines and our berries and such. We claim back our old territories* »

[32] Au cours d'une réunion d'information de la Première Nation à laquelle j'ai pu assister en février 2014, le directeur exécutif du trust fit par exemple part à la communauté de la proposition d'acquérir un terrain localisé à l'ouest de la réserve, identifié comme une acquisition pertinente car revêtant une dimension historique pour la Première Nation : on y trouve en effet des traces d'artefacts, des sépultures et des lieux où était pratiquée la « danse en regardant le soleil » (appelée à tort « danse du soleil en français » et « *sun dance* » en anglais) l [Perswain *et al.*, 2014]

Dans les discours des membres de Long Plain, le territoire traditionnel est toutefois beaucoup plus large que les environs de la réserve, ce qui permet de comprendre pourquoi certaines acquisitions de la bande ne concernent pas des terres près de la réserve rurale :

> Auteure : Qu'est-ce que vous appelez votre « territoire traditionnel » ?
>
> Tim Daniels et Dennis Meeches (à l'unisson) : Ce serait le Traité n°1[33].
>
> Dennis Meeches : La manière dont je vois ça, c'est au-delà du territoire du Traité n°1, car il faut se rappeler que le territoire anishinabe[34] va des Grands Lacs jusqu'à l'Alberta […]. Il descend jusqu'en Floride. Nous sommes connus sous beaucoup de noms différents […], tous la même tribu, la même langue, la même culture. Tel que je le vois, notre territoire traditionnel, quand je vais au États-Unis et que je vais dans une réserve, je considère ça comme mon territoire, c'est mon peuple. Je ne suis peut-être pas citoyen des États-Unis mais je suis citoyen du peuple anishinabe.
>
> Auteure : C'est votre définition du territoire traditionnel, mais j'imagine que le Canada n'a pas la même définition.
>
> Dennis Meeches : Non, ils n'ont pas la même définition. Ils voient ça comme le territoire du traité. Mais c'est du colonialisme[35] [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]

La représentation de Long Plain de son territoire traditionnel comme dépassant la région de la réserve rurale lui permet de justifier ses acquisitions en milieu urbain[36]. La première acquisition[37] urbaine de Long Plain eut lieu en 2006, quand elle acheta le terrain qui deviendrait en 2013 la première réserve urbaine de Winnipeg. Daniels affirme ainsi que la bande achète des terrains dans la zone couverte par le Traité n°1 et donc que « c'est pour ça qu'on achète des terrains à Winnipeg »[38] [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014].

C'est donc grâce à ses droits fonciers issus des traités que la Première Nation put mettre en place sa stratégie d'extension territoriale à Winnipeg pour créer une réserve urbaine entre 2006 et 2013. Comme je vais le montrer, la stratégie de développement économique urbain de Long

---

[33] Dans le langage courant, le « traité » peut référer soit au document lui-même et ses clauses, soit au territoire couvert par les clauses du traité. Ici, il s'agit évidemment d'une référence au territoire couvert par le Traité n°1.
[34] L'ethnie dont fait partie la Première Nation de Long Plain.
[35] « Auteure : *What do you call your traditional territory ?*
Tim Daniels and Dennis Meeches : *It'd be Treaty 1*.
Dennis Meeches : *The way I look at it it's beyond Treaty 1 territory, as you have to remember Anishinabe territory runs from the Great Lakes all the way to Alberta. […]. It runs all down to Florida. We go by many different names […], all the same tribe, same language, same culture. My view is, our traditional territory, when I go to the States and I go to a reservation down there, I consider it my territory, these are my people. I may not be a citizen of the United States but I'm a citizen of the Anishinabe people*.
Auteure : *That's your definition of traditional territory, but I guess Canada doesn't have the same definition.*
Dennis Meeches : *No, they don't. They view it as the treaty territory. But that's colonialism.* »
[36] L'argument de la réappropriation d'anciens territoires autochtones ne fut pas du tout avancé par Muskeg Lake lorsqu'elle créa sa réserve urbaine à Saskatoon.
[37] La propriété de Portage la Prairie fut sélectionnée par la bande et non pas achetée.
[38] « *That's why we're buying land in Winnipeg* »

Plain se déroula en fait en deux temps : d'abord sur sa réserve urbaine de Portage la Prairie à partir de 2003, puis sur la réserve urbaine de Winnipeg à partir de 2013. C'est à partir de l'élection de Dennis Meeches comme Chef de la Première Nation de Long Plain, en 1998, que les possibilités d'extension territoriale commencent à être envisagées comme un moyen de résorber les difficultés financières et économiques de la bande.

1.2.2 L'élection d'un nouveau *leadership* : un tournant dans la stratégie économique et territoriale de la Première Nation de Long Plain

Quand Dennis Meeches est élu Chef de la Première Nation de Long Plain en 1998, il met en œuvre un début de revitalisation économique au sein de la réserve rurale qui constitue les prémices du développement économique urbain de la bande.

En 1998, la situation financière de la bande est très mauvaise et elle n'est pas loin de passer sous gestion par séquestre-administrateur[39] [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. Il n'y a aucun commerce dans la réserve à part une station-essence et aucune source de revenus pour le gouvernement de la Première Nation. Meeches cherche alors à accroître l'auto-suffisance économique de la bande : il impulse la création d'entreprises détenues par Long Plain, ce qui offre au gouvernement autochtone une nouvelle source de revenus.

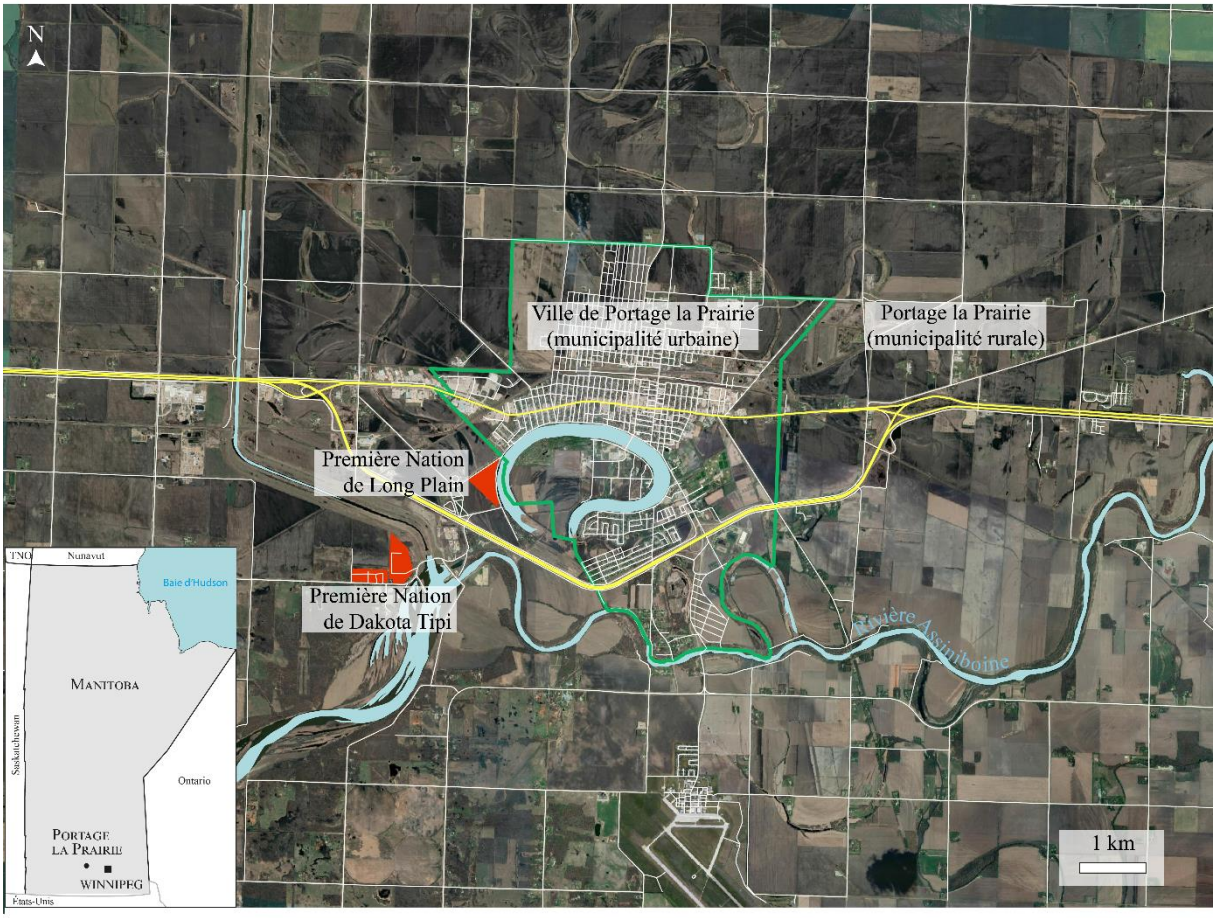
La Arrowhead Development Corporation (ADC), créée deux ans plus tôt par la Première Nation, est mise au service de cette nouvelle stratégie. Après son élection, Dennis Meeches et le conseil de la bande modifient le fonctionnement de l'ADC[40] : le Chef et le Conseil de la Première Nation en constituent désormais le comité de direction (*board of directors*) et peuvent ainsi directement influer sur la politique économique menée à travers l'ADC[41].

Deux personnes sont engagées pour gérer la station-essence, en service depuis 1980 mais qui ne rapporte presque rien au gouvernement de la bande [Entretien avec Daniels, 2015 ; Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. *et al.*, 2019 : 127]. Avec les efforts de Tim Daniels[42], l'ADC remet sur pied la station-service vétuste, étend la sélection des produits vendus – notamment les cigarettes – et installe des terminaux de loterie vidéos (machines à sous). Il s'agit là des débuts – modestes – de la revitalisation économique de Long Plain : quelques emplois sont

[39] Voir la section 2.1.3 du Chapitre 1.
[40] Quand l'ADC est formée en 1996, elle conseille le directeur du développement économique (*economic development officer*) de la Première Nation [Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. *et al.*, 2019 : 127]. L'ADC joue un rôle de comité consultatif composé de membres de la bande mais ne gère aucune activité économique à proprement parler [Entretien avec Daniels, 2015].
[41] On retrouve là la même structure mise en place par la Nation Crie de Muskeg Lake au début de sa stratégie de développement économique : ce sont le Chef et le Conseil qui prennent les décisions économiques.
[42] Dont je reparle plus en détail par la suite.

créés, le gouvernement peut engranger des revenus grâce aux produits vendus dans la station-essence. Mais le fer de lance de la vision économique de Meeches est ailleurs : pour créer de véritables sources de revenus pour la bande, il veut développer un terrain que Long Plain possède depuis 1981 près de la ville de Portage la Prairie.

La réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain à Portage la Prairie



Carte 8 : La réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain à Portage la Prairie

A l'ouest de Portage la Prairie, juste au nord de l'autoroute 1 Transcanadienne, se trouve un terrain d'un peu plus de 18 hectares, de forme triangulaire (voir la carte 3). Depuis 1981, il fait partie des terres de réserve de la Première Nation de Long Plain. C'est là que se trouve l'ancien pensionnat autochtone, où furent enrôlés de force les enfants des Premières Nations de la région. Le pensionnat ayant fermé dans les années 1970, le Ministère n'avait plus d'utilité à ce terrain :

il le requalifia en Terre de la Couronne excédentaire [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. Dans le cadre du TLEEP, Long Plain revendiqua la propriété en mai 1981 [Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. *et al.*, 2019 : 126] ; en août 1981, le terrain reçut le statut de réserve et fut officiellement ajouté au territoire de Long Plain.

A l'époque, la propriété n'accueillait rien d'autre que des champs et le pensionnat autochtone désaffecté [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. L'ancien pensionnat est rénové en 1984 pour accueillir un établissement éducatif jusqu'en 1999. Mis à part cela, le terrain reste tel quel pendant près de vingt ans. Ce n'est qu'avec l'élection de Meeches et la prise en main d'ADC par le Chef et le Conseil de la bande que la propriété de Portage la Prairie commence à être envisagée comme une ressource économique pour la Première Nation.

Face à une situation financière proche de la faillite à la fin des années 1990, le *leadership* de la Première Nation décida de développer le terrain de Portage la Prairie. Pour Meeches, il fallait profiter de la localisation urbaine de cette propriété non développée pour redynamiser l'économie de la Première Nation. En installant tout près de Portage la Prairie des commerces et des entreprises détenus par la bande, Long Plain pourrait créer des sources de revenus stables et renflouer ainsi ses coffres. Meeches explique :

> ma stratégie, ça a toujours été les réserves urbaines. Beaucoup de gens n'étaient pas d'accord avec ça, parce qu'ils se demandaient « Pourquoi est-ce que le Chef dépense de l'argent dans les réserves urbaines ? » et l'explication que je leur donnais c'était que ces réserves urbaines vont créer des emplois, des entreprises, l'argent refluera vers la réserve principale[43] [Entretien avec Meeches, 2015]

On retrouve ainsi dans le discours de Meeches sur l'origine de la réserve urbaine de Portage la Prairie les mêmes éléments qui poussèrent la Nation Crie de Muskeg Lake à étendre ses activités économiques dans la ville de Saskatoon, bien au-delà des limites de sa réserve rurale originelle. Il s'agit de compenser l'isolation de la réserve rurale par une extension territoriale dans un espace urbain, afin de profiter du marché économique que représente la ville pour créer des sources de revenus impossibles à développer sur la réserve rurale originelle. La stratégie de Meeches est claire : il faut « développer une économie capitaliste. C'est ça le défi »[44] que doit relever Long Plain [Entretien avec Meeches, 2014].

Dans les discours du Chef de Long Plain, l'objectif économique qui sous-tend la stratégie territoriale de la Première Nation se décompose en deux temps. D'abord, il faut utiliser les

[43] « *my strategy has always been urban reserves. A lot of people didn't agree with that because they thought "Why is the Chief spending money on urban reserves?" and my explanation to them was these urban reserves will create jobs, businesses, the money will flow back to the main reserve* »
[44] « *Develop a capitalist economy. The challenge is this* »

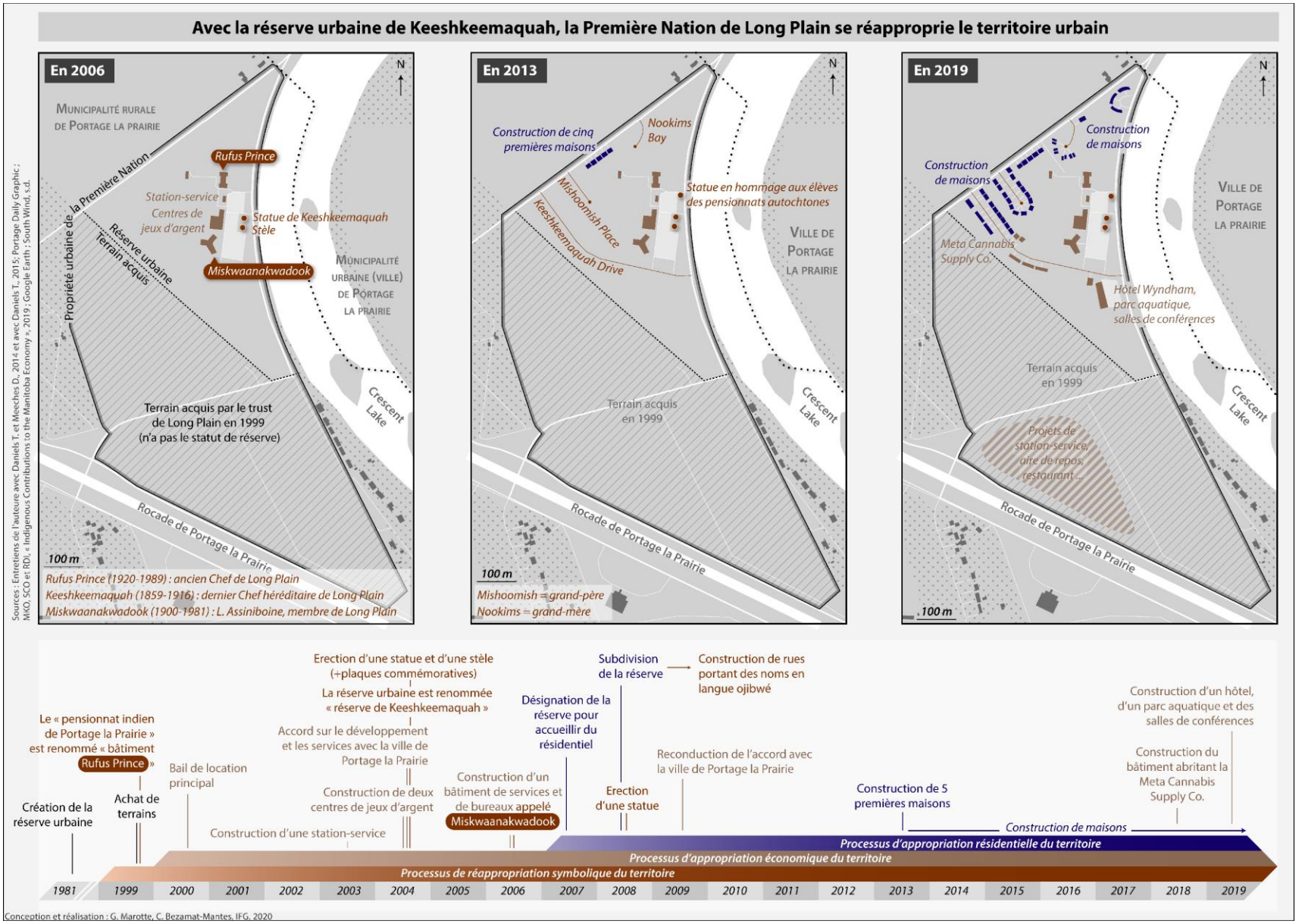
territoires urbains de la bande pour « créer de la richesse économique »[45] et des emplois pour les membres de Long Plain qui vivent hors de la réserve ; ce développement économique permet au passage au gouvernement de Long Plain d'engranger des revenus. Dans un second temps, la bande peut « transférer les profits et les revenus de ces réserves [urbaines] vers la réserve principale pour créer des emplois »[46] et financer les services, tels que le logement, l'éducation ou la santé [Entretien avec Meeches, 2014]. Ce développement en deux étapes ne peut se faire pour Meeches que dans cet ordre-là. A ma question de savoir s'il pensait possible de créer des emplois sur la réserve rurale, il répond : « Oui. Mais d'abord, on doit faire ça ici à Winnipeg[47], à Portage [la Prairie], et créer un véritable développement économique »[48] [Entretien avec Meeches, 2014]. C'est d'abord à Portage la Prairie que Long Plain mit en œuvre et approfondit sa stratégie de développement économique.

1.3 La réserve urbaine de Portage la Prairie : succès économique et premières relations intergouvernementales avec une municipalité

1.3.1 Le développement progressif de la réserve urbaine (1999-2019)

La parcelle de Portage la Prairie appartient au territoire de la Première Nation de Long Plain depuis 1981. Certains développements ont lieu dès 1984, avec la rénovation de l'ancien pensionnat autochtone qui accueille alors le Yellowquill College, mais ce n'est qu'à partir de 1999 que le terrain devient véritablement le lieu d'une implantation économique pour la bande. Ce développement se fait progressivement, comme le montre la chronologie incluse dans la carte 4. En à peine deux décennies, la Première Nation de Long Plain fit de sa propriété de Portage la Prairie le fer de lance de sa stratégie de développement économique. Elle développa ce terrain sans grande valeur économique pour en faire une zone d'activité florissante rassemblant un immeuble de bureaux loués à des services de Long Plain et d'autres organisations autochtones, une station-essence, un centre de jeux et de conférences, un magasin de cannabis, une clinique médicale, des dizaines de maisons et, bientôt, un hôtel d'une grande chaîne canadienne. La carte 4 présente l'aménagement progressif de la réserve urbaine entre 2006 et 2019 et les différentes formes d'appropriation du territoire urbain par Long Plain.

[45] « *create economic wealth* »
[46] « *transfer the profits and revenues from these reserves into the main reserve to create jobs* »
[47] Où avait lieu notre entretien.
[48] « *Yes. But first we need to do that here in Winnipeg, in Portage, and create some real economic development* »



Carte 9 : Avec la réserve urbaine de Keeshkeemaquah, la Première Nation de Long Plain se réapproprie le territoire urbain

En 2000, la Première Nation conclut un bail principal de location (*head lease*) d'une durée de 50 ans avec sa propre entreprise, la Arrowhead Development Corporation (ADC) [Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. *et al.*, 2019 : 127]. Cette étape est nécessaire pour que Long Plain puisse, via ADC, louer le terrain à des locataires quels qu'ils soient et ainsi engranger des revenus grâce aux loyers.

En décembre 2003, les premiers véritables développements commencent. Long Plain utilise une partie du bâtiment Rufus Prince pour installer une station-service, le Arrowhead Portage Gas Bar. Cette modeste structure fournit à la Première Nation de Long Plain sa véritable première source de revenus, grâce à la vente d'essence mais aussi de cigarettes, particulièrement avantageuse pour les Indiens enregistrés qui, grâce à leur statut et à la localisation du commerce sur une terre de réserve, ne paient pas de taxes sur les produits. Un Indien enregistré paie ainsi sur la réserve urbaine environ $0,14 de moins le litre d'essence qu'une personne n'ayant pas de carte d'Indien ; une cartouche de cigarettes lui coûtera $50 (environ 34 euros) de moins que pour un non-Indien [Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. *et al.*, 2019 : 132]. Dans le discours de Tim Daniels, à l'époque directeur général (*general manager*) d'ADC, il apparaît que c'est l'établissement de ce modeste commerce qui a permis à Long Plain de se lancer dans la création d'une véritable économie sur ses terres de réserve. Il explique ainsi que « en faisant la transition d'une économie de petite taille [sur la réserve rurale] vers un centre urbain plus important, on a évidemment pu ramener de l'argent frais »[49] qui servit ensuite à étendre les activités économiques de la bande sur cette nouvelle réserve [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014].

Grâce aux revenus tirés du Arrowhead Portage Gas Bar, Long Plain construit en 2004 un nouveau bâtiment, juste au sud de la station-essence. Elle y installe 25 terminaux de loterie vidéo, déménagés de la réserve rurale vers cette nouvelle localisation, dans le but de profiter de la proximité de la ville de Portage la Prairie et de ses consommateurs potentiels [Entretien avec Daniels, 2015]. L'année même où le centre de jeux est construit, la province du Manitoba interdit de fumer dans les endroits publics fermés [Government of Manitoba, [s. d.]] – une interdiction qui ne s'applique pas sur les terres de réserve et qui offre ainsi un avantage comparatif à Long Plain : son centre de jeux est le seul de la région où les joueurs peuvent fumer, ce qui participe d'après Daniels à en augmenter la fréquentation [Daniels dans Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. *et al.*, 2019 : 132].

Dans les mois qui suivent, l'expansion économique sur la réserve urbaine continue. Grâce aux revenus tirés du centre de jeux créé en décembre 2003, la Première Nation construit dès 2004

[49] « *from moving from a small economy to a larger urban centre, we were able to of course bring in new money* »

un bâtiment attenant, le *Arrowhead Crescent Gaming Centre*, d'une surface d'environ 1 670 mètres carrés. Cette nouvelle construction accueille 60 terminaux de loterie vidéo (contre 25 dans le bâtiment précédent), une salle de poker et une salle de bingo qui peut accueillir jusqu'à 500 visiteurs ; cette dernière est également louée pour des événements tels que des conférences. La Première Nation détient aujourd'hui un quasi-monopole sur cette activité dans la région : hormis une autre salle de bingo gérée par la Première Nation de Dakota Tipi, il n'y a aucun autre endroit entre Winnipeg à l'est et Brandon à l'ouest[50] où les joueurs peuvent s'adonner à cette activité.

Cette même année, en 2004, Long Plain décide de renommer sa réserve urbaine : elle est désormais appelée réserve de Keeshkeemaquah (1859-1916), du nom du premier Chef de la bande de Long Plain après la signature du Traité n°1 en 1871. Keeshkeemaquah fut également le dernier Chef héréditaire de Long Plain. Une stèle est érigée sur le site pour raconter la création de la réserve en 1981 et une statue, accompagnée d'une plaque, commémore la vie de Keeshkeemaquah (photographies 3 et 4 [Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. *et al.* : 135]).



Photographie 8 : Plaque commémorative sur Keeshkeemaquah



Photographie 9 : Plaque commémorative sur la création de la réserve

En 2006, un troisième bâtiment est construit sur la réserve urbaine de Portage la Prairie. Long Plain fait ériger un immeuble de bureaux de deux étages d'une surface d'environ 1 860 mètres

[50] Soit une distance de 213 kilomètres environ.

carrés. L'objectif est de louer de l'espace de bureaux à des organisations autochtones qui bénéficient de l'exemption d'impôts des terres de réserve. Le bâtiment, inauguré le 5 juin 2006, porte lui aussi le nom d'une membre de la Première Nation : Miskwaanakwadook[1], le surnom de Laura Assiniboine (1900-1981)[2] [South Wind, [s. d.]]. Miskwaanakwadook accueille les bureaux de l'administration de la Arrowhead Development Corporation, du Dakota Ojibway Tribal Council, du Dakota Ojibway Child and Family Services et deux branches du gouvernement de Long Plain : Emploi & Formation et Education Post-Secondaire.

Trois autres projets sont venus compléter le développement de la réserve de Keeshkeemaquah : la construction de maisons, d'un hôtel et d'un dispensaire de cannabis. En 2013 et 2019, 32 maisons sont construites sur la réserve urbaine. Keeshkeemaquah est, à ma connaissance, la seule réserve urbaine des Prairies à occuper une fonction résidentielle : sur les autres, on trouve des commerces ou des bureaux, mais jamais de maisons. L'appropriation territoriale réalisée par Long Plain à Portage la Prairie a ainsi pris plusieurs formes : elle est à la fois économique et résidentielle.

En 2018, Long Plain conclut un partenariat avec MasterBuilt Hotels, une entreprise spécialisée dans la construction et le management d'hôtels dans tout le pays. Il s'agit de construire un hôtel de la chaîne Wyndham de 75 chambres, accompagnée d'un parc aquatique et de salles de conférences [Oliver, 2018a].

Le tout dernier développement entrepris par Long Plain sur sa réserve urbaine fut engendré par un changement législatif à l'échelle fédérale. Le 17 octobre 2018, le Canada légalise la culture, le commerce et la consommation de cannabis, qui peut désormais être utilisé à des fins récréatives. La Première Nation de Long Plain ouvre le premier magasin de cannabis de la région des plaines centrales sur la réserve de Keeshkeemaquah le 9 novembre 2018 [Oliver, 2018b]. Comme avec sa salle de bingo, la Première Nation est parvenue à établir un quasi-monopole sur la vente de cannabis dans la région. Entre Brandon et Winnipeg, on ne trouve qu'un autre magasin de la sorte, dans la ville de Portage la Prairie, qui ouvrit ses portes quelques mois après celui de Long Plain. Il est encore trop tôt pour estimer les retombées économiques de ce magasin pour la Première Nation. On sait toutefois que, dans le Manitoba, la vente de cannabis dans les 27 magasins existants a atteint 4,2 millions de dollars en décembre 2018 et 5,8 millions en juillet 2019 [Geary, 2019].

[1] « La femme du nuage rouge » en ojibwé.
[2] Hormis le fait qu'elle était membre de la Première Nation, je n'ai pas réussi à trouver d'informations sur Laura Assiniboine qui permette d'expliquer que Long Plain ait baptisé le bâtiment d'après elle.

Grâce à sa réserve urbaine de Portage la Prairie, la Première Nation de Long Plain a pu créer des sources de revenus propres, indépendants du gouvernement fédéral, et qu'elle peut dépenser à sa guise. Le bilan financier de Long Plain pour l'année 2013-2014[3] permet de quantifier les résultats du développement de la réserve de Keeshkeemaquah. En 2013-2014, l'ADC a versé à la Première Nation 1 539 875 dollars provenant des deux stations-essence qu'elle possède (l'une sur la réserve urbaine, l'autre sur la réserve rurale), du centre de jeux et de conférences et des bureaux loués dans les bâtiments Rufus Prince et Miskwaanakwadook [Long Plain First Nation, 2014 : 22]. En outre, la taxe sur le tabac, vendu sur la réserve de Keeshkeemaquah et sur la réserve rurale[4], a rapporté à la bande 1 252 276 dollars [Long Plain First Nation, 2014 : 3]. Au total, ce sont près de 2,8 millions de dollars de bénéfices que Long Plain a récupéré des activités économiques que j'ai présentées plus haut. C'est plus que ce que la Première Nation reçoit cette année-là de la part du gouvernement fédéral pour l'éducation supérieure (2,4 millions de dollars environ), les services de santé (2,1 millions) ou le logement (1,6 millions).

La Première Nation de Long Plain mit donc sa stratégie de développement économique urbain en œuvre dans sa réserve de Portage la Prairie en construisant et louant des bâtiments, en installant des commerces appartenant à la bande et en mettant en place des partenariats avec des entreprises extérieures. Quand la réserve urbaine atteignit un certain stade de développement, la Première Nation dut créer une relation avec la municipalité où se trouvait sa réserve afin de négocier un accord sur les services. La relation Première Nation-municipalité et les discours qui l'entourent nous éclairent sur le rapport de forces au niveau local et indiquent la place que Long Plain négocia dans la ville.

1.3.2 Du développement autarcique à la création d'une zone de contact intergouvernemental

Lorsque Long Plain fait l'acquisition de la propriété de Portage la Prairie, le terrain est quasiment vide. En l'absence d'activités sur la réserve, hormis le Yellowquill College qui s'y

[3] 2013-2014 est la seule année où l'on peut estimer les bénéfices provenant de la réserve de Keeshkeemaquah. En effet, avant cette année-là, les documents financiers disponibles font état seulement des montants versés par le gouvernement fédéral à Long Plain mais ils ne contiennent pas de rapport sur les activités des entreprises de la Première Nation. A partir de 2013-2014, le gouvernement conservateur de Stephen Harper mit en place la Loi sur la transparence financière des Premières Nations qui oblige les Premières Nations à publier leurs états financiers consolidés ainsi qu'une annexe des rémunérations et des dépenses des membres du Conseil de chacune d'entre elles. A partir de 2014, on a ainsi accès à des documents exhaustifs sur la situation financière de Long Plain, y compris les activités de la Arrowhead Development Corporation. Mais comme la bande commence à développer sa réserve urbaine à Winnipeg fin 2013 et que les rapports financiers ne précisent pas la localisation des revenus, on ne peut plus distinguer après 2014 si les revenus proviennent de Portage la Prairie, de Winnipeg ou de la réserve rurale de Long Plain.

[4] Et, à partir d'août 2013, sur la réserve urbaine de Winnipeg, où le débit de tabac fut le premier commerce à ouvrir ses portes.

installe en 1984, les besoins en services municipaux – connexion aux réseaux d'eau, d'égouts, d'électricité, déneigement, entretien des routes – sont minimaux ; la Première Nation n'a à l'époque aucun projet de développement économique sur ce terrain. Cela peut expliquer pourquoi le gouvernement fédéral n'exigea pas de Long Plain qu'elle conclue un accord municipal avec la ville de Portage la Prairie. Pendant plusieurs années, la réserve urbaine de Portage la Prairie fonctionne en autarcie et n'entretient aucune relation avec la municipalité voisine, puis la Première Nation finit par conclure un accord municipal avec la ville.

Etudier la manière dont Long Plain développa sa réserve urbaine en l'absence d'accord municipal et les raisons pour lesquelles elle finit par entrer formellement en relation avec la municipalité de Portage la Prairie nous permettra de mettre en lumière les fondements de la relation Première Nation-municipalité et l'expérience que Long Plain put accumuler en termes de négociations intergouvernementales – ce qui aura un impact important dans l'établissement de la réserve urbaine de Winnipeg, quelques années plus tard.

La Première Nation soumet une résolution du conseil de la bande revendiquant le terrain le 1er mai 1981 et à peine trois mois plus tard, le 14 août, le décret du Conseil privé du Canada[5] octroie le statut de réserve à la parcelle [Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. *et al.*, 2019 : 135]. Aujourd'hui, la conversion en réserve prend en moyenne entre cinq et sept ans dans le Manitoba et l'une des étapes qui est le plus chronophage est la négociation avec la municipalité pour l'accord municipal sur le développement et les services [Pankratz et Hart, 2005 ; Office of the Auditor General of Canada, 2009 : 8]. L'absence d'obligation et de besoin de négocier un tel accord en 1981 peut donc expliquer la rapide conversion de la réserve de Keeshkeemaquah.

Daniels fait l'hypothèse que, d'une manière générale, les conversions en réserve en milieu rural sont beaucoup plus aisées et rapides « parce qu'elles sont loin de tout le monde. C'est loin, donc tout le monde s'en moque. […] On voit des Premières Nations qui achètent plein de terres et qui les convertissent au statut de réserve, c'est parce qu'elles ne vont pas utiliser les services de la municipalité »[6] [Entretien avec Daniels, 2015]. Long Plain à l'époque ne fait pas exception, ce qui n'est guère problématique puisque le terrain est si peu développé. Mais quand la Première Nation entreprend le développement de la réserve urbaine à partir de 2003, la situation va progressivement évoluer.

[5] Décret n°1981-2179.

[6] « *Because it's away from everybody else. It's far away, so nobody cares. […] You see First Nations buying a lot of land and converting it to reserve status, it's because they're not gonna use the services of the municipality* »

Lorsque Long Plain construit la station-service en 2003, elle décide de ne pas recourir aux services municipaux de Portage la Prairie. Elle utilise un camion-citerne qui approvisionne la réserve en eau et un autre pour la vidange des eaux usées. Il n'y pas encore de route sur la réserve, seulement un chemin de gravier qui relie la station-service à Crescent Road, qui borde la propriété mais n'est pas entretenue par Long Plain ; il n'y a donc pas de voies de circulation à entretenir et déneiger, ce qui pourrait nécessiter le recours aux services municipaux. En d'autres termes, la Première Nation fonctionne en totale autonomie et n'entretient aucune relation avec la municipalité voisine. Le système semble fonctionner pour Long Plain puisqu'elle continue à procéder de la même manière en 2004, après avoir construit le centre de jeux juste au sud de la station-service. Mais la Première Nation devient alors en quelque sorte victime de son succès. La fréquentation du centre de jeux par des centaines de personnes, que Long Plain n'a pas prévue, entraîne des besoins en eau beaucoup plus importants que ce que le camion-citerne peut couvrir et la vidange des eaux usées devient problématique : le système autonome choisi par Long Plain ne convient plus.

L'aménagement de la réserve urbaine met la Première Nation dans une position où elle doit faire raccorder sa propriété aux réseaux d'eau et d'égout de Portage la Prairie : il faut alors négocier avec la municipalité pour déterminer la nature et la quantité des services dont a besoin la Première Nation et comment elle paiera pour ces services. Puisque les réserves sont exemptées d'impôt, ce ne peut pas être à travers le paiement d'impôt locaux (taxe foncière ou sur les entreprises par exemple) que la Première Nation paie pour les services reçus : il faut négocier une solution qui préserve l'exemption d'impôts de Long Plain tout en permettant à la ville d'être dédommagée.

Du côté de la ville, c'est aux yeux de Tim Daniels l'expansion économique de la réserve urbaine qui motive à ce moment-là Portage la Prairie à négocier avec Long Plain :

> Et là [en 2004], Portage veut discuter aussi avec nous, parce qu'à ce moment-là ils se disent « Ces Indiens se font beaucoup d'argent là-bas […] et si on en faisait partie ? » […] Quand on a commencé établir des choses, des entreprises commerciales, c'est là qu'ils se sont réveillés et… Mais ça leur a pris environ un an pour se réveiller après qu'on ait commencé à lancer nos commerces. « Hé attendez, il se passe quelque chose là-bas, ils se font beaucoup d'argent, peut-être qu'on ferait mieux de travailler avec eux ». Après qu'ils aient vu ça, ils sont arrivés à la table des négociations[7] [Entretien avec Daniels, 2015]

[7] « *So now Portage wants to talk to us too, because now they see "Those Indians are making a lot of money over there […] let's be a part of it," right. So now, it was easy for them to come and sit down with us because... I think there was an interest earlier on but... All that time in Portage it was just a college there. "Oh that's OK, it's a college, we don't have to have an agreement with them, it's just a college, it's educational purposes." Now once we started establishing things, commercial businesses, that's when they woke up and... but it took them about a year to wake up after running our businesses. "Hey wait, there's something there, they're making a lot of money, maybe we better work with them." So now after they saw that, they sat down* »

La Première Nation de Long Plain négocia donc un accord avec la ville de Portage la Prairie en 2004[8]. Le gouvernement autochtone paie à cette période environ 15 000 dollars par an pour accéder aux services municipaux. Le terrain est alors relativement peu aménagé ; plus Long Plain développe le terrain, installe des commerces et construit des routes, plus les besoins, notamment en eau, augmentent. En 2015, Long Plain paie environ 50 000 dollars par an [Entretien avec Daniels, 2015].

Ce qui est intéressant dans la façon dont Tim Daniels présente la création de la relation entre son gouvernement et celui de la municipalité, c'est qu'on y trouve déjà les prémices d'une représentation qui sera beaucoup utilisée dans l'établissement de la réserve urbaine de Winnipeg : celle d'une zone de développement économique qui est bénéfique aussi pour la ville qui l'accueille. Plus Long Plain développe sa réserve urbaine, plus elle engrange des revenus, plus les montants qu'elle doit payer à Portage la Prairie sous forme de « frais administratifs » (*administrative fees*) ou de « frais en lieu et place d'impôts » (*fees in lieu of taxes*) augmentent. Autrement dit, le succès des commerces de la réserve a une incidence positive sur les finances de la municipalité. La représentation d'un développement économique mutuellement bénéfique se retrouve dans les propos du maire de Portage lors de la cérémonie d'inauguration du chantier du futur hôtel sur la réserve urbaine. Irvine Ferris parle alors d'un « jour historique »[9], pas seulement pour la Première Nation mais pour « toute la région, y compris Portage la Prairie »[10] car la construction de cette nouvelle infrastructure va attirer des touristes d'affaires, ce qui aura des retombées économiques pour la ville et, en augmentant les besoins en services de la réserve, remplira les coffres de la municipalité.

Un autre point commun entre la réserve urbaine de Portage la Prairie et celle de Winnipeg tient dans la relation de dépendance de la Première Nation à la municipalité, pourvoyeuse de services. Le cas de Keeshkeemaquah montre bien qu'il est possible pour une Première Nation de fonctionner en autonomie jusqu'à un certain point, tant que les développements opérés sur la réserve et les besoins qui en découlent restent modestes ; au-delà d'un certain niveau de développement, il devient logistiquement compliqué, voire impossible, pour une Première Nation d'opérer en autarcie. Dès lors que les services municipaux deviennent nécessaires au fonctionnement de la zone de développement économique, le gouvernement autochtone se trouve obligé de négocier avec la municipalité. Dans le cas de la réserve de Keeshkeemaquah, les négociations avec Portage la Prairie ne mirent pas Long Plain dans une situation d'infériorité

[8] Malgré mes tentatives auprès de la municipalité de Portage la Prairie, je n'ai pu obtenir de copie de l'accord municipal. Les informations le concernant proviennent de mon entretien avec Tim Daniels en 2015.
[9] « *history day* »
[10] « *the entire region, including Portage la Prairie* »

totale : la ville avait aussi intérêt à négocier car la Première Nation apporterait au tissu économique de la municipalité des services et des activités qui n'existaient pas auparavant.

Le développement de la réserve urbaine de Long Plain à Portage la Prairie représenta pour la Première Nation une expérience très positive. Grâce aux droits fonciers issus des traités, Long Plain eut l'opportunité d'étendre ses terres de réserve à Portage la Prairie, c'est-à-dire en milieu urbain mais en même temps relativement proche de sa réserve rurale. L'élection d'un nouveau Chef à la fin des années 1990 mena à la formulation d'une stratégie de renforcement de la souveraineté économique de la bande, fondée sur l'extension territoriale. Cette extension territoriale est permise par la représentation de la ville comme un territoire auquel la Première Nation peut prétendre légitimement puisqu'elle est couverte par le Traité n°1 et comme l'espace le plus pertinent pour créer des sources de revenus propres pour le gouvernement autochtone, chose impossible sur la réserve rurale. Les premiers développements de la réserve urbaine, entre 2003 et 2006, confirmèrent la bande dans sa stratégie. La réhabilitation du bâti existant, la construction de nouveaux bâtiments et l'implantation d'entreprises gérées par la Arrowhead Development Corporation, contrôlée par le Chef et le Conseil de Long Plain, débouchèrent sur la création de nouvelles sources de revenus, indépendants du gouvernement fédéral et permirent à la bande d'investir sur la réserve rurale pour améliorer les conditions socio-économiques de ses membres. Après avoir opéré en totale autonomie pendant quelques années, la Première Nation fut amenée à collaborer avec la municipalité qui entoure sa réserve urbaine et à passer avec elle un accord formel, qui est perçu comme un arrangement mutuellement bénéfique. C'est dans ce contexte qu'en 2006, Long Plain se voit proposer l'opportunité de créer une deuxième réserve urbaine, cette fois en plein cœur de la capitale du Manitoba. La création et le développement de la réserve urbaine de Winnipeg furent beaucoup plus longs et complexes que ceux de la réserve de Portage la Prairie, comme nous allons le voir à présent.

2. Créer une réserve urbaine à Winnipeg : un processus intergouvernemental chargé de rivalités de pouvoir pour le contrôle du territoire

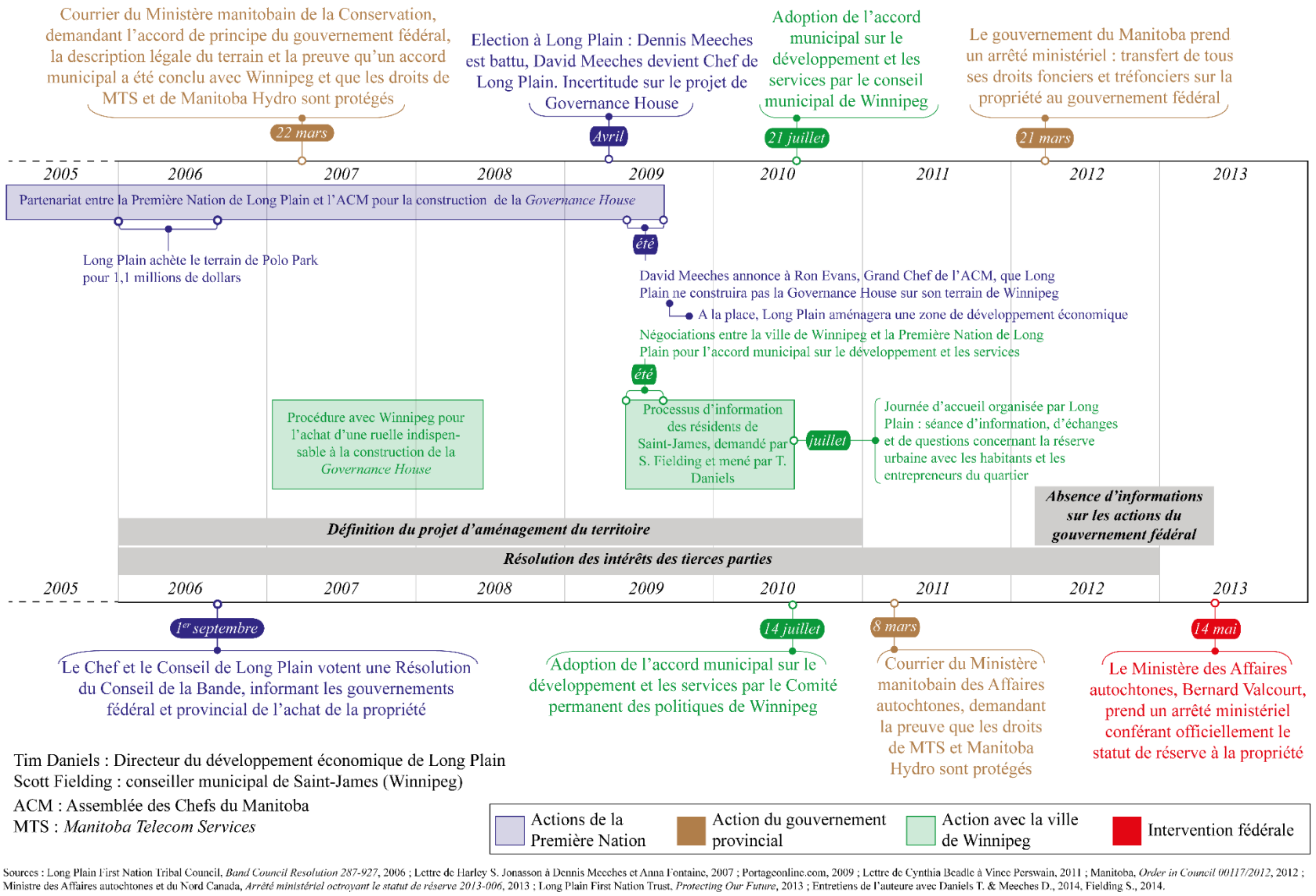
La création de la réserve urbaine de Long Plain à Winnipeg est le résultat d'un processus complexe impliquant les gouvernements de la Première Nation, de municipalité, de la province et du Canada et un organe de représentation politique provincial, l'Assemblée des Chefs du Manitoba. Entamée en 2006, elle se conclut en 2013, quand le terrain appartenant à Long Plain obtient le statut de réserve. Il aura donc fallu sept ans pour que la création de la réserve urbaine, la première de la capitale manitobaine, aboutisse. La longueur du processus trouve son origine dans deux éléments distincts auxquels correspondent deux périodes : d'une part, le projet initial prévu sur le terrain (2006-2009), et d'autre part, les multiples étapes de la Politique d'Ajouts aux Réserves (PAR) que la Première Nation a dû suivre (2009-2013). Afin de comprendre pourquoi la création de la réserve a été si longue, il nous faudra d'abord nous pencher sur le conflit géopolitique qui a émergé dès les débuts du projet de réserve urbaine, puis étudier les difficultés que Long Plain a rencontrées une fois ce premier conflit résolu. La chronologie 1 présente de façon synthétique les événements marquants du processus intergouvernemental de la création de la réserve urbaine de Long Plain à Winnipeg.

En 2006, Long Plain achète un terrain de moins d'un hectare[11] dans le quartier de Polo Park, dans l'ouest de Winnipeg. C'est grâce à l'argent issu de la résolution de ses droits fonciers issus des traités que la Première Nation eut les moyens de dépenser plus d'un million de dollars pour acheter le terrain[12]. Contrairement au cas de la réserve de Keeshkeemaquah à Portage la Prairie, la réserve urbaine à Winnipeg ne résulte pas d'une initiative de Long Plain. En fait, la Première Nation joue le rôle de partenaire d'une entité beaucoup plus large : l'Assemblée des Chefs du Manitoba (ACM), représentant 62 Premières Nations de la province. L'ACM a une vision précise de l'usage qu'elle souhaite faire du terrain. Mais son projet d'aménagement du territoire, formulé sans consultation locale, entraîne rapidement un conflit avec la municipalité. Ce conflit constitue la première interaction complexe de la Première Nation de Long Plain avec un gouvernement municipal. Le déroulement du conflit et sa résolution vont constituer une expérience utile à la Première Nation pour comprendre la nécessité de l'inclusion du public dans ses projets d'aménagement du territoire et les complexités du système géopolitique local de la municipalité, facilitant ensuite la création de la réserve urbaine.

[11] 2,8 acres précisément, soit 8 093 mètres carrés.

[12] Un document du trust de la Première Nation de Long Plain de 2014 indique un prix d'achat à 1,1 millions de dollars, un peu plus de 700 000 euros [Long Plain First Nation Trust, 2013 : 6]. C'est la seule source que j'ai pu trouver indiquant le prix du terrain.

La création de la réserve urbaine de Long Plain à Winnipeg, un processus intergouvernemental complexe



Sources : Long Plain First Nation Tribal Council, *Band Council Resolution 287-927*, 2006 ; Lettre de Harley S. Jonasson à Dennis Meeches et Anna Fontaine, 2007 ; Portageonline.com, 2009 ; Lettre de Cynthia Beadle à Vince Perswain, 2011 ; Manitoba, *Order in Council 00117/2012*, 2012 ; Ministre des Affaires autochtones et du Nord Canada, *Arrêté ministériel octroyant le statut de réserve 2013-006*, 2013 ; Long Plain First Nation Trust, *Protecting Our Future*, 2013 ; Entretiens de l'auteure avec Daniels T. & Meeches D., 2014, Fielding S., 2014.

Chronologie 1 : La création de la réserve urbaine de Long Plain à Winnipeg, un processus intergouvernemental complexe

2.1 Premier projet : la *Governance House* de l'Assemblée des Chefs du Manitoba (2006-2009)

2.1.1 La *Governance House*, un quartier-général pour l'Assemblée des Chefs du Manitoba

En septembre 2005, le Grand Chef de l'Assemblée des Chefs du Manitoba (ACM), Ron Evans, présente devant les Chefs des Premières Nations du Manitoba un rapport intitulé *Assembly of Manitoba Chiefs Government House – Functional Plan* [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2008]. Le rapport concerne un projet d'envergure que l'ACM souhaite entreprendre : la construction dans la ville de Winnipeg d'un bâtiment de 23 500 mètres carrés, la *Governance House*. L'immeuble doit accueillir le quartier-général de l'ACM et offrir de l'espace de bureaux aux gouvernements des Premières Nations de la province. L'idée est de construire un « lieu de rassemblement » et une « image de marque pour les Premières Nations dans Winnipeg » [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2008]. Outre la *Governance House* elle-même, le projet de l'ACM prévoit dans le même bâtiment la construction d'espace commercial à louer[13] ainsi que l'établissement d'une station essence et, éventuellement, d'un entrepôt de réception et d'expédition.

Le plan conçu par l'ACM en 2005 émerge d'un contexte politique bien particulier. La *Governance House* prévue par l'ACM en 2005 est directement liée aux négociations qu'elle mène depuis 1994 avec les Affaires autochtones dans le contexte de l'Accord-cadre sur l'autonomie gouvernementale. La *Governance House* est envisagée comme « le lieu où l'autonomie gouvernementale serait mise en œuvre »[14] de façon concrète [Entretien avec Smith, 2017][15].

L'ACM a donc dès 2005 un plan pour construire son futur quartier général et accueillir les bureaux des gouvernements des Premières Nations manitobaine. Mais le projet de *Governance*

[13] Entre 14 000 et 18 500 mètres carrés de bureaux environ.
[14] « *the place where self-government would be executed* »
[15] Depuis 1994, des négociations ont lieu entre l'ACM et le Ministère des Affaires autochtones et du Nord canadien. Ces négociations suivent la conclusion le 7 décembre 1994 d'un accord appelé « Accord-cadre du Manitoba sur l'autonomie gouvernementale », signé par l'ACM au nom des 62 Premières Nations qu'elle représente et par les Affaires autochtones au nom du gouvernement fédéral. L'accord-cadre contient trois objectifs que les deux parties s'engagent à atteindre sous dix ans : démanteler les structures des Affaires autochtones dans le Manitoba – autrement dit mettre fin aux opérations régionales du Ministère dans cette province ; reconnaître les gouvernements des Premières Nations du Manitoba et leur donner les moyens d'exercer leur autorité pour satisfaire les besoins de leurs membres ; restaurer la juridiction des Premières Nations en leur transférant les pouvoirs à l'époque exercés par les Affaires autochtones ou tout autre Ministère fédéral afin qu'elles puissent mettre en œuvre leur droit à l'autonomie gouvernementale [McCaskill *et al.*, 1999 : 1 ; Affaires autochtones et du Nord Canada, 2008].

House ne peut être réalisé par l'ACM seule. L'ACM n'est pas une Première Nation : elle n'a pas de droits fonciers issus des traités pour acquérir de nouveaux terrains à convertir en réserve. Il lui faut donc faire équipe avec une Première Nation ayant des droits fonciers issus des traités permettant d'acheter une propriété urbaine. Autrement dit, pour que le projet de l'ACM voie le jour, il faut procéder à la création d'une réserve urbaine [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2008].

En 2005, l'ACM identifie une propriété à vendre dans la ville de Winnipeg qui conviendrait parfaitement à ses plans : un terrain de 2,8 acres, dans le quartier de Polo Park (présenté sur la carte 5)[16]. La propriété en question appartient à Manitoba Hydro[17] qui, ayant relocalisé ses bureaux dans le centre-ville de la capitale, n'a plus d'utilité pour cette propriété. Le terrain de Madison – du nom d'une des rues qui le bordent – remplit les critères de l'ACM : il est à vendre, sa superficie et le zonage municipal en vigueur permettent l'exécution du plan prévu par l'ACM, il est central et facilement accessible et ne présente pas de pollution environnementale risquant de retarder la conversion en réserve.

Courant 2005, Ron Evans, Grand Chef de l'ACM, contacte Dennis Meeches, le Chef de Long Plain, pour lui proposer de collaborer sur le projet. Meeches est séduit par la proposition et répond positivement à la demande d'Evans [Entretien avec Meeches, 2015]. Concrètement, le seul rôle prévu par Long Plain dans le projet est l'achat du terrain et l'envoi des documents nécessaires à la conversion en réserve. L'ACM doit se charger des détails de la transaction avec Manitoba Hydro et du développement du terrain : conception et financement du bâtiment, négociations avec la ville de Winnipeg, consultation avec les commerces et résidents locaux [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014 ; Entretien avec Meeches, 2015]. En 2006, Long Plain achète la propriété de Madison à Manitoba Hydro pour 1,1 millions de dollars : la conversion en réserve peut commencer [Long Plain First Nation Trust, 2013 : 6].

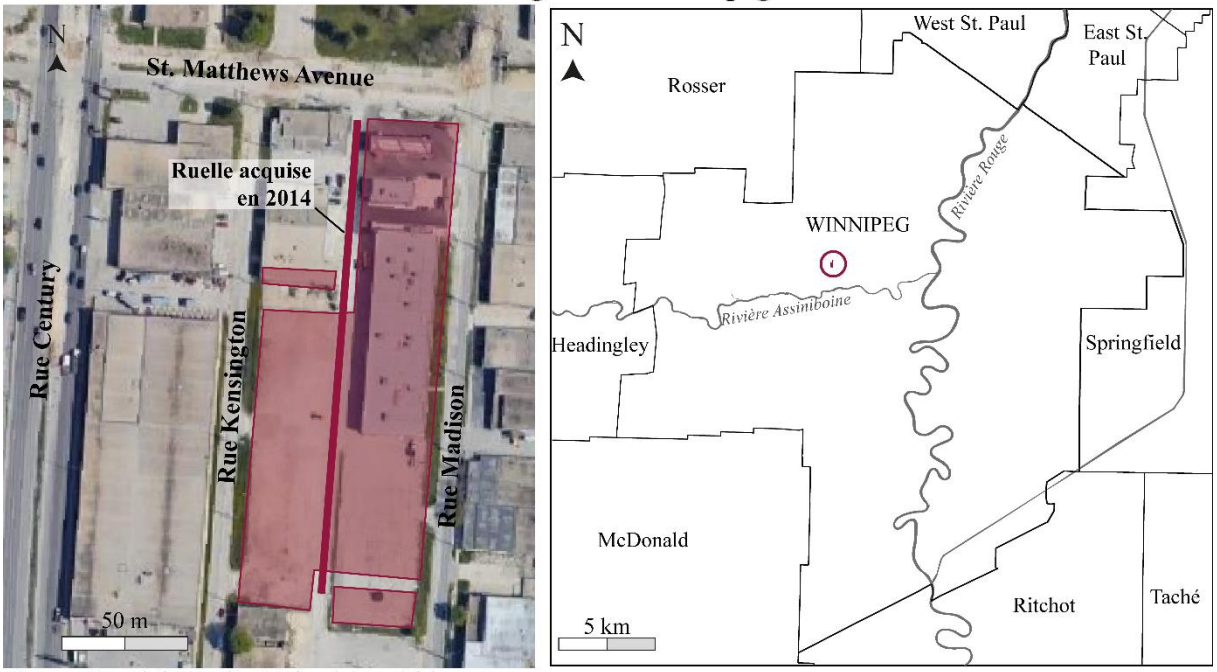
Le 1er septembre 2006, la Première Nation informe la province et le gouvernement fédéral de l'achat de la parcelle de Madison et requiert le statut de réserve [Long Plain First Nation Tribal Council, 2006]. Le 22 mars 2007, le Ministère manitobain de la Conservation envoie un courrier à Long Plain pour signaler qu'il ne voit pas d'obstacles à la création de la réserve et que la province va prendre les mesures nécessaires pour transférer les mines et minéraux, droits et titres de la propriété au gouvernement fédéral [Jonasson, 2007].

[16] L'ACM chercha initialement à collaborer avec la Première Nation Anishinabe de Roseau River, mais, pour des raisons qui dépassent mon présent propos, la tentative échoua.

[17] Manitoba Hydro est une société de la Couronne provinciale : c'est une entreprise d'Etat appartenant au Manitoba. Elle assure la distribution de gaz naturel et d'électricité dans la province.

En parallèle de ces étapes obligatoires de la Politique d'Ajouts aux Réserves (PAR), menées par Long Plain, un conflit d'aménagement local émerge entre l'ACM et la municipalité de Winnipeg. Le plan de l'ACM pour le terrain contient un bâtiment imposant, destiné à accueillir la *Governance House* et de l'espace de bureaux supplémentaire.

La réserve de la Première Nation de Long Plain à Winnipeg



Source : Trust de la Première Nation de Long Plain

Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), 2020

Carte 10 : La réserve de la Première Nation de Long Plain à Winnipeg

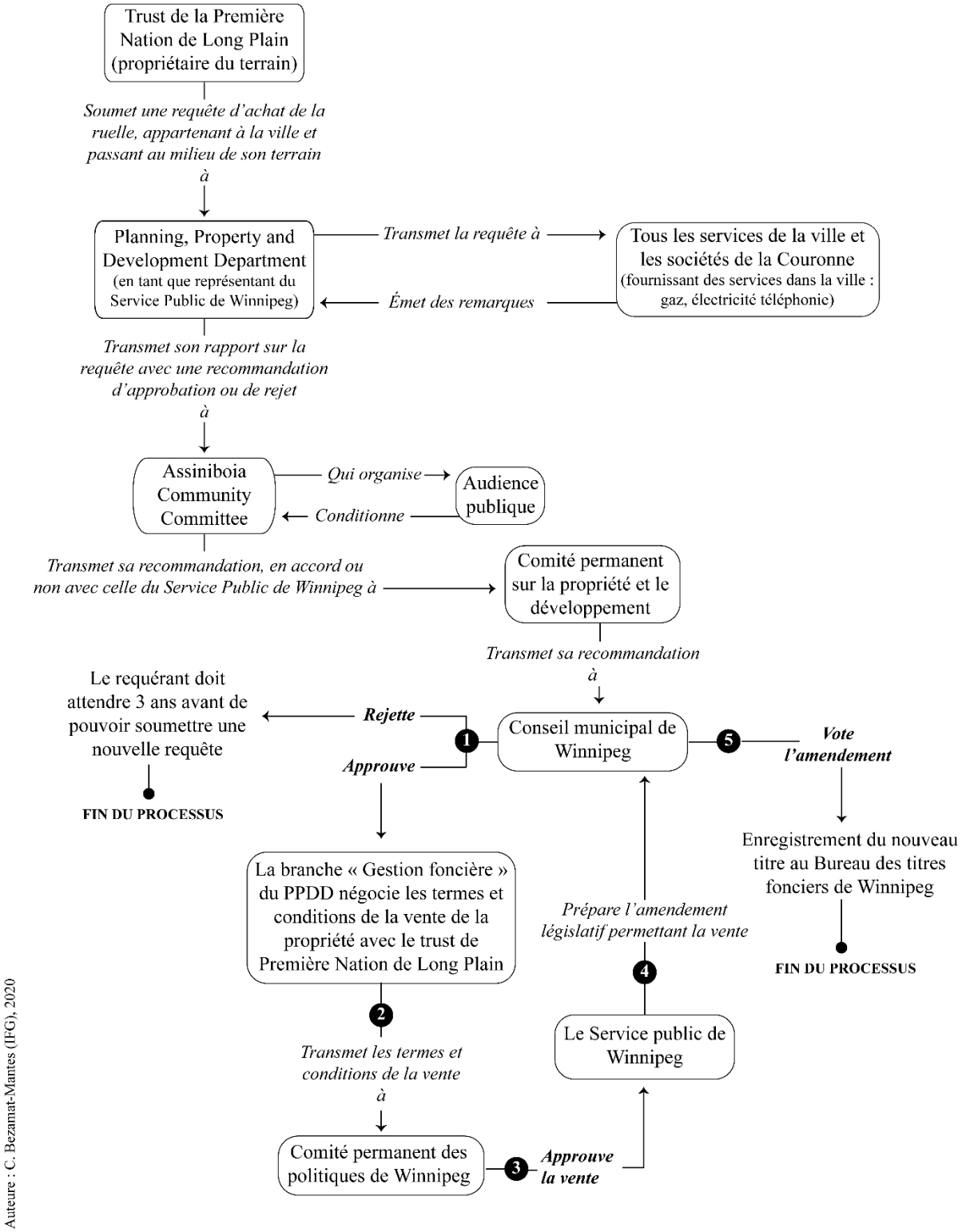
La propriété achetée par Long Plain est bordée au nord et au sud par les avenues Saint-Matthews et Silver, et à l'ouest et à l'est par les rues Kensington et Madison. On trouve sur la parcelle deux principaux blocs de bâtiments, de forme rectangulaire, séparés au milieu par une ruelle d'orientation nord-sud reliant les deux avenues (voir carte 5). La *Governance Hous*e que l'ACM prévoit de construire modifie substantiellement l'agencement de la parcelle : le bâtiment occupe la moitié sud de la propriété et s'étale sur toute sa largeur, entre Kensington et Madison ; la ruelle centrale disparaît (voir le plan du projet en annexe). C'est la disparition de cette ruelle qui va déclencher un conflit local entre Long Plain et l'ACM d'un côté et les commerces locaux et la ville de Winnipeg de l'autre.

2.1.2 Un conflit d'aménagement du territoire entre l'ACM et Winnipeg

La ruelle que le plan de l'ACM fait disparaître appartient à la ville de Winnipeg. Pour construire la *Governance House*, il faut que le propriétaire du terrain, le trust de la Première Nation de Long Plain[18], achète la ruelle en question à la municipalité. En 2007, le trust dépose formellement une requête auprès du *Planning, Property and Development Department* (PPDD) de Winnipeg[19] pour acheter la ruelle. Les statuts municipaux requièrent toutefois que la ruelle soit « fermée légalement »[20] : la ville doit avoir autorisé sa condamnation avant que la vente puisse avoir lieu [Assiniboia Community Committee, 2008 : 14]. Or les entreprises localisées autour de la ruelle vont intervenir pour contester la fermeture de la ruelle et bloquer *de facto* le projet de *Governance House* sur la réserve urbaine. Pour comprendre comment la simple fermeture d'une ruelle put déclencher un conflit local, il faut revenir sur le fonctionnement de l'aménagement du territoire dans la ville de Winnipeg. Le schéma 1 décrit les différentes étapes que doit suivre la requête de Long Plain pour l'achat de la ruelle et sa fermeture.

[18] Le titre de propriété des terrains acquis par une Première Nation dans le cadre de ses droits fonciers issus des traités est détenu par le trust de cette Première Nation ; quand le terrain est converti en réserve, le titre foncier est transféré au gouvernement fédéral, propriétaire de toutes les réserves indiennes du point de vue légal.
[19] La branche administrative en charge de l'aménagement et de l'urbanisme.
[20] « *legally closed* »

Etapes suivies par la Première Nation de Long Plain au sein du système d'aménagement du territoire de la ville de Winnipeg pour l'achat de la ruelle

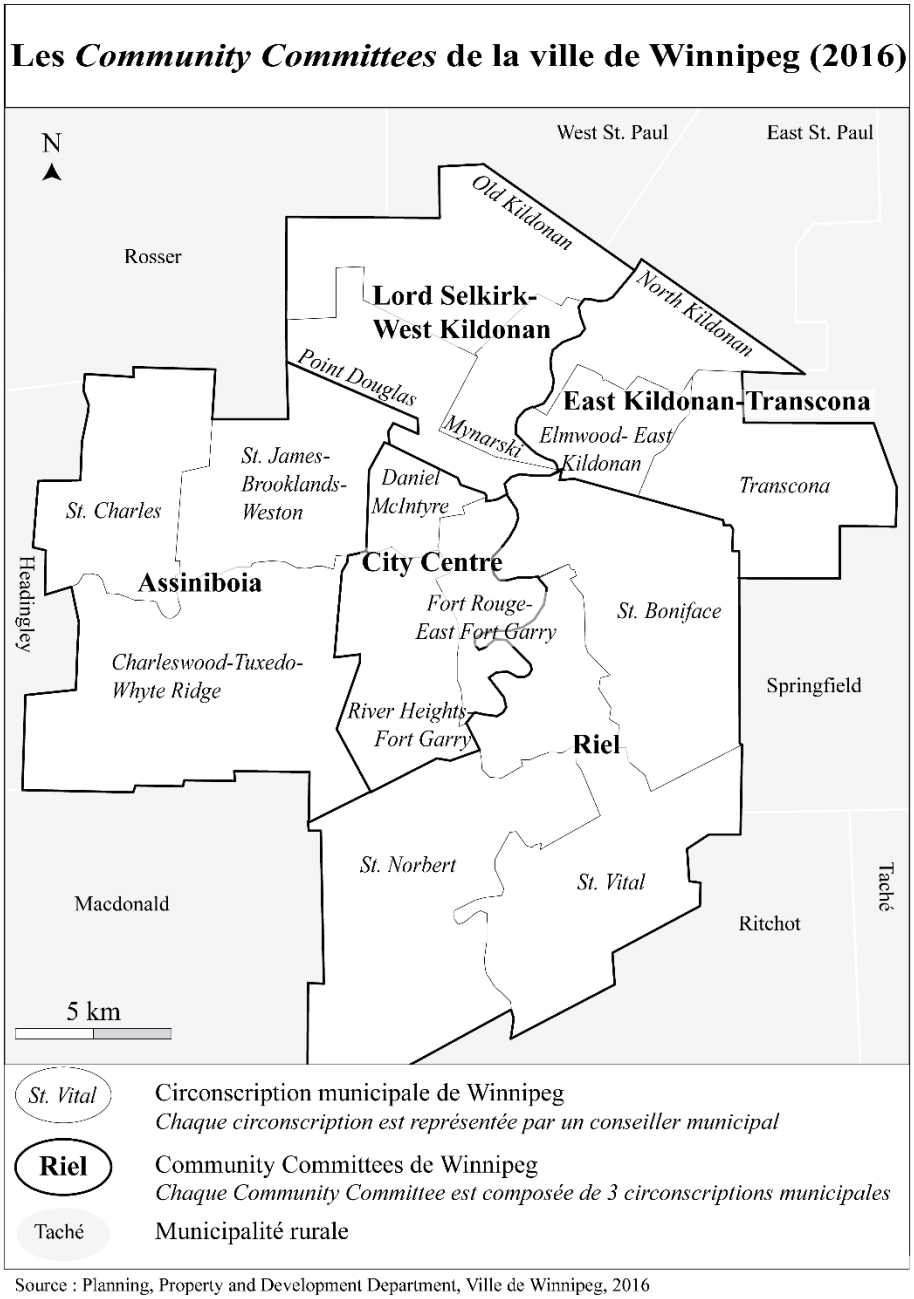


Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), 2020

Sources : Assiniboia Community Committee, *Opening and Closing of public lanes in the block bounded by Kensington and Madison Streets and St. Matthews and Silver Avenues*, 2007a, 2007b, 2008 ; Planning, Property and Development Department de Winnipeg, « Public Hearing Process Flowchart », 2017.

Schéma 12 : Etapes suivies par la Première Nation de Long Plain au sein du système d'aménagement du territoire de la ville de Winnipeg pour l'achat de la ruelle

Le 9 novembre 2007, le PPDD émet un avis favorable à la requête de Long Plain : il recommande au directeur des services légaux municipaux d'approuver la fermeture et que la ruelle soit déclarée excédentaire, ce qui permet à la ville de la mettre en vente [Assiniboia Community Committee, 2007 : 5]. Ce n'est que le début du processus. Le rapport du PPDD et sa recommandation sont transmis à l'*Assiniboia Community Committee*. La ville est divisée en cinq *Community Committees*, chacun constitué de trois circonscriptions. La carte 6 présente les frontières des *Community Committees*.



Source : Planning, Property and Development Department, Ville de Winnipeg, 2016
Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), 2020

Carte 11 : Les *Community Committees* de la ville de Winnipeg (2016)

Les *Community Committees* (CC) sont des acteurs très importants de l'aménagement du territoire à Winnipeg. D'après Harry Finnigan, ancien directeur du PPDD, les *Community Committees* sont une originalité winnipégoise : aucune autre grande ville canadienne n'a une telle structure de gestion de l'aménagement du territoire [Entretien avec Finnigan, 2015]. En 1972, les limites de la municipalité de Winnipeg furent étendues : les municipalités rurales alentour furent incorporées à la ville et perdirent leur statut de municipalités indépendantes ; cet événement est appelé « Unicity » ou « *amalgamation* », soit « fusion » en français[21]. La fusion donna un poids important aux circonscriptions de la banlieue de Winnipeg, constituée des anciennes municipalités rurales, et modifia profondément l'équilibre du pouvoir entre le centre-ville et les marges [Toews, 2015 : 68]. Finnigan interprète la création des *Community Committees* comme la conséquence de la volonté des conseillers municipaux des anciennes municipalités de conserver le contrôle sur l'aménagement du territoire dans leurs anciens fiefs, transformés en circonscriptions de la ville de Winnipeg. Grâce aux *Community Committees*, les conseillers municipaux locaux ont la possibilité de rejeter un aménagement du territoire qui ne leur convient pas avant même que le conseil municipal dans son ensemble puisse se prononcer.

Toute requête relative à une forme d'aménagement du territoire quelle qu'elle soit passe obligatoirement par le CC : demander la modification du plan local d'urbanisme (zonage), ouvrir ou fermer une voie de circulation ou encore construire un trottoir par exemple. Les conseillers municipaux des trois circonscriptions constituant un CC y siègent et sont présents à toutes les audiences publiques. Le rapport du PPDD concernant l'achat de la ruelle par Long Plain fut donc transmis à l'*Assiniboia Community Committee* (ACC), constitué des circonscriptions de Saint-James-Brooklands-Weston (Saint-James) ; Charleswood-Tuxedo-Whyte Ridge (Charleswood) ; et Saint-Charles[22].

L'audience publique relative à la requête de la Première Nation se tient le 13 novembre 2007. Sont présents les trois conseillers municipaux, le Chef de Long Plain, l'avocate engagée par la bande, Diane Stevenson, et six personnes dont les entreprises sont situées à proximité de la future réserve [Assiniboia Community Committee, 2007 : 3-4].

[21] Pour plus de détails sur Unicity, voir Axworthy Lloyd, pp.202-215, « The Perils of Reform: The Winnipeg 'Unicity' Experience » dans Morley et al., *Making cities work: the dynamics of urban innovation*, London : Croom Helm, 1980 et Wichern P. H., *Evaluating Winnipeg's Unicity: citizen participation and Resident Advisory Groups, 1971-1984*, Winnipeg : Institute of Urban Studies, 1984.

[22] La carte des circonscriptions fut redessinée en 2018 pour rééquilibrer la population entre les quinze circonscriptions, éliminant la circonscription de Saint-Charles. La circonscription de Saint-James-Brookland-Weston est appelée à partir de 2018 « Saint-James ». Dans cette thèse, j'utilise par commodité « Saint-James » pour désigner la circonscription de Saint-James-Brookland-Weston. L'*Assiniboia Community Committee* est depuis 2018 composé des circonscriptions de Saint-James, Charleswood et Waverley West, une nouvelle circonscription.

Lors de cette audience publique, les six chefs d'entreprises s'opposent à la fermeture de la ruelle centrale, ce qui empêche sa vente à Long Plain et donc, *in fine*, la possibilité de construire la *Governance House*. Le compte-rendu d'audience ne fournit pas le détail des arguments entendus. Il note toutefois que ces chefs d'entreprises sont opposés au projet. Grâce à d'autres sources[23], j'ai pu identifier l'origine de leur opposition. Elle se fonde sur un constat pratique : si la ruelle centrale est fermée et le bâtiment construit tel quel, elles ne pourront plus faire circuler leurs camions et autres semi-remorques, empêchant ainsi leurs entreprises de fonctionner normalement [McKay Finnigan & Associates, 2008 : 2 ; Entretien avec Finnigan, 2015]. Face à l'opposition des entrepreneurs, les membres de l'ACC ajournent l'audience publique, reportée au 11 décembre 2007. L'objectif de l'ajournement est de permettre à Long Plain de « rencontrer les acteurs locaux pour discuter de [sa] requête »[24] de fermeture de la ruelle [Assiniboia Community Committee, 2007 : 1].

Il n'existe pas de trace des actions de Long Plain ou de l'ACM durant les quatre semaines entre l'audience publique du 13 novembre et celle du 11 décembre. Le compte-rendu de cette deuxième audience publique permet toutefois de supposer que peu de progrès ont été réalisés: l'ACC ajourne à nouveau l'audience et prévoit une prochaine réunion le 11 mars 2008 ; l'intervalle de trois mois est censé « continuer de permettre au requérant de rencontrer les acteurs locaux pour discuter des solutions possibles aux problèmes soulevés par la requête »[25] [Assiniboia Community Committee, 2008 : 1]. Le compte-rendu de l'audience, à laquelle assistent exactement les mêmes personnes que le 13 novembre, mentionne toujours comme « en opposition »[26] les entrepreneurs locaux, ce qui indique qu'aucun progrès n'a été réalisé dans la résolution du conflit.

Le 11 mars 2008 se tient la troisième audience publique. Le Chef de Long Plain et l'avocate de la bande sont présents, ainsi que les six entrepreneurs déjà venus aux deux audiences précédentes et qui sont rejoints par deux autres. Un autre nouveau venu signale l'importance de cette audience : c'est Ron Evans, le Grand Chef de l'ACM. A la fin de l'audience, le couperet tombe : l'ACC recommande au Comité Permanent sur la Propriété et le Développement de ne pas autoriser la fermeture de la ruelle [Assiniboia Community Committee, 2008 : 1]. Avec cette

[23] Harry Finnigan, le directeur du PPDD à l'époque, avec lequel je me suis entretenue, ainsi que le rapport de son cabinet de conseil, McKay Finnigan & Associates, qui intervint plus tard dans le conflit.
[24] « *to meet with area stakeholders to discuss this application* »
[25] « *to further allow the applicant to meet with area stakeholders to discuss possible solutions to concerns with respect to the application* »
[26] « *in opposition* »

décision de l'ACC, c'est tout le projet de la *Governance House* qui risque de tomber à l'eau. Dans les jours qui suivent, le ton monte entre l'ACM et la ville. Le 14 mars, Ron Evans déclare

> Je ne trouve pas les mots pour exprimer mon choc, mon amère déception, devant les actions irresponsables de la ville de Winnipeg […]. En aucune façon nous ne pourrions vouloir construire notre *Governance House* avec une ruelle qui passe en plein milieu. Ce n'est pas acceptable[27] [Evans cité par winnipeg.ctvnews.ca, 2008]

Le conseiller municipal de Saint-James, où se trouve la propriété, répond que l'ajournement des audiences sur une période de cinq mois (entre novembre 2007 et mars 2008) visait à permettre à l'ACM de régler le différend qui l'opposait aux commerces locaux et de proposer des modifications à son plan initial pour satisfaire toutes les parties [Fielding cité par winnipeg.ctvnews.ca, 2008]. L'ACM n'ayant manifestement pas réussi à parvenir à un accord avec les entreprises locales après cette période de cinq mois, l'ACC en a conclu qu'il ne servirait à rien de continuer à repousser la décision sur la fermeture et la vente de la ruelle à Long Plain.

Désamorcer le conflit local par la concertation

Malgré ses propos inflammatoires, Ron Evans comprend qu'il va falloir négocier s'il veut que la *Governance House* voie le jour. Quelques jours après la décision de l'ACC, il contacte un individu qui peut mettre toutes les chances du côté de l'ACM : Harry Finnigan [Entretien avec Finnigan, 2015]. Finnigan dirige à l'époque un cabinet d'études spécialisé dans l'aménagement du territoire, McKay Finnigan & Associates : il connaît l'importance de la consultation des acteurs locaux dans l'acceptabilité des projets d'aménagement du territoire. Mais plus que cela, Finnigan était encore quelques mois auparavant le directeur du département d'urbanisme de la ville de Winnipeg, le PPDD, une fonction qu'il a exercée entre 2002 et 2007. Autrement dit, il connaît parfaitement les rouages administratifs de la ville, le fonctionnement des procédures que doivent suivent les requérants auprès des *Community Committees*, il sait quels éléments peuvent faire échouer ou réussir un projet d'aménagement du territoire dans la ville de Winnipeg.

Le 18 mars 2008, l'ACM et Long Plain engagent McKay Finnigan & Associates et chargent le cabinet de « finaliser un plan alternatif en consultation avec les entreprises environnantes »[28] [McKay Finnigan & Associates, 2008 : 2]. Sur les conseils de Finnigan, Long Plain retire formellement sa requête auprès de la ville de Winnipeg. Cette décision peut paraître surprenante

[27] « *I cannot even begin to express my shock, my bitter disappointment at the irresponsible actions of the City of Winnipeg. There is no way we would want to build our Governance House and have a back lane running through it. It's not acceptable* »
[28] « *finalize an alternative plan in consultation with the neighbouring businesses* »

mais elle va en fait faire gagner du temps à l'ACM et la Première Nation. En effet, Finnigan explique que lorsque le Comité Permanent sur la Propriété et le Développement statue sur une requête, sa décision est finale pour une période de trois ans ; autrement dit, il est impossible pendant trois ans pour un requérant de déposer une nouvelle requête sur le même sujet [Entretien avec Finnigan, 2015]. L'ancien directeur du département d'urbanisme estime que la requête de Long Plain n'avait, en mars 2008, aucune chance d'aboutir telle quelle : si la Première Nation et l'ACM s'obstinaient à obtenir gain de cause, leur demande serait rejetée et il faudrait attendre 2011 pour pouvoir tenter leur chance à nouveau. Sitôt retirée, la requête de Long Plain est remplacée par une nouvelle, déposée en mars, qui permet au processus de repartir à zéro [McKay Finnigan & Associates, 2008 : 4].

Lors de notre entretien, Finnigan se montre plutôt critique des choix faits par Long Plain et l'ACM jusqu'en mars 2008. D'après lui, ils ont engagé une avocate de Portage la Prairie, Diane Stevenson[29], qui « ne connaissait rien à la ville de Winnipeg, à l'aménagement et aux audiences publiques et à quel point [la procédure engagée par Long Plain] est compliquée »[30] [Entretien avec Finnigan, 2015].

En outre, l'opposition des entrepreneurs locaux au projet de *Governance House* provient pour Finnigan du fait qu'ils n'ont pas été consultés. A ses yeux, ce ne sont pas tant les détails du plan qui font blocage mais l'absence de consultation locale : « ils étaient juste opposés au fait de ne pas être consultés, ce qu'on entend les gens dire partout »[31] [Entretien avec Finnigan, 2015]. C'est à l'absence de consultation, responsable de l'opposition des acteurs locaux et, *in fine*, de la décision de l'ACC, que le cabinet de Finnigan va remédier.

Finnigan et son équipe se rendent sur la propriété et rencontrent deux commerçants dont l'entreprise est localisée sur Kensington Street et qui sont directement impactés par la fermeture de la ruelle. Ces deux entrepreneurs, Marion Kotelniski et Steven Smyth, proposent des modifications au plan de la *Governance House* : prévoir quelques places de parking en moins au sud du bâtiment et éliminer les trottoirs à plusieurs endroits de la propriété [McKay Finnigan & Associates, 2008 : 6]. Le cabinet de Finnigan produit un nouveau plan du site avec NumberTEN Architectural Group, qui avait conçu les plans de la *Governance House*, et MMM, une entreprise spécialisée dans l'ingénierie du trafic routier. Ce nouveau plan « devait servir de

[29] Finnigan ne nomme pas l'avocate, mais les comptes-rendus d'audiences publiques notent la présence de Diane Stevenson et précisent que c'est l'avocate de Long Plain : je suppose donc que c'est à elle que Finnigan fait référence.

[30] « *really didn't have a clue about the city of Winnipeg and planning and public hearings and how complicated it is* »

[31] « *they were just opposed to not being consulted, which you hear from people everywhere* »

point de départ pour les discussions avec les diverses entreprises »[32] autour de la future réserve urbaine [McKay Finnigan & Associates, 2008 : 3]. L'équipe du cabinet de Finnigan rencontre ensuite au total 16 personnes travaillant dans 12 entreprises et leur présente le nouveau plan. La révision du projet de *Governance House* laisse apparaître des différences minimes par rapport au plan initial (voir le plan modifié en annexe). Les trottoirs initialement prévus autour de la propriété ont été retirés, le parking a une place de moins que prévu et certains murs ont été réduits par rapport au plan original. Il fallut donc peu pour apaiser l'opposition des entreprises locales. En outre, les entrepreneurs avaient l'habitude d'autoriser les véhicules des autres entreprises à circuler sur leur propriété si cela permettait de manœuvrer plus facilement les poids lourds. Ils firent savoir à l'équipe de Finnigan qu'ils craignaient que Long Plain les empêche de circuler sur sa propriété, ce qui compliquerait les manœuvres de camions [McKay Finnigan & Associates, 2008]. La Première Nation s'engagea à continuer la pratique de « bon voisinage »[33] du propriétaire précédent et à permettre la circulation sur sa réserve urbaine [McKay Finnigan & Associates, 2008 : 6].

La stratégie de concertation mise en place par Finnigan porte ses fruits et permet d'apaiser l'opposition de ces entreprises. Il note dans le rapport remis à Long Plain et l'ACM que :

> Beaucoup [des personnes interrogées] ont fait savoir qu'elles appréciaient l'opportunité de pouvoir fournir des commentaires sur le plan du site et le niveau de détail qui leur a été fourni. Certains ont exprimé un sentiment de frustration avec le processus de planification qui avait été suivi dans les mois précédents et estimaient simplement qu'on ne leur avait pas précédemment fourni assez d'informations sur lesquelles fonder une décision à propos du projet[34] [McKay Finnigan & Associates, 2008 : 5]

Le rapport conclut que, suite au processus de consultation, la plupart des chefs d'entreprises concernés sont désormais en faveur de la fermeture de la ruelle et de sa vente à Long Plain, et voient la construction de la *Governance House* comme un « investissement majeur dans le quartier »[35] avec des retombées positives sur leurs propres activités [McKay Finnigan & Associates, 2008 : 7].

Concrètement, il n'y a quasiment aucune différence entre le projet proposé initialement provoquant l'opposition des acteurs locaux et le plan final menant à l'approbation de la requête de Long Plain. Comme le souligne Tim Daniels, les difficultés qu'a connues Long Plain pour

[32] « *intended to serve as a starting point for discussions with the various businesses in the area* »
[33] « *good neighbour* »
[34] « *Many expressed appreciation for the opportunity to provide input to the site plan and for the level of detail which was provided. Some expressed a sense of frustration with the planning process which had been followed over the previous few months and simply felt that previously they had not been provided with sufficient information on which to base a decision about the project* »
[35] « *major investment in the area* »

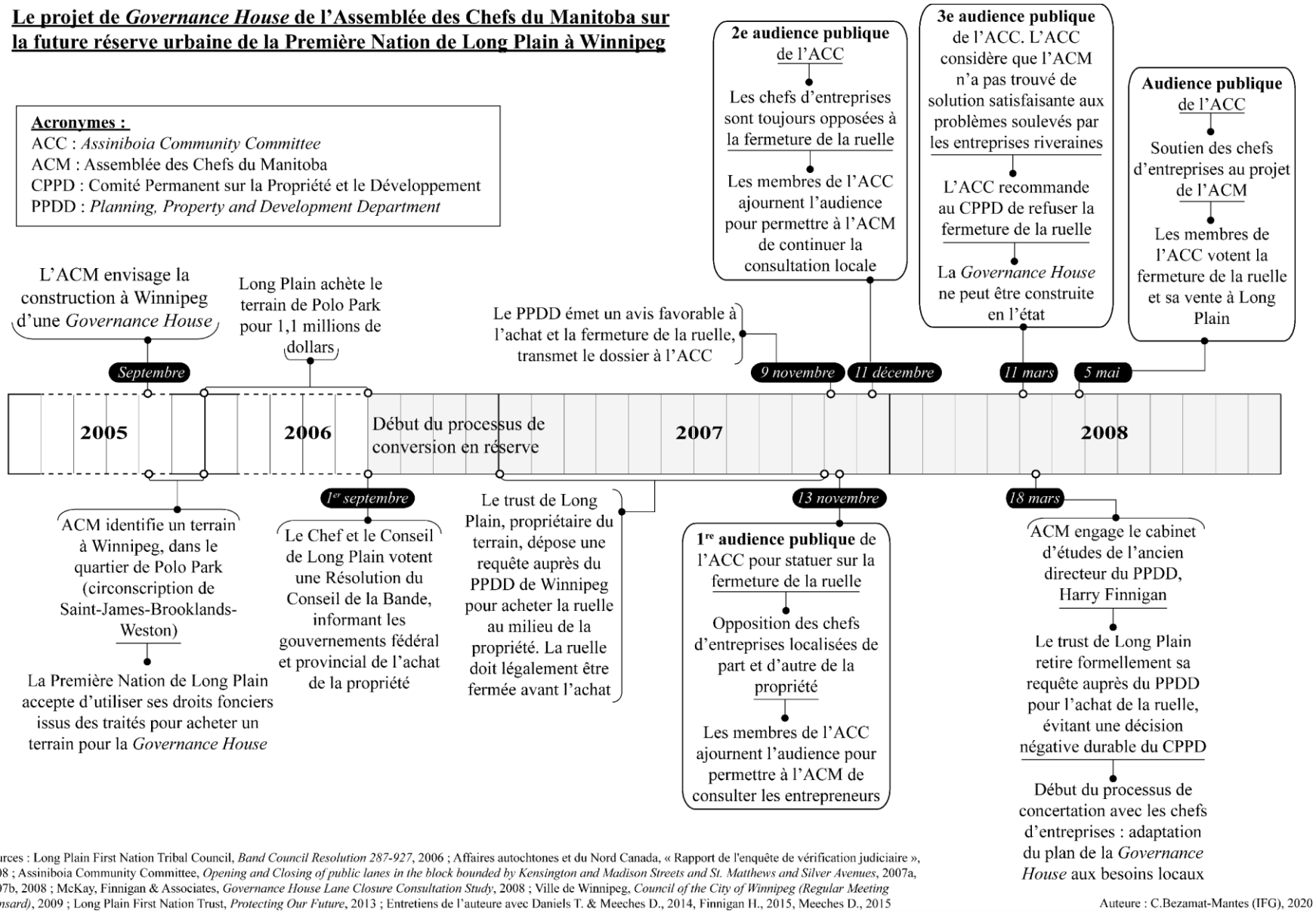
l'approbation de sa requête par la ville proviennent surtout d'une absence de coopération entre l'ACM et les services de la municipalité [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. Les propos de Ron Evans cités plus haut montrent que l'ACM prenait pour acquise l'approbation de sa requête de fermeture de la ruelle ; les multiples ajournements décidés par l'ACC démontrent que les actions de l'ACM et de Long Plain n'ont clairement pas été satisfaisantes aux yeux des services municipaux. Le conseiller municipal de la circonscription de Saint-James rappelle que ce qui a fait la différence entre la première et la seconde requête déposée par la Première Nation, c'est qu'elle a « réalisé une étude fonctionnelle qui montrait aux entreprises adjacentes qu'elles pourraient opérer leurs camions et fonctionner »[36] [Entretien avec Fielding, 2014]. Autrement dit, il n'y avait pas vraiment de problème concernant le plan de l'ACM : le seul obstacle à l'approbation de la requête de Long Plain a été l'incapacité de l'ACM à travailler avec les acteurs locaux pour les informer du projet et le rendre acceptable à leurs yeux.

Le 5 mai 2008, l'ACC se réunit pour une nouvelle audience publique. C'est un succès pour Long Plain et l'ACM : les conseillers votent en faveur de la fermeture de la ruelle et recommandent sa vente à la Première Nation. Le compte-rendu de l'audience publique illustre la réussite de la stratégie mise en place par Finnigan : on trouve dans la liste des personnes présentes trois propriétaires d'entreprises, consultées par son cabinet, qui avaient précédemment exprimé leur rejet du projet et qui, le 5 mai, ne s'y opposent plus [McKay Finnigan & Associates, 2008 ; Ville de Winnipeg, 2009 : 3-4].

Il aura fallu près de six mois, quatre audiences publiques et l'expertise de trois entreprises extérieures pour que Long Plain soit autorisée par la ville de Winnipeg à procéder à l'acquisition de la ruelle et qu'elle obtienne le droit de la condamner pour construire le bâtiment de l'ACM. La recommandation de l'ACC de mai 2008 précise que Long Plain devra autoriser les camions et autres véhicules à passer sur sa propriété pour permettre aux entreprises adjacentes de fonctionner correctement. En outre, Long Plain et l'AMC s'engagent à mener « un processus de consultation publique (incluant une séance d'information publique) pour la prochaine phase du projet dans le but de recevoir des résidents et commerces locaux les remarques sur les plans détaillés, les plans des bâtiments et le calendrier pour la construction de la *Governance House* »[37] [Ville de Winnipeg, 2009 : 1]. Au total, le projet de l'ACM a été retardé de plus de six mois et le processus de consultation avec les acteurs locaux – synthétisé dans la chronologie 2 – n'a pas conduit à des changements substantiels dans le plan de la *Governance House*.

[36] « *a functional study that showed adjacent businesses that they would be able to operate their trucks and function* »

[37] « *a public consultation process (including a public open house) for the next phase of the project in order to receive feedback on the detailed plans, building drawings and phasing for the construction of Governance House* »



Sources : Long Plain First Nation Tribal Council, *Band Council Resolution 287-927*, 2006 ; Affaires autochtones et du Nord Canada, « Rapport de l'enquête de vérification judiciaire », 2008 ; Assiniboia Community Committee, *Opening and Closing of public lanes in the block bounded by Kensington and Madison Streets and St. Matthews and Silver Avenues*, 2007a, 2007b, 2008 ; McKay, Finnigan & Associates, *Governance House Lane Closure Consultation Study*, 2008 ; Ville de Winnipeg, *Council of the City of Winnipeg (Regular Meeting Hansard)*, 2009 ; Long Plain First Nation Trust, *Protecting Our Future*, 2013 ; Entretiens de l'auteure avec Daniels T. & Meeches D., 2014, Finnigan H., 2015, Meeches D., 2015

Auteure : C.Bezamat-Mantes (IFG), 2020

Chronologie 2 : Le projet de *Governance House* de l'Assemblée des Chefs du Manitoba sur la future réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain à Winnipeg

La seule véritable différence, c'est que la Première Nation a appris au cours de cette période qu'il vaut mieux passer du temps à informer et consulter les individus à proximité de sa future réserve urbaine plutôt que les ignorer et risquer de mettre ses projets en échec ; et qu'il ne suffit pas de remplir les critères administratifs établis par la municipalité – ce que Long Plain avait manifestement fait puisque le département d'urbanisme avait recommandé l'approbation de sa requête – mais qu'il faut également prendre en compte les intérêts des acteurs locaux qui ont, à travers leur représentation politique par les membres des *Community Committees*, le pouvoir de faire échouer ou accepter un projet. La requête déposée par Long Plain pour la fermeture et l'achat de cette ruelle, *a priori* insignifiante, lui aura au final permis de se familiariser avec les procédures complexes mises en place par la ville de Winnipeg dans le cadre de projets d'aménagement du territoire et avec l'enchevêtrement de services et de comités – département d'urbanisme, circonscription de quartier, *Community Committee*, Comité permanent sur la propriété et le développement, conseil municipal, entre autres – dont il faut satisfaire les exigences pour obtenir gain de cause (voir schéma 1). Cette expérience représente pour Long Plain la première véritable interaction complexe qu'elle a eue avec un gouvernement municipal. Les négociations pour l'accord municipal avec la ville de Portage la Prairie n'avaient pas posé de difficultés et l'absence d'un système de *Community Committees* dans cette ville laissait l'aménagement du territoire aux mains des services administratifs.

La requête de Long Plain sur la ruelle de la parcelle de Madison constitua ainsi les prémices de la relation intergouvernementale entre la bande et la municipalité, nécessaire à l'établissement de sa réserve urbaine. Cette première expérience permit à Long Plain d'identifier les facteurs participant à l'acceptabilité locale de sa future réserve urbaine : consultation des acteurs locaux, importance de l'expertise technique et nécessaire compréhension des structures politiques et administratives régissant l'aménagement du territoire dans la ville de Winnipeg.

En mai 2008, le projet de *Governance House* de l'ACM est bien engagé : l'ACM a trouvé une Première Nation partenaire qui a acheté un terrain et a réussi à obtenir de la municipalité la fermeture de la ruelle centrale. Pourtant, aujourd'hui, nulle trace de la *Governance House* sur la réserve urbaine de Long Plain à Winnipeg. On trouve bien une station-service et un immeuble de bureaux comme l'envisageait le plan de l'ACM mais le quartier-général de l'ACM n'existe pas. Je vais à présent explorer les raisons de l'abandon du projet de *Governance House*, qui changea complètement les plans de la Première Nation de Long Plain pour sa réserve urbaine et reconfigura le rôle et la place du gouvernement autochtone dans la ville de Winnipeg. Pour comprendre l'absence de la *Governance House* sur la réserve urbaine de Winnipeg, il faut changer d'échelle d'analyse et quitter l'échelon municipal. Les relations entre le gouvernement fédéral et l'ACM participèrent à l'abandon du projet, mais c'est surtout un changement de

leadership à Long Plain qui modifia profondément les plans pour le terrain et ainsi la place de la Première Nation dans la ville.

2.1.3 Des liens suspects entre le projet de *Governance House* et le bureau manitobain des Affaires autochtones

Le projet de *Governance House* conçu par l'ACM s'inscrivait dans un contexte bien particulier : les négociations entre l'ACM et le Ministère des Affaires autochtones sur l'autonomie gouvernementale des Premières Nations du Manitoba. L'exercice de l'autonomie gouvernementale que les Premières Nations sont censées atteindre à l'issue de ces négociations nécessitait aux yeux du Grand Chef de l'ACM, Ron Evans, la construction d'un « lieu unique pour les leaders [autochtones] et les Premières Nations qui travaillent avec le *leadership* »[38] [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014].Ce bâtiment doit être construit aux frais de l'ACM. Or elle reçoit la majorité de ses financements de la part du gouvernement fédéral qui les fait transiter par le bureau manitobain du Ministère des Affaires autochtones. Les financements reçus par l'ACM dans le cadre des négociations pour l'autonomie gouvernementale et la *Governance House* vont attirer l'attention du gouvernement fédéral et conduire à une enquête de vérification judiciaire sur les pratiques du bureau manitobain des Affaires autochtones.

Un document préparé par l'ACM en mai 2007 prévoit un coût de construction de la *Governance House* de 91,8 millions de dollars, une somme très conséquente pour cette organisation [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2008]. En 2012-2013, l'ACM recevait du gouvernement fédéral 2,5 millions de dollars pour assurer son fonctionnement[39] [Taylor, 2013]. Le coût de construction de la *Governance House* représente l'équivalent de plus de trois décennies de financement fédéral, la principale source d'argent de l'ACM[40]. Il est ainsi impossible à l'ACM de financer seule le développement de la future réserve urbaine et la construction du bâtiment essentiel à son projet. Dans le contexte de l'Accord-cadre du Manitoba sur l'autonomie gouvernementale, l'ACM peut compter sur le soutien financier du bureau manitobain du Ministère fédéral des Affaires autochtones. Après plus de dix ans de négociations pour l'autonomie gouvernementale financées par le gouvernement fédéral, le Ministère des

[38] « *a one-stop place for leaders and First Nations who work with leadership* »

[39] Le gouvernement fédéral finance de nombreuses organisations de représentation autochtones à travers le pays, notamment les conseils tribaux comme le *Dakota Ojibway Tribal Council*, des entités nationales, telles l'Assemblée des Premières Nations, et des organisations dites « régionales », comme l'ACM, la *Southern Chiefs' Organizations* ou *Manitoba Keewatinowi Okimakanak* dans le Manitoba.

[40] Notons en outre que le niveau de financement reçu par les organisations de représentation autochtones est soumis à des variations annuelles en dehors de leur contrôle. En 2013 par exemple, le gouvernement conservateur de Stephen Harper décide de plafonner les sommes annuelles allouées à ces organisations à 500 000 dollars, ce qui entraîne pour l'ACM une perte de 80 % de ses financements par rapport au budget 2012-2013 [Taylor, 2013].

Affaires autochtones s'interroge sur l'usage des fonds fédéraux et déclenche une enquête de vérification judiciaire sur les pratiques de son bureau manitobain.

En mai 2007, le secteur de la vérification et de l'évaluation du Ministère fédéral des Affaires autochtones commande la réalisation d'un examen des pratiques de gestion du bureau régional du Manitoba[41]. L'enquête, conclue en juin 2007, visait à « évaluer la pertinence des pratiques de gestion des ressources humaines, du programme de subventions et de contributions, des activités de gestion et de passation de marchés et des contrôles financiers » du bureau manitobain des Affaires autochtones sur la période 1997-2007 [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2008]. Des allégations sont formulées à l'encontre du bureau manitobain et les responsables de l'examen déterminent qu'il faut réaliser une enquête plus approfondie pour les examiner. Le cabinet comptable Raymond Chabot Grant Thornton (RCGT) est alors engagé en octobre 2007 pour mener une enquête approfondie de vérification judiciaire sur trois dossiers traités par le bureau manitobain des Affaires autochtones, dont celui de la *Governance House*[42].

Quelques jours avant le début de l'enquête, l'administration centrale des Affaires autochtones, basée à Ottawa, est avisée qu'une quantité inhabituelle de documents ont été détruit par les employés du bureau manitobain à Winnipeg. L'enquête de vérification judiciaire, confiée à Anne Scotton, débute le 3 décembre 2007, au moment où Long Plain est en plein dans la procédure d'audiences publiques de l'*Assiniboia Community Committee* pour l'acquisition et la fermeture de la ruelle traversant sa propriété dans le quartier de Polo Park. Entre décembre 2007 et mai 2008, l'équipe de Scotton se rend sur le terrain et interroge des dizaines de personnes à propos des trois dossiers identifiés comme problématiques par RCGT. Le rapport de Scotton est conclu en août 2008 et transmis au Comité fédéral de la vérification et de l'évaluation.

L'un des objectifs de l'équipe d'enquête était d'analyser la pertinence et la légalité du financement accordé par le bureau manitobain à l'ACM pou le projet de *Governance House*. L'analyse de ces financements, menée par l'équipe d'enquête, fait ressortir trois problèmes principaux : l'utilisation douteuse des autorisations de financement de programmes ; le dépassement de la limite du pouvoir d'approbation régional ; et la lenteur à informer l'administration centrale des allocations de financements à l'ACM.

[41] Le rapport de l'enquête de vérification judiciaire, qui constitue la source des informations présentées ici, ne précise pas l'origine de l'examen demandé par le Ministère fédéral des Affaires autochtones : on ne sait pas ce qui l'a déclenché en premier lieu et je n'ai pas pu trouver d'informations à ce sujet.

[42] Les deux autres dossiers sont intitulés « Financement du projet Centre-Nord de Manitoba Hydro (projets d'électrification et d'assainissement des sols) » et « Avance concernant l'inondation des terres de la Première nation de Pinaymootang (Fairford) ». Ces dossiers ne concernent pas directement notre présent propos.

Les enquêteurs reprochent aux responsables du bureau manitobain d'avoir outrepassé leur autorité pour attribuer des financements à l'ACM sans en avertir la maison-mère, le Ministère des Affaires autochtones. Les employés du bureau manitobain ont procédé à un découpage artificiel du projet en différentes phases, ce qui leur a permis de contourner les plafonds normalement autorisés pour le financement de certains programmes[43]. En outre, il leur est reproché d'avoir accordé ces financements au titre de programmes qui, légalement, ne devraient pas couvrir le type de dépenses présentées par l'ACM[44]. Le travail de l'équipe de Scotton a débouché sur une enquête disciplinaire sur trois employés du bureau manitobain, dont les deux plus hauts gradés, la directrice régionale et le directeur régional associé, ont fini par être rétrogradés [Paul, 2009].

Le rapport de Scotton est remis au Comité fédéral de la vérification et de l'évaluation en août 2008 mais il n'est rendu public qu'en janvier 2009[45] [Paul, 2009]. Autrement dit, avant le début de l'année 2009, personne n'est au courant de l'enquête et des allégations de conduite douteuse à l'encontre du bureau manitobain pour le projet de la *Governance House*. La presse locale et régionale s'était déjà fait l'écho de l'existence de l'enquête ; en janvier 2009, les conclusions du rapport sont reprises dans la presse, par le *Winnipeg Free Press*, l'un des principaux quotidiens locaux, la *Canadian Broadcasting Corporation* (CBC) ou encore le journal local *The Star*. La presse attire l'attention du public sur le projet de l'ACM et le rôle ambigu du bureau manitobain des Affaires autochtones [Cbc.ca, 2007 ; Larue, 2008 ; The Star, 2009 ; Paul, 2009]. Les conclusions peu flatteuses de l'enquête et la lumière faite sur l'utilisation anormale de financements par le bureau manitobain ont pu participer aux difficultés de l'ACM pour financer la construction de la *Governance House*. L'un de mes interlocuteurs évoqua les difficultés financières de l'ACM pour la construction du bâtiment comme facteur d'abandon du projet [Entretien avec Finnigan, 2015]. Mais surtout, la publication du rapport de l'enquête précède de quelques semaines un autre retournement de situation, cette fois dans la politique

[43] Le rapport de l'enquête rappelle que le gestionnaire du bureau manitobain a la possibilité d'attribuer des financements jusqu'à 100 000 $ avant de devoir demander l'approbation au sous-ministre adjoint ou au ministre des Affaires autochtones. Les financements reçus en 2006-2007 représentent trois fois 100 000 $ et correspondent à trois phases du projet de la *Governance House*. La conclusion du rapport d'enquête est que le découpage en phases a permis au gestionnaire du bureau manitobain de dépasser la limite des sommes qu'il était officiellement autorisé à engager sans autorisation de ses supérieurs hiérarchiques de l'administration centrale.

[44] Les 143 440 $ ont ainsi été attribués au titre de l'autorisation 341 qui « a pour but d'aider les Indiens, les Inuits et les Innus en vue de permettre [au Ministère] *d'obtenir leurs avis sur l'élaboration de toutes les politiques et de tous les programmes* ». Sont admissibles en vertu de cette autorisation les dépenses liées à des « *activités visant à étudier, élaborer, proposer ou examiner des enjeux politiques ou informer ou consulter relativement à des enjeux politiques qui relèvent du mandat d'AINC* ». Le rapport de l'enquête souligne à ce propos « On voit difficilement, en ce qui concerne [cette] contribution, quel peut bien être l'apport aux politiques ministérielles qui la rendrait admissible en vertu de l'autorisation employée » [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2008].

[45] Et ce, pour des raisons inconnues.

interne de la Première Nation de Long Plain, qui va mener à l'abandon pur et simple de la *Governance House*.

2.1.4 Des projets d'appropriation territoriale différents pour l'ACM et Long Plain mènent à l'abandon du projet de *Governance House*

L'élection d'un nouveau Chef de Long Plain en avril 2009 provoque l'émergence d'un conflit entre la Première Nation et l'ACM pour le contrôle et l'usage de la future réserve urbaine. En avril 2009, quelques semaines après la publication du rapport de l'enquête de vérification judiciaire de Scotton, une élection générale[46] a lieu à Long Plain. Pour la première fois depuis 1998, Dennis Meeches perd les élections ; les électeurs lui ont préféré David Meeches par 399 voix contre 383 pour Dennis [portageonline.com, 2009][47]. Toutes les personnes que j'ai interrogées au sujet de l'abandon du projet de *Governance House* ont mentionné cette élection comme en étant le facteur principal [Paul, 2014 ; Daniels et Meeches, 2014 ; Fielding, 2014 ; Meeches, 2015 ; Finnigan, 2015]. Le départ de Dennis Meeches entraîne une incertitude sur l'avenir de la *Governance House* : c'est lui qui avait orienté sa Première Nation vers le développement économique urbain et été l'interlocuteur de Ron Evans pour le projet de réserve urbaine à Winnipeg.

La position de David Meeches sur le projet de *Governance House* n'est pas connue immédiatement. Un compte-rendu du conseil municipal de la ville de Winnipeg, qui est alors en cours de négociations avec la Première Nation pour la conclusion de l'accord sur les services et le développement requis par le gouvernement fédéral, montre que, juste après l'élection à Long Plain, les élus de la ville pensent toujours que le projet de l'ACM est d'actualité [Katz dans Ville de Winnipeg, 2009]. David Meeches va toutefois rapidement faire prendre à sa Première Nation une direction différente. Les motivations derrière ce changement de plan laissent apparaître une lutte pour le contrôle et l'usage du territoire entre l'ACM et Long Plain.

Quand Ron Evans contacte Dennis Meeches en 2005 pour lui proposer de collaborer pour la *Governance House*, c'est surtout à l'ACM que le projet est bénéfique, et pas à Long Plain. Dans ce mode de fonctionnement, Long Plain loue le terrain dont elle est propriétaire à l'ACM. L'ACM y fait construire un bâtiment à ses frais dont elle est propriétaire. Les seuls revenus que la Première Nation tire de sa réserve urbaine proviennent des loyers que lui verse l'ACM. Tous les bénéfices provenant des activités menées dans le bâtiment – location d'espace de bureaux à

[46] C'est-à-dire portant sur les mandats de Chef de la bande et de conseillers.
[47] Je n'ai pu trouver aucune information concernant la campagne précédant l'élection : il n'est pas possible en l'état de savoir précisément ce qui provoqua le changement de *leadership* à Long Plain.

des entreprises, vente de biens et de services, collecte de taxes – reviennent à son propriétaire, l'ACM [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014][48].

En outre, Long Plain prévoyait de construire une station-service sur sa propriété ; mais les plans de l'ACM pour le terrain font eux aussi état d'une station-service. Il y aurait deux commerces servant la même fonction à quelques dizaines de mètres d'écart seulement, ce que Long Plain considéra comme préjudiciable à la viabilité de sa propre station-service [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. Dennis Meeches explique avoir accepté la proposition de Ron Evans mais avoir eu certains désaccords avec l'ACM après l'acquisition du terrain. Il affirme que :

> l'ACM voulait certaines choses que je ne pouvais pas accepter. On voulait toujours les avoir là, le soutien, le projet de *Governance* [*House*] de l'ACM bien sûr, mais il y avait différentes choses qu'ils voulaient inclure dans l'accord avec Long Plain. […] Je n'étais pas d'accord avec ça, certaines choses comme l'imposition, les revenus de la taxe sur le tabac...[49] [Entretien avec Meeches, 2015]

La défaite de Dennis Meeches aux élections de 2009 empêche de savoir quelle aurait été la suite des événements par rapport à ces désaccords entre le Chef de Long Plain et l'ACM. Toujours est-il que David Meeches estime après son élection que le plan auquel son prédécesseur a donné son accord est préjudiciable à sa communauté car la majorité des bénéfices provenant de la réserve urbaine lui échapperait ; le nouveau Chef de Long Plain rencontre alors le Grand Chef de l'ACM et lui annonce que sa Première Nation abandonne purement et simplement le projet de *Governance House* [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014].

Tim Daniels, à l'époque président de la *Arrowhead Development Corporation*, résume ainsi son point de vue sur le plan initial : « ça me dérangeait qu'ils [l'ACM] soient partis pour utiliser le terrain pour eux-mêmes et pas nous, les gens qui avaient acheté le terrain »[50] [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. Aux yeux de David Meeches et de Tim Daniels, qui avait été l'architecte du développement de la réserve urbaine de Portage la Prairie, le projet de l'ACM prive Long Plain d'un véritable contrôle sur l'usage du territoire de la propriété de Winnipeg et, à cause de cela, la prive de sources de revenus dont elle manque cruellement [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014].

Dans les propos de Daniels, une impatience se fait également sentir par rapport à la lenteur de l'avancement du projet, dont il accuse l'ACM d'être responsable. Daniels affirme que, au

[48] Voir le schéma 4 dans la section 4.1.2 du Chapitre 2. L'ACM aurait dans notre présent cas le rôle du promoteur immobilier de l'option 1.

[49] « *AMC wanted certain things that I couldn't agree to. Still wanted them there like the support, the AMC governance project of course, but there's different things they wanted to set into the agreement with Long Plain. […] I didn't agree with that, some of that stuff, like taxation, tobacco rebate revenue* »

[50] « *That bothered me that they were going to use the land for themselves and not us, the people who bought the land* »

moment où Long Plain décide de reprendre le contrôle sur le développement de la propriété de Madison, cela faisait déjà trois ans que la Première Nation avait acheté le terrain pour l'ACM et que cette dernière n'avait pas réussi à faire concrètement avancer les choses, en signant un accord municipal par exemple [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. Il affirme par contraste qu'il ne fallut que quelques mois à Long Plain pour parvenir à la signature de l'accord municipal. Ce qui est intéressant dans les propos de Daniels, c'est que malgré les progrès substantiels réalisés par l'ACM[51], il a quand même l'impression qu'elle n'a pas été efficace et que, tout simplement, Long Plain aurait pu mieux faire si elle avait géré le projet elle-même [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014].

Après avoir développé une première réserve urbaine près de la ville de Portage la Prairie, la Première Nation de Long Plain se joignit au projet initié par l'Assemblée des Chefs du Manitoba (ACM) : créer une seconde réserve urbaine, cette fois à Winnipeg, pour accueillir une *Governance House*, faisant office de quartier-général de l'ACM et de lieu de rassemblement dans la capitale pour les gouvernements autochtones de la province. Le projet nécessitait pour l'ACM de suivre une procédure routinière au sein du système municipal pour l'aménagement du territoire. L'absence d'une consultation locale menée par l'ACM provoqua la résistance des riverains au projet de *Governance House* et faillit faire échouer le projet. L'intervention d'un ancien employé municipal, le directeur du département d'urbanisme, permit à l'ACM et à la Première Nation de Long Plain de comprendre l'importance de la consultation locale dans les questions d'aménagement du territoire à Winnipeg. Le système de *Community Committees*, une exception winnipégoise, donne aux conseillers municipaux locaux un véritable pouvoir de *veto* sur les projets d'aménagement du territoire dans leur circonscription et rend les débats publics : Long Plain apprit avec l'expérience de la *Governance House* l'importance de l'expertise technique et légale, de la relation avec les riverains et de la nécessité de convaincre les élus locaux. Deux éléments conduisirent toutefois à l'abandon du projet de *Governance House* : les pratiques douteuses du bureau manitobain des Affaires autochtones concernant le financement du bâtiment et l'élection d'un nouveau *leadership* de la Première Nation de Long Plain. Le nouveau Chef met fin à la collaboration entre Long Plain et l'ACM, enterrant ainsi la

[51] La rapidité avec laquelle Long Plain put conclure l'accord municipal s'explique aussi par le travail mené en amont par l'ACM. On a vu plus haut qu'au moins six mois de délai sont imputables au processus engagé avec la municipalité pour la fermeture et l'acquisition de la ruelle traversant la propriété. En outre, Dennis Meeches lui-même explique que, quand David Meeches est élu Chef de Long Plain en avril 2009, l'accord municipal sur le développement et les services avec la ville de Winnipeg était quasiment abouti [Entretien avec Meeches, 2015] : quand David est élu Chef, il n'y a donc plus grand-chose à faire pour parvenir à la conclusion de l'accord. Au cours de la période de trois ans écoulée entre l'acquisition de la propriété par la Première Nation et l'abandon du plan de la *Governance House* par David Meeches, des progrès importants dans la concrétisation du projet ont donc été réalisés par l'ACM, en dépit de ce qu'affirme Daniels.

Governance House, reprend le contrôle sur les négociations avec la municipalité et reconfigure l'usage de la réserve urbaine : il ne s'agira plus d'un centre institutionnel pour les bureaux des représentants des Premières Nations mais d'une zone de développement économique aménagée et contrôlée par la Première Nation de Long Plain.

2.2 Deuxième projet : la zone de développement économique de la Première Nation de Long Plain (2009-2013)

2.2.1 L'insertion de Long Plain dans le système géopolitique local

A partir de l'élection de David Meeches en avril 2009, la Première Nation de Long Plain est désormais aux commandes des détails de l'aménagement de la future réserve urbaine et des négociations avec la municipalité pour l'accord municipal. L'obligation pour une Première Nation de présenter au gouvernement fédéral un accord formel signé avec la municipalité donne un pouvoir important à la ville de Winnipeg : tant qu'elle ne conclut pas un accord avec Long Plain, la conversion en réserve du terrain est bloquée et le projet de développement économique ne peut être mis en œuvre. Afin d'obtenir la conclusion de l'accord municipal, indispensable à la création de la réserve, Long Plain dut s'insérer dans le système géopolitique local de Winnipeg. Dans ce qui suit, j'analyse le rôle central du conseiller municipal de Saint-James dans les négociations pour l'accord municipal, ce qui permet de comprendre la stratégie mise en place par la Première Nation de Long Plain pour accroître l'acceptabilité de son projet par les riverains de la future réserve.

A Winnipeg, un système géopolitique local original

A Saskatoon, le rôle du conseil municipal dans la conclusion d'accords avec des Premières Nations souhaitant créer une réserve urbaine se limite à deux éléments : il autorise l'administration à négocier avec les Premières Nations puis sanctionne par un vote l'adoption de l'accord municipal. L'administration gère le reste : elle négocie directement avec le gouvernement autochtone, rédige les documents, mène l'éventuelle consultation publique et recommande au conseil municipal l'adoption des accords. Hartney et Kripki, du département d'urbanisme de Saskatoon, affirment ainsi que le conseil municipal ne fait « qu'acquiescer »[52] à l'adoption de l'accord municipal [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017]. Elles vont même jusqu'à dire que refuser l'adoption d'un accord avec une Première Nation pour la création d'une réserve

[52] « *giving it their positive nod* »

urbaine représenterait « un suicide politique »[53] pour les conseillers municipaux de Saskatoon [Entretien avec Dorval *et al.*, 2017].

A Winnipeg, l'adoption de l'accord municipal est au contraire un processus politique, caractérisé par la multiplicité des échelons de prises de décisions relatives à l'aménagement du territoire et par le rôle central des élus. Il y a dans la capitale manitobaine un véritable système géopolitique local assurant à la municipalité la conservation du contrôle sur l'usage du territoire en cas de création d'une réserve urbaine.

Philippe Subra définit un système géopolitique local comme un « dispositif, plus ou moins élaboré, qui assure à un acteur politique un contrôle dominant, stable et durable sur un territoire donné d'échelle locale » [Subra, 2016 : 261]. Ces systèmes sont caractérisés par la multiplicité d'acteurs intervenant au sein d'un réseau complexe de flux politiques, idéologiques, financiers et relationnels ; par leur finalité, qui est de procurer à l'acteur dominant le contrôle sur le territoire concerné ; et par leur dimension locale, dépassant rarement les limites de l'agglomération [Subra, 2016 : 260-261].

Dans le cas de Winnipeg, on peut bien parler d'un système géopolitique local assurant à la municipalité, à travers divers échelons, le contrôle sur l'aménagement du territoire dans la ville. La prise de décisions concernant l'aménagement du territoire est partagée entre des acteurs multiples qui s'inscrivent à différentes échelles dans le territoire de la ville, du niveau local de la circonscription jusqu'à au conseil municipal représentant l'ensemble de la population. Subra rappelle qu'en géopolitique locale, le contrôle d'un territoire se traduit « non pas par le contrôle militaire ou la souveraineté juridique, mais par l'usage » [Subra, 2016 : 27]. Or grâce à son système de décisions d'aménagement du territoire, la ville s'assure que ses plans de zonage et d'aménagement sont systématiquement respectés : l'objectif de ce système est de permettre aux acteurs municipaux de conserver le contrôle sur l'usage du territoire municipal, même une fois qu'une propriété passe sous juridiction autochtone. Enfin, c'est un système que l'on peut qualifier de local pour deux raisons : d'abord, parce qu'il n'est en vigueur qu'au sein des limites municipales de Winnipeg ; ensuite, parce que les normes d'usage du territoire proviennent des politiques publiques d'aménagement de la ville, traduites dans les plans d'urbanisme et de zonage en vigueur dans la municipalité. Pour ces deux raisons, le contrôle des acteurs municipaux sur l'usage du territoire s'arrête aux frontières de la ville, donnant à ce système géopolitique une dimension profondément locale.

[53] « *a political suicide* »

Le rôle central du conseiller municipal dans l'adoption de l'accord municipal

Le système géopolitique de Winnipeg fit du conseiller municipal de la circonscription de Saint-James un acteur central de l'adoption de l'accord municipal. Cette situation s'explique à la fois par le mode d'adoption de l'accord municipal et par les rôles spécifiques que remplissait le conseiller municipal de la circonscription de Saint-James, Scott Fielding.

La circonscription de Saint-James fait partie de l'*Assiniboia Community Committee* (ACC). Tout changement au plan local d'urbanisme affectant la circonscription doit être accepté par l'ACC. La création de la réserve urbaine de Long Plain affecte le plan d'urbanisme municipal puisque, quand la propriété obtient le statut de réserve, elle ne fait plus partie de la juridiction municipale. L'accord municipal, qui participe à la création de la réserve, doit donc être approuvé par un vote à la majorité des membres de l'ACC. Or, d'après deux conseillers municipaux que j'ai interrogés, même si les trois conseillers d'un *Community Committee* votent, le vote est généralement aligné sur celui du conseiller municipal dont la circonscription est concernée par le projet [Entretiens avec Morantz, 2017 ; Gillingham, 2017]. Scott Fielding étant conseiller de Saint-James et siégeant à l'ACC, il était doublement nécessaire pour Long Plain d'obtenir son soutien au projet de réserve urbaine.

Deux autres fonctions de Scott Fielding dans la structure politique de Winnipeg lui donnèrent un rôle central. Une fois que l'accord est approuvé à l'échelle de l'ACC, il est soumis au Comité permanent sur la Propriété et le Développement. Fielding étant à l'époque président de ce comité, il pouvait influer sur l'adoption ou le rejet de l'accord municipal lors de cette deuxième étape.

Ensuite, si le Comité permanent sur la Propriété et le Développement approuve l'adoption de l'accord municipal, il le transmet à une autre structure, appelée Comité de Direction de la Politique (*Executive Policy Committee*). Au moment des négociations avec Long Plain, Fielding était président et membre du Comité de Direction de la Politique[54] : il jouait donc un rôle essentiel dans la troisième étape de l'adoption de l'accord municipal.

Enfin, une fois que le *Community Committee*, le Comité permanent sur la Propriété et le Développement et le Comité de Direction de la Politique, ont chacun tour à tour approuvé l'accord municipal, celui-ci doit être officiellement adopté par un vote du conseil municipal dans son ensemble – auquel Fielding participait également, en sa qualité de conseiller municipal.

[54] De 2008 à 2013 [CBC, 2013].

Au total, le conseiller municipal de la circonscription de Saint-James allait participer aux quatre étapes de l'adoption de l'accord municipal, ce qui lui permettait de peser, dans un sens ou dans l'autre, sur l'avenir de la réserve urbaine de Long Plain. On comprend ainsi l'attention que la Première Nation dut porter à la satisfaction des demandes de ce conseiller municipal.

Un soutien conditionnel du conseiller municipal

Tim Daniels affirme que Scott Fielding n'avait aucune réticence à l'idée de voir une réserve urbaine s'établir dans sa circonscription, à une condition toutefois : que la Première Nation mène un processus de consultation locale [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. Cette exigence du conseiller municipal conduisit Long Plain à mettre en place un processus de consultation locale.

Scott Fielding se représente son rôle dans le processus d'adoption de l'accord municipal comme stratégique : il affirme que Long Plain « s'est assurée qu['il] signe l'accord sur le partage des services »[55] et que si la Première Nation ne l'avait pas consulté, l'accord « aurait pu aller jusqu'au conseil municipal et [il] aurai[t] pu voter contre »[56] [Entretien avec Fielding, 2014]. Concrètement, ce que Fielding demande à Long Plain n'est ni plus ni moins que d'informer les résidents de Saint-James sur les détails de son projet d'aménagement pour la future réserve urbaine et de leur donner l'opportunité d'échanger avec les gestionnaires du projet [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. On peut donc parler d'un processus de concertation[57].

Daniels insiste au cours de notre entretien sur le fait que Long Plain n'avait aucune obligation légale de consulter les citoyens de Saint-James mais qu'elle l'a quand même fait par calcul stratégique [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. Ayant compris l'importance de Fielding dans l'adoption de l'accord municipal, Long Plain tâcha de mettre le conseiller municipal de son côté en menant une consultation locale. La stratégie de Long Plain fonctionna : Fielding affirma au cours de notre entretien que la « bonne volonté »[58] de la Première Nation à mener une consultation avec les riverains participa à l'adoption de l'accord municipal [Entretien avec Fielding, 2014].

---

[55] « *made sure I signed off the Services Sharing Agreement* ». Au cours de notre entretien, Fielding utilise l'expression « *Services Sharing Agreement* » ou « SSA » et non pas « *Municipal Development and Services Agreement* » (MDSA) ou « *Municipal Services Agreement* » (MSA), la terminologie qui a été utilisée par tous mes autres interlocuteurs.

[56] « *could still go to council and I could have voted against it* »

[57] La concertation « permet aux participants […] de faire entendre leurs positions et de faire valoir leurs arguments et leurs contre-propositions » [Subra, 2014 : 107].

[58] « *goodwill* »

Long Plain va alors mener plusieurs exercices distincts avec la population locale. Le premier relève de la consultation sur le projet d'aménagement du territoire à proprement parler ; le second consiste en un processus d'information et d'échanges avec la population locale.

Consultation des acteurs locaux et adaptation du plan

Après l'abandon du projet de *Governance House,* Long Plain revit les plans de développement de sa propriété urbaine. La Première Nation envisagea alors la construction d'un bâtiment de neuf ou dix étages[59] sur la moitié sud de la parcelle de Madison. Mais ce nouveau plan posa des problèmes aux entreprises adjacentes à la propriété et aux résidents du quartier.

Comme avec le plan de l'ACM, c'est la présence d'une ruelle à proximité du bâtiment qui fut problématique. Une ruelle traverse la propriété d'est en ouest, reliant les rues de Kensington et de Madison. Tim Daniels rencontra plusieurs entreprises qui opéraient à proximité de la future réserve urbaine. Elles exprimèrent la crainte que, si Long Plain procédait au développement de la propriété tel qu'elle l'envisageait, elles ne puissent plus faire circuler leurs véhicules lourds juste au sud du bâtiment alors que la circulation de ces camions était indispensable à leurs activités.

La Première Nation proposa alors de revoir ses plans et s'engagea, une fois la conversion au statut de réserve effective, à construire des routes d'accès supplémentaires pour permettre aux entreprises adjacentes à son bâtiment de fonctionner normalement [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. La solution satisfit techniquement les entreprises, mais l'une d'elles souleva un autre problème : les nouvelles routes d'accès permettraient certes à leurs véhicules de circuler, mais les entreprises n'avaient aucune garantie que la Première Nation n'engage pas des poursuites à leur encontre dans le cas où leurs camions soient obligés de manœuvrer sur une partie du territoire de la réserve urbaine – ce qui constituerait un cas de violation de propriété privée. Long Plain affirma n'avoir aucun problème avec le passage partiel de véhicules sur sa propriété mais il fallut donner à cet engagement une valeur légale. Daniels explique avoir dû rencontrer à plusieurs reprises le chef de cette entreprise et son avocat afin d'établir un document actant l'engagement de la Première Nation à autoriser la manœuvre de ses véhicules sur la future réserve urbaine.

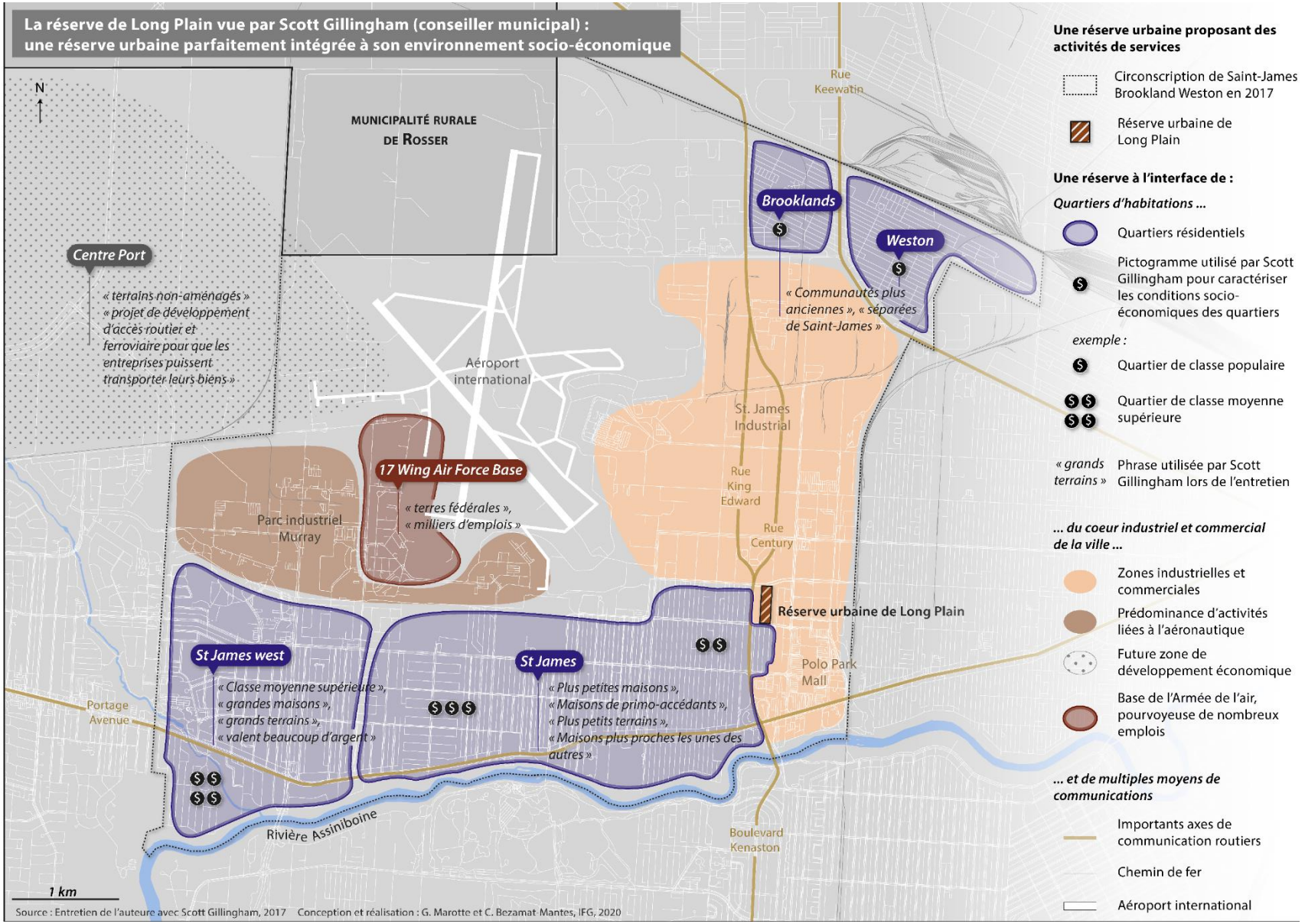
Le plan de Long Plain posa en outre un problème à d'autres personnes : Daniels affirme que « les citoyens de Saint-James n'étaient pas très réceptifs à un bâtiment de 10 étages »[60]

[59] Le nombre d'étages mentionné dans ce projet varie selon les interlocuteurs.
[60] « *the citizens of Saint-James weren't too receptive for a 10-story building* »

[Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. Un bâtiment d'une telle hauteur aurait en effet détonné dans le paysage architectural du quartier, composé de constructions dépassant rarement les trois étages [Enquête de terrain, 2015-2017]. Les habitants souhaitant conserver une certaine cohérence architecturale dans leur quartier, Long Plain modifia son plan initial : le bâtiment qu'elle érigerait sur la réserve serait de hauteur beaucoup plus modeste.

Les deux compromis que la Première Nation accepta de faire – la construction de routes d'accès et d'un bâtiment moins imposant – démontrent sa volonté de ne pas commettre les mêmes erreurs que l'ACM avec la *Governance House*. Afin d'éviter que des acteurs locaux, résidents ou entreprises, ne s'opposent au projet et compromettent l'adoption de l'accord municipal à l'*Assiniboia Community Committee*, Long Plain adopta une attitude de conciliation : elle adapta ses plans de développement au contexte local, en prenant en compte les besoins pratiques des entreprises environnantes et l'image que les habitants ont de leur quartier, pour s'y intégrer harmonieusement. La carte 7 illustre la manière dont Scott Gillingham[61], conseiller municipal de Saint-James, se représente sa circonscription. La carte a été réalisée à partir de notre entretien de janvier 2017.

[61] Gillingham remplace Scott Fielding comme conseiller de Saint-James à partir de l'élection municipale de 2014.



Carte 12 : La réserve de Long Plain vue par Scott Gillingham (conseiller municipal) : une réserve urbaine parfaitement intégrée à son environnement socio-économique

La réserve urbaine de Long Plain est située en bordure de la circonscription de Saint-James, dans la partie commerciale et industrielle. Le Polo Park Mall, juste au sud-est, est l'un des centres commerciaux principaux de la capitale. Au nord et au sud-est de la propriété de Long Plain, on trouve de nombreux magasins et grandes surfaces comme Toys'R'Us, Home Depot ou Costco. A l'ouest de Saint-James Industrial sont implantés l'aéroport international de Winnipeg et la base des forces aériennes de la 17e escadre. Le Murray Industrial Park, au sud de l'aéroport, accueille quant à lui des activités aéronautiques. La réserve urbaine est idéalement située à proximité de deux axes majeurs de la capitale : sur un axe nord-sud, la Century Street, devenant sur la rive sud de la Rivière Rouge le Kenaston Boulevard, et sur un axe est-ouest, la Portage Avenue, qui débute dans le centre-ville de Winnipeg et devient l'autoroute transcanadienne 1a vers la Saskatchewan. La réserve urbaine de Long Plain, avec son immeuble de bureaux, ses petits commerces et, d'ici 2021, son complexe hôtelier, trouve ainsi parfaitement sa fonction dans le tissu économique de la circonscription.

Processus d'information et d'échange avec les citoyens de Saint-James

L'une des demandes de Scott Fielding était que Long Plain informe elle-même les résidents du quartier des détails de son projet. Le conseiller municipal souhaitait que la Première Nation organise une journée d'accueil (*open house*) pour les citoyens de Saint-James, afin de leur communiquer les détails de l'aménagement sur la future réserve urbaine [Entretien avec Fielding, 2014 ; Entretien avec Daniels, 2015]. Cette démarche n'a en soi rien d'exceptionnel : c'est une pratique devenue courante que d'inclure les citoyens dans les projets d'aménagement locaux afin d'en accroître l'acceptabilité et éviter un rejet pur et simple ou des délais dans la réalisation de l'aménagement. La particularité de la démarche de Long Plain est qu'elle ne visait pas uniquement à informer les résidents des détails du projet d'aménagement mais également à les familiariser avec le concept des réserves urbaines, comme nous allons le voir à présent.

La nécessité pour la Première Nation d'expliquer sa démarche de création de réserve urbaine est sous-tendue par sa volonté de déconstruire un certain nombre de représentations négatives du grand public à propos des réserves indiennes et de leurs habitants. Au cours de notre discussion sur les résistances du public envers les réserves urbaines, la journaliste Alexandra Paul[62] me tint les propos suivants :

> Il y a toujours une réticence du public à l'encontre des réserves urbaines parce que les gens sont persuadés que ce seront des ghettos résidentiels et qu'elles ressembleront aux réserves en dehors de la ville. Et il y a toujours beaucoup de préjugés au Manitoba [envers les Autochtones]. […]

[62] Journaliste au Winnipeg Free Press, l'un des deux principaux quotidiens locaux. Paul couvre régulièrement l'actualité autochtone dans la capitale.

> Je pense que c'est un facteur. C'est une des plus importantes minorités, qui croît rapidement et qui a tendance à être démunie et défavorisée.
>
> Auteure : Mais pourquoi est-ce que les gens s'opposeraient à une réserve urbaine qui est censée être uniquement une zone de développement économique ?
>
> Paul : Parce qu'ils ne voient pas comment elle pourrait être autre chose que ce qu'ils ont l'habitude de voir sur les réserves [rurales] financées par le gouvernement fédéral[63] [Entretien avec Paul, 2014]

Le terme de « ghettos » employé par la journaliste souligne la fracture entre Autochtones et non-Autochtones et les territoires qui leur sont associés : la réserve indienne est perçue comme un « ghetto » et en tant que telle, elle n'a pas sa place dans la ville des non-Autochtones.

Outre les représentations négatives que le public nourrit à l'égard des réserves indiennes, Paul relève une autre crainte des citadins : l'idée que lorsqu'une réserve urbaine est établie, cela attire des populations indésirables – elle parle bien de ghettos *résidentiels*. La chercheuse Shauna MacKinnon, professeure au département *Urban and Inner-City Studies* de la *University of Winnipeg*, fait écho à ces propos :

> Les gens ont cette idée que, à partir du moment où il y a une réserve urbaine, tous ces – ouvrez les guillemets – « Indiens » vont déménager en ville et installer des camps à plein de petits endroits. C'est que ce pensent beaucoup de gens[64] [Entretien avec MacKinnon, 2014]

On retrouve dans les propos de MacKinnon l'idée évoquée par Paul que, pour une partie du public, les réserves urbaines servent une fonction résidentielle pour les Autochtones, ce qui est perçu négativement.

C'est sur la déconstruction de ces deux représentations – d'une part l'association entre réserves rurales dysfonctionnelles et réserves urbaines et d'autre part la perception des réserves urbaines comme des territoires d'émigration pour les Autochtones ruraux – que la Première Nation de Long Plain axa sa campagne d'information auprès des citoyens de la circonscription de Saint-James. Je vais à présent étudier cette campagne d'information, en détaillant d'une part les procédés utilisés par la Première Nation et d'autre part la terminologie utilisée et le contenu des discours tenus aux résidents du quartier.

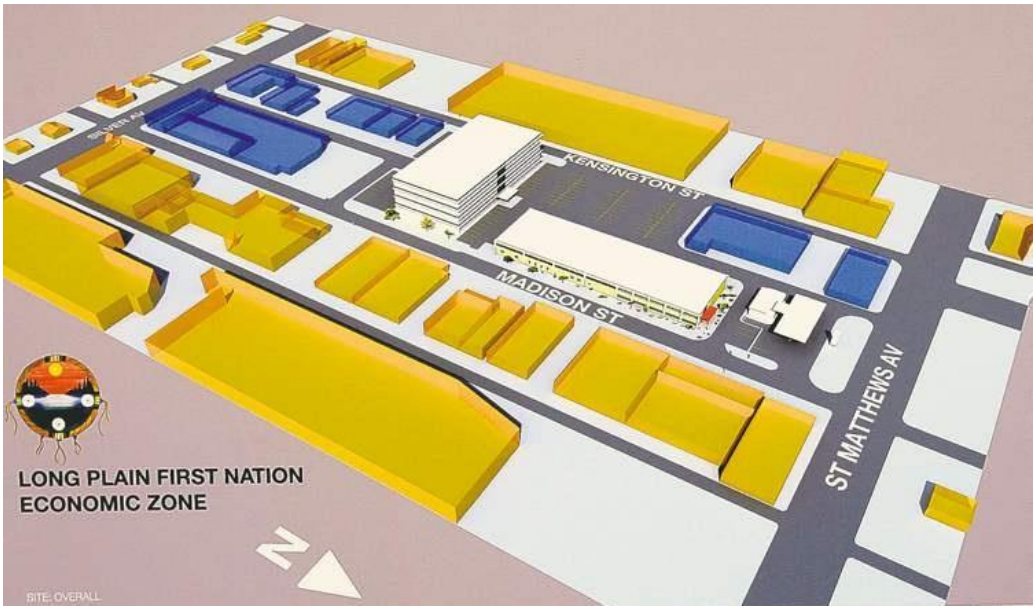
---

[63] « *there's still a public background against urban reserves because people believe that they'll be residential ghettos and look like what reserves look like outside the city and there's still lots of prejudice in Manitoba. […] I think there's one factor. It's one of the largest minorities, it's growing fast, it tends to be dispossessed and deprived.* Auteure : *But why would people be opposed to an urban reserve which is meant to be only an economic development zone ?* Alexandra Paul *: Because they don't see how it can be anything but what they're used to see on federally funded reserve* »

[64] « *People have this idea that once there's an urban reserve, all these, quote unquote, "Indians" are going to move to the city and set up camps in little spots. That's what a lot of people think* »

Tim Daniels, à l'époque président de la Arrowhead Development Corporation, se chargea de la campagne d'information de Long Plain[65]. Il résume ainsi la manière dont il appréhenda cet exercice : « Notre approche, c'est la consultation, pas la confrontation »[66] [Entretien avec Daniels, 2015].

Afin de créer un lien avec les habitants du quartier avant la journée d'accueil, Daniels se rendit en personne dans le quartier de Saint-James[67] pour faire du porte-à-porte et rencontrer les résidents individuellement. L'objectif de ce procédé était triple. D'abord, il permit aux habitants de mettre un visage sur un représentant de Long Plain et de savoir qui était la personne en charge du projet de développement de la réserve urbaine. Ensuite, il s'agissait d'expliquer de vive voix les raisons pour lesquelles Long Plain organisait une journée d'accueil et les sujets qui seraient évoqués. Enfin, rencontrer les résidents en personne permit à Daniels de commencer à présenter quelques éléments concernant la future réserve urbaine. Lors de cet exercice, Daniels se munit d'une modélisation des plans de développement de propriété de Madison (photographie 5), ce qui permit aux habitants d'avoir une première idée de l'aménagement du terrain prévu par la Première Nation : construire une station-service et un immeuble de bureaux et réhabiliter l'ancien bâtiment de Manitoba Hydro pour accueillir le *Yellowquill College*.



Photographie 10 : Modélisation de la zone de développement économique de Long Plain à Winnipeg

[65] Les deux entretiens que j'ai conduits avec Tim Daniels, en 2014 et 2015, sont la source des informations présentées dans ce paragraphe, sauf indication contraire.
[66] « *Our approach is consultation, not confrontation* »
[67] Je n'ai pas pu obtenir de précisions quant à l'aire couverte par Tim Daniels : il explique seulement avoir rendu visite aux habitants « dans la zone autour de la réserve » (« *in the area surrounding the reserve* ») [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014].

La journée d'accueil eut lieu quelques jours après le porte-à-porte de Daniels dans le quartier. Au cours de cet événement, le représentant de Long Plain accorda une attention toute particulière à la terminologie employée et à la manière dont il présenta le projet de réserve urbaine aux habitants. Pour Scott Fielding, l'un des objectifs de la journée d'accueil était d'expliquer aux résidents comprennent en quoi consistait le projet de Long Plain. Au cours de notre entretien, il explique que l'emploi du terme « réserve urbaine » peut être déroutant pour les non-Autochtones parce qu'ils ne savent pas à quoi il fait référence [Entretien avec Fielding, 2014]. Toutefois, considérant les points sur lesquels Daniels insista lors de l'événement, il apparaît que le problème des habitants n'est pas tant la compréhension de la terminologie que leur crainte de voir des Autochtones déménager en masse dans leur quartier et installer près de chez eux une réserve telle qu'ils se l'imaginent.

Daniels se concentra sur deux éléments importants auprès des résidents de Saint-James : déconstruire l'association avec les réserves rurales et la fonction économique de la réserve urbaine. Daniels insista sur le fait que la réserve urbaine de Long Plain n'aurait rien de commun avec les réserves rurales dont le public a une image négative : « Des logements insalubres, des épaves de voiture, des chiens… Ce sont les choses que j'ai dû expliquer : ce n'est pas une réserve comme vous pouvez vous l'imaginer ou à propos desquels vous avez lu dans vos cours d'histoire »[68] [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. Il insista en outre sur le fait que la réserve urbaine n'accueillerait pas de logements [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014 ; Daniels dans Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. *et al.*, 2019 : 139]. En dissociant la réserve urbaine des réserves traditionnelles qui sont l'objet d'une représentation négative par le public, Daniels tenta d'éviter une opposition de principe des habitants de Saint-James. Qu'il ait insisté de lui-même sur le fait qu'elle n'aura pas de fonction résidentielle démontre qu'il présupposait une crainte des résidents face à l'arrivée potentielle d'Autochtones dans leur quartier. Dans ces propos, il s'agissait d'insister sur ce que la réserve urbaine ne serait pas ; il restait encore à expliquer ce qu'elle serait.

Le titre du plan que Daniels utilisa lors du porte-à-porte dans le quartier est significatif : *Long Plain First Nation's Economic Development Zone*. Ce nom permet de véhiculer clairement la fonction économique de la propriété de la Première Nation. On retrouve dans la terminologie utilisée par Daniels la volonté de « désamorcer une partie de la résistance politique réactionnaire attendue »[69] par les Premières Nations qui créent une réserve urbaine, comme le signalait déjà Gertler en 1999 [Gertler, 1999 : 269]. Le sociologue note qu'en Saskatchewan, certains acteurs

[68] « *Substandard housing, old cars, dogs... That's the things I had to explain: this is not reserve as you may picture it or have read about in history* »
[69] « *deflect some of the expected reactionary political resistance* »

tentèrent vers la fin du 20e siècle de faire évoluer la terminologie en remplaçant le terme « réserve urbaine » par l'expression « centre urbain de développement des Premières Nations » (*First Nations Urban Development Centre*). L'expression n'est pas utilisée en Saskatchewan[70], mais elle prit bien racine sous une forme légèrement différente dans le Manitoba. En effet, l'expression « zone de développement économique de la Première Nation de Long Plain » remplit les mêmes fonctions sémantiques que « centre urbain de développement des Premières Nations », identifiées par Gertler [Gertler, 1999 : 269]. L'expression permet de faire disparaître le mot « réserve » et ses connotations négatives. Les mots « développement économique » suggèrent l'implantation d'activités commerciales, excluant implicitement une fonction résidentielle de la réserve urbaine. Le terme « zone », comme « centre », « suggère un site spatialement compact, dédié à une liste relativement courte de fonctions »[71] [Gertler, 1999 : 269].

Au cours de la journée d'accueil, Daniels mobilisa le terme « zone de développement économique » pour déconstruire l'association possible entre le projet de Long Plain et les réserves traditionnelles. Il expliqua ainsi aux résidents que la propriété de Madison est « une zone d'affaires, pas une zone de réserve »[72] [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. La terminologie utilisée permit d'insister sur ce qui motive l'initiative de Long Plain : créer du développement économique pour constituer de nouvelles sources de revenus pour la bande[73]. Enfin, il rappela que le plan d'urbanisme de la ville pour la zone concernée n'autorisait que des usages commerciaux. Il inscrivit de cette façon le projet de Long Plain dans les statuts d'aménagement du territoire et d'urbanisme prévus par la municipalité, qui ne sont modifiables qu'après un processus d'audiences publiques dans lequel les citoyens peuvent intervenir[74] – de quoi rassurer les habitants de Saint-James que la Première Nation respecterait le cadre légal en vigueur ; autrement dit, que la municipalité conserverait le contrôle sur l'aménagement du territoire même après la création de la réserve.

Enfin, la journée d'accueil fut l'occasion pour le représentant de Long Plain de présenter la réserve urbaine comme bénéfique pour la municipalité et pas seulement pour la Première

[70] Tous mes interlocuteurs saskatchewannais parlèrent de réserves urbaines, n'utilisant jamais une autre expression. Hartney et Kripki expliquèrent qu'elles les appelaient des réserves urbaines pour la simple raison que c'étaient des réserves et qu'elles se trouvaient en ville et affirmèrent n'avoir jamais envisagé de les appeler autrement.

[71] « *suggests a spatially compact site, dedicated to a relatively short list of purposes* »

[72] « *a business zone, not a reserve zone* »

[73] On peut retracer l'usage du terme « *economic development zone* » au moins à 2009 : au cours d'un conseil municipal de la ville de Winnipeg, le maire, répondant à une question d'un conseiller à propos de la réserve urbaine de Long Plain, commence par dire « J'utiliserai le terme de 'Zone de Développement Economique' parce nous savons tous à quoi doit servir ce projet » (« *I'll use the term 'Economic Development Zone' because we all know what that project is all about* ») [Katz dans Ville de Winnipeg, 2009 : 5].

[74] Comme nous l'avons vu avec la requête de Long Plain pour l'acquisition et la fermeture de la ruelle traversant sa propriété, dans la section 2.1.2.

Nation. On retrouve là une stratégie adoptée par la Nation Crie de Muskeg Lake lorsqu'elle prit contact avec la ville de Saskatoon[75]. Le raisonnement mis en avant par la Première Nation est simple : « On va améliorer votre quartier »[76] [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. Le quartier de Saint-James est ancien, certains immeubles ont près d'un siècle et le bâti y est par endroit dégradé [Entretiens avec Daniels et Meeches, 2014 ; Fielding, 2014 ; Gillingham, 2017]. Or le projet de Long Plain impliquait la construction d'un bâtiment, la réhabilitation d'un autre et la rénovation de la voirie aux abords de la réserve ainsi que l'installation de commerces. En d'autres termes, le développement de la réserve urbaine allait participer à redynamiser le tissu économique du quartier et améliorer le bâti, avec un impact sur l'image globale de cette zone et, potentiellement, sur la valeur des propriétés aux alentours de la réserve.

Aux yeux du représentant de Long Plain et du conseiller municipal de l'époque, la stratégie de consultation et d'information des résidents fut un succès [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014 ; Entretien avec Fielding, 2014]. Elle permit à la Première Nation de montrer qu'elle était prête à se comporter comme un « bon voisin »[77] [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014], adapter ses plans aux besoins des entreprises locales et à l'image que la population se fait de son quartier, et à faire preuve de transparence, en informant les résidents de Saint-James de ses projets pour la propriété. En incluant la population locale dans son projet, Long Plain agit stratégiquement à deux égards. D'une part, elle satisfit l'exigence de consultation locale du conseiller municipal afin d'emporter son soutien pour l'adoption de l'accord municipal. D'autre part, elle put rassurer les riverains sur ses plans d'aménagement et accroître l'acceptabilité de son projet auprès de la population locale.

En parallèle de ce processus de consultation et d'information des entreprises et résidents de Saint-James, la Première Nation continua les négociations avec la ville concernant l'accord municipal à proprement parler. Après une rencontre initiale entre le Chef de Long Plain et le maire de Winnipeg, Sam Katz, le processus passa entre les mains de l'administration municipale. Tim Daniels rencontra tous les départements municipaux concernés par les services dont la réserve urbaine bénéficierait ainsi que ceux s'occupant de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme pour mettre au point les détails de l'accord municipal [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014].

Le 14 juillet 2010, le Comité permanent des politiques vote l'adoption de l'accord municipal sur le développement et les services. Le 21 juillet, le conseil municipal adopte l'accord à l'unanimité. Les négociations avec la ville de Winnipeg pour l'accord municipal durèrent donc

[75] Voir la section 2.2.2 du Chapitre 2.
[76] « *We're going to enhance your area* »
[77] « *good neighbour* »

près de quatre ans : Long Plain put alors présenter au gouvernement fédéral l'accord municipal indispensable à l'avancement du processus de conversion en réserve de sa propriété[78].

Pour obtenir un accord municipal avec Winnipeg, la Première Nation de Long Plain dut s'insérer donc dans le système géopolitique local de la capitale manitobaine. L'organisation administrative et politique de la ville donne un poids important aux conseillers municipaux dans les décisions d'aménagement du territoire. Le conseiller de Saint-James conditionna son soutien à la création de la réserve urbaine à la consultation de ses électeurs par Long Plain. La Première Nation dut donc impliquer le public dans son projet d'aménagement. Le processus de création de la réserve de Long Plain contraste ainsi fortement avec celui de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon que nous avons exploré dans le chapitre précédent. A Saskatoon, les négociations avaient été tenues volontairement secrètes et le public n'avait été informé qu'après la création de la réserve. On assiste donc à Winnipeg à une politisation et une publicisation de la phase municipale de la création de réserves urbaines, là où Saskatoon fait de l'adoption de l'accord municipal une procédure administrative dans lequel le public n'a pas de rôle à jouer. Ce sont donc les particularités locales – inclusion du public dans l'aménagement du territoire et rôle important du conseiller municipal et des *Community Committees* – qui amenèrent la Première Nation de Long Plain à mettre en place une stratégie de consultation locale : information des résidents, prise en compte de leurs besoins et intérêts et adaptation du plan initial. Le rôle important du public, qui nourrit des représentations négatives des réserves, amena Long Plain à prêter une attention particulière à la terminologie utilisée dans les échanges avec les riverains et qui met l'accent sur la nature économique de la présence de la Première Nation dans la ville.

Après la signature de l'accord municipal, il fallut encore près de trois ans pour que le terrain obtienne le statut de réserve. Les gouvernements provincial et fédéral avaient encore un rôle à jouer dans le processus de conversion en réserve.

2.2.2 La province joue un rôle ponctuel mais essentiel dans la conversion en réserve

La province du Manitoba joua un rôle essentiel dans le processus de création de la réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain, même si elle participa de manière beaucoup plus lointaine que la ville de Winnipeg, impliquée dans des négociations pendant plusieurs années[79].

[78] J'étudie le contenu de l'accord municipal dans la section 3.3.
[79] Voir la section 1.4.2 du Chapitre 1 pour le rôle de la province dans la création d'une réserve.

Etablir la chronologie des interventions du gouvernement provincial me permet de démontrer que la longueur du processus de conversion en réserve est plutôt à chercher du côté du gouvernement fédéral ; il s'agit ce faisant d'identifier les obstacles que peut rencontrer une Première Nation qui cherche à mettre en œuvre une stratégie de développement économique urbain.

Le 1er septembre 2006, le Conseil de la Première Nation vote une Résolution du Conseil de la Bande (RCB) indiquant que la communauté vient d'acquérir la propriété de Madison et va demander sa conversion au statut de réserve [Long Plain First Nation Tribal Council, 2006]. La RCB demande au gouvernement fédéral de notifier la province du Manitoba de l'acquisition et de « solliciter leurs commentaires »[80] [Long Plain First Nation Tribal Council, 2006]. C'est alors que la province commence à intervenir dans le processus de conversion en réserve de la propriété de Long Plain.

La province est informée de la requête de Long Plain le 14 février 2007, soit cinq mois et demi après la RCB [Jonasson, 2007]. Le Ministère de la Conservation manitobain prépare alors un courrier à destination de tous les ministères et agences provinciaux pour leur demander s'ils ont des commentaires ou des inquiétudes particuliers relativement à la conversion au statut de réserve de la parcelle[81]. Cette procédure est nécessaire à cause du changement de statut du terrain une fois le statut de réserve octroyé. En effet, une fois que la propriété est convertie en réserve, elle entre dans la juridiction fédérale : les lois provinciales ne s'y appliquent plus. Or, il existe des agences provinciales qui ont des infrastructures placées sur des terrains privés. C'est le cas notamment de Manitoba Hydro, qui assure la production, le transport et la distribution de l'électricité dans toute la province, ou de Manitoba Telecom Services (MTS), l'équivalent manitobain de France Télécom, qui a des lignes et câbles téléphoniques sur tout le territoire provincial. Pour que MTS et Manitoba Hydro puissent continuer à maintenir et exploiter leurs infrastructures passant sur la réserve indienne sous juridiction fédérale, il faut mettre en place un mécanisme remplaçant la législation provinciale protégeant les droits de ces deux compagnies. La province doit donc obtenir du gouvernement fédéral un permis, un intérêt de remplacement (*replacement interest*) ou une servitude (*easement*)[82], établi dans le cadre de la Loi sur les Indiens régissant la gestion des terres de réserve. Pour pouvoir procéder au remplacement de la législation provinciale, encore faut-il avoir identifié les intérêts que peuvent

[80] « *request their comments* »
[81] Sauf indication contraire, les informations présentées cette section proviennent de mon entretien du 4 mars 2014 avec Lori Stevenson, la directrice de la branche *Lands* du Ministère manitobain de la Conservation.
[82] Je n'ai pas pu obtenir plus d'informations quant à la différence entre ces trois mécanismes, ni les cas spécifiques dans lesquels on y a recours.

détenir les entreprises provinciales sur le terrain de la future réserve urbaine : c'est l'objectif du courrier envoyé par le Ministère de la Conservation.

Le 22 mars 2007, le Ministère de la Conservation envoie par courrier à Long Plain et au bureau manitobain des Affaires autochtones fédérales la synthèse des commentaires relatifs à la proposition de création de réserve initiée par la Première Nation [Jonasson, 2007]. Le courrier précise que la province du Manitoba possède des mines et minéraux sur une partie de la propriété et n'a pas d'objection à leur transfert au gouvernement canadien. En outre, il stipule que, avant que la province puisse procéder au transfert officiel des droits de surface et tréfonciers, elle doit recevoir quatre documents : l'approbation de principe à l'ajout aux réserves de la part du gouvernement fédéral ainsi que la description légale du terrain ; la preuve qu'un accord municipal sur le développement et les services a été conclu ; et la preuve que les infrastructures et services de MTS et de Manitoba Hydro ont fait l'objet d'un intérêt de remplacement.

Une fois tous ces documents transmis au Ministère de la Conservation, qui confirment que tous les problèmes potentiels provenant de la création de la réserve ont été résolus, le gouvernement fédéral demande au Manitoba de préparer un décret en conseil (*order-in-council*). Le décret en conseil a pour objectif de transférer légalement tous les intérêts, droits et titres fonciers que la province peut détenir au gouvernement fédéral. Il est transmis par le Ministère de la Conservation au Conseil exécutif du Manitoba, c'est-à-dire au Conseil des ministres de la province. Suivant la recommandation du Ministère de la Conservation, le Conseil exécutif approuve le décret en conseil transférant tous les intérêts de la province au gouvernement fédéral le 21 mars 2012 [Government of Manitoba, 2012].

Entre le premier courrier du Ministère de la Conservation (2007) et le décret en conseil (2012), il s'est donc écoulé cinq ans. La conclusion de l'accord municipal entre Long Plain et la ville de Winnipeg eut lieu en juillet 2010, expliquant ainsi une partie des délais. Etant donné qu'il s'est écoulé encore deux ans entre la conclusion de l'accord municipal et l'approbation du décret, la seule hypothèse possible est que c'est l'un des trois autres documents demandés au gouvernement fédéral par la province – la description légale du terrain, l'approbation de principe et les remplacements d'intérêt de MTS et Manitoba Hydro – qui ralentit le processus. Ces documents n'étant pas mis à la disposition du public[83], il est impossible de savoir précisément ce qui a retardé la rédaction du décret en conseil et donc, *in fine*, l'avancement du

[83] Les documents mentionnés dans cette section (la Résolution du Conseil de la Bande, les courriers du Ministère de la conservation, le décret ministériel) et qui m'ont permis d'établir une chronologie partielle de l'intervention provinciale dans le processus me furent transmis en personne par Lori Stevenson lors de notre entretien, avec l'accord de la Première Nation de Long Plain. Voir la chronologie 1.

processus de conversion en réserve de la propriété de Long Plain. Comme le résume Stevenson, après l'adoption du décret en conseil, « c'est vraiment la fin de notre rôle »[84] [Entretien avec Stevenson, 2014]. C'est en explorant le rôle joué par le gouvernement fédéral dans la création de la réserve urbaine de Winnipeg que l'on peut identifier les difficultés rencontrées par Long Plain dans le processus d'ajouts aux réserves.

2.2.3 « Le Canada ne veut pas plus de réserves » : rôles et représentations du gouvernement fédéral dans la création de la réserve urbaine de Long Plain

L'impossibilité de reconstituer une chronologie claire, indiquant les moments et la nature précise des interventions du gouvernement fédéral dans le processus de création de la réserve urbaine de Long Plain n'empêche pas d'étudier le rôle de l'Etat central dans la conversion de la parcelle de Madison. En effet, dans les entretiens que j'ai menés, un certain nombre de critiques envers le gouvernement fédéral fut formulé, permettant de tracer les contours des représentations de mes interlocuteurs des Premières Nations à l'égard de l'acteur fédéral ; ces critiques sont corroborées par la littérature grise de la période du processus de conversion en réserve mené par Long Plain. De l'analyse de cette littérature grise et des propos tenus lors des entretiens, il ressort que les problèmes provenant de l'intervention fédérale entrent dans quatre catégories. D'abord, c'est la Politique d'Ajouts aux Réserves elle-même qui est critiquée et tenue responsable des délais que connaissent les Premières Nations[85]. Ensuite, il faut prendre en compte le contexte politique dans lequel se déroule la conversion en réserve, à un moment où le Parti conservateur est au pouvoir. En outre, c'est le bureau manitobain du Ministère des Affaires autochtones qui met en œuvre l'application de la Politique d'Ajouts aux Réserves dans le cas de Long Plain ; or, c'est une institution qui connaît de nombreux dysfonctionnements. Enfin, le bureau manitobain ne traite pas les réserves urbaines comme des dossiers prioritaires. Etudier ces quatre éléments, et les critiques qui les entourent, nous permettra de comprendre le rôle du gouvernement fédéral dans la création de la réserve urbaine de Long Plain et pourquoi la conversion prit près de sept ans ; et, *in fine*, comprendre les difficultés qu'a connues la Première Nation pour trouver une place dans la ville de Winnipeg en tant que gouvernement autochtone et mettre en œuvre sa stratégie de développement économique urbain.

Brève chronologie des interventions fédérales

Le 1er septembre 2006, le Chef et le Conseil de Long Plain adopte une RCB et demande au gouvernement fédéral d'entamer le processus de conversion en réserve [Long Plain First Nation

[84] « *that's really the end of our role* »
[85] La Politique d'Ajouts aux Réserves subit une refonte profonde en 2017. Les entretiens que j'ai menés et la littérature existante concernent la version précédente de la PAR.

Tribal Council, 2006]. Le 14 mai 2013, le Ministre des Affaires autochtones, Bernard Valcourt, prend un arrêté ministériel conférant le statut de réserve indienne à la parcelle de Madison. La conversion en réserve de la propriété de Madison prit donc près de sept ans[86].

Entre 2006 et 2013, le gouvernement fédéral est intervenu à plusieurs reprises. En mars 2007, un courrier du Ministère manitobain de la Conservation mentionne que la province du Manitoba préparera son arrêté ministériel transférant tous ses intérêts au gouvernement fédéral une fois qu'il aura reçu les documents ou informations suivantes : un Accord de Principe (*Approval in Principle*), fourni par le gouvernement fédéral, confirmant que la propriété de Long Plain est envisagée pour être convertie en réserve ; la description légale du terrain, également fourni par le gouvernement fédéral, établie après l'arpentage par un arpenteur-géomètre ; la preuve qu'un accord municipal a été conclu avec la ville de Winnipeg ; et enfin, la preuve que les droits de MTS et de Manitoba Hydro sont protégés par un intérêt de remplacement [Jonasson, 2007].

On trouve ensuite un courrier du Ministère des Affaires autochtones du Manitoba, datant de mars 2011, qui mentionne son équivalent fédéral ; ce dernier rappelant que, pour que le processus de conversion en réserve puisse avancer, il faut encore que Long Plain règle la question de l'accès à la parcelle de MTS et de Manitoba Hydro et mette en place des accords avec les propriétaires voisins de la parcelle pour leur assurer l'accès à propriété. On sait ainsi qu'entre mars 2007 et mars 2011, la question de la préservation des droits de MTS et Manitoba Hydro n'a pas été réglée ; l'accord municipal a lui bien été conclu, en juillet 2010 ; la description légale du terrain n'étant plus mentionnée, on peut faire l'hypothèse qu'elle a été fournie à la province par le gouvernement fédéral.

Hormis ces courriers, il n'existe pas de documents qui permettent de savoir précisément ce qu'a fait le gouvernement fédéral et quand[87]. Les documents internes du Ministère des Affaires autochtones, par exemple les éventuels courriers échangés avec Long Plain ou avec des ministères manitobains, sont inaccessibles au public et mon enquête de terrain ne m'a pas permis d'obtenir plus d'informations précises sur la chronologie des interventions fédérales dans le processus. Après le courrier de mars 2011, la piste s'arrête. Tout ce que l'on sait, c'est qu'un an plus tard, le 21 mars 2012, la province prend un arrêté ministériel pour le transfert de tous ses droits, fonciers et tréfonciers, au gouvernement fédéral : cela signifie que les conditions nécessaires, précisées dans les courriers de 2007 et 2011, ont été remplies. Quatorze mois plus tard, le gouvernement fédéral octroie officiellement le statut de réserve à la propriété de Long

[86] La chronologie 1 présente toutes ces étapes.
[87] Contrairement à la partie municipale de la création de la réserve urbaine, pour laquelle j'ai eu accès à la presse locale et au *Decision-Making Information System* (DMIS) de Winnipeg, dans lequel on trouve les compte-rendus des réunions du conseil municipal et des *Community Committees*.

Plain à Winnipeg. Aucune information ne permet de savoir précisément ce qui prit tant de temps entre l'arrêté ministériel provincial et l'octroi du statut de réserve. Dans ce qui suit, j'explore plusieurs pistes permettant d'expliquer la longueur du processus de conversion en réserve de la propriété de la Première Nation de Long Plain à Winnipeg.

« Tout ce système d'Ajouts aux Réserves ne fonctionne pas » : la mise en œuvre laborieuse des droits fonciers issus des traités

La procédure qui encadre la création de nouvelles réserves est perçue comme dysfonctionnelle par tous les acteurs que j'ai interrogés. Ils dénoncent la complexité du processus et sa nature séquentielle, qui pose problème pour trois étapes en particulier : l'étude environnementale, l'arpentage des terrains et la résolution des intérêts de tierces parties.

La Politique d'Ajouts aux Réserves est perçue comme dysfonctionnelle par tous les acteurs

Le gouvernement fédéral et les Premières Nations nourrissent des représentations divergentes de l'objectif de la Politique fédérale d'Ajouts aux Réserves (PAR).

L'avocat de la Première Nation de Long Plain, Eugene Peterson, estime que « la PAR est une politique stupide et raciste »[88] que le gouvernement fédéral a « conçue pour empêcher [la création de] plus de réserves et retarder les processus »[89] [Entretien avec Myran et Peterson, 2014]. Jamie Wilson[90], qui présida la Commission des Relations découlant des Traités du Manitoba[91] entre 2010 et 2016, estime que la PAR rend la création des réserves, particulièrement urbaines, délibérément « difficile et laborieuse »[92] [Entretien avec Wilson, 2016]. Peterson souligne que « les fédéraux peuvent établir des réserves à leur bon vouloir »[93] [Entretien avec Myran et Peterson, 2014] ; ainsi, si la procédure établie par la PAR est compliquée, c'est pour Peterson une action délibérée de la part du gouvernement fédéral pour décourager les Premières Nations de créer de nouvelles réserves. Légalement, Peterson a raison : il suffit d'un arrêté ministériel, promulgué par le Ministère fédéral des Affaires autochtones, pour donner à n'importe quelle propriété le statut de réserve indienne. De son point

[88] « *a stupid and racist policy* »
[89] « *designed to prevent more reserves and to delay the processes* »
[90] Membre de la Nation Crie d'Opaskwayak.
[91] *Treaty Relations Commission*, dont le mandat est de « renforcer, reconstruire et améliorer la relation de traité et de respect mutuel entre les Premières Nations et les Manitobains, telle qu'envisagée par les parties signataires au traité » (« *to strengthen, rebuild and enhance the Treaty relationship and mutual respect between First Nations and Manitobans as envisaged by the Treaty Parties* ») [Treaty Relations Commission of Manitoba, [s. d.]].
[92] « *hard and cumbersome* »
[93] « *feds can legally establish reserves as they wish* »

de vue, le refus fédéral de créer des réserves sur simple arrêté ministériel provient du fait que « le Canada[94] ne veut pas plus de réserves »[95] [Entretien avec Myran et Peterson, 2014].

Cette représentation de la PAR contraste avec celle mise en avant par le gouvernement fédéral. L'un de ses employés, spécialiste des questions de droits fonciers issus des traités et de création de réserves, décrit la PAR comme un « processus de vérification préalable pour s'assurer que tous les problèmes sont identifiés, qu'il s'agisse d'intérêts de tierces parties, des problèmes environnementaux […] et ensuite, qu'ils sont gérés pour que la transition de la juridiction provinciale à la fédérale puisse se produire »[96] [Entretien avec Smith, 2016]. Dans cette perspective, le gouvernement fédéral ne peut pas se permettre de simplement octroyer le statut de réserve à une propriété acquise par une Première Nation sans avoir vérifié au préalable que les intérêts préexistants – tels ceux de Manitoba Hydro, MTS, d'entreprises ayant des permis divers – sur la propriété ont été résolus. De même, puisque le gouvernement fédéral deviendra une fois la conversion en réserve achevée le propriétaire légal du terrain, il ne peut se permettre d'accepter sous sa juridiction un terrain pour lequel des impôts n'ont pas encore été réglés ou qui présente des problèmes environnementaux. C'est ainsi pour gérer les éventuelles complications découlant de la transition entre les juridictions provinciale et fédérale que la PAR demande aux Premières Nations d'entrer en relation avec le gouvernement provincial et avec la municipalité. Il y a ainsi une divergence fondamentale dans la manière dont les gouvernements fédéral et de la Première Nation, les plus impliqués dans la création d'une réserve, perçoivent la raison d'être de la PAR.

Même si l'objectif de la PAR est perçu différemment par le gouvernement fédéral et les Premières Nations, le processus de création d'une réserve est considéré comme compliqué et dysfonctionnel par tous les acteurs que j'ai interrogés. Tim Daniels de Long Plain compare la création de la réserve urbaine de Portage la Prairie en 1981 – pour laquelle la PAR ne fut pas appliquée – avec celle de Winnipeg entre 2006 et 2013 :

> Les gouvernements de l'époque [en 1981] ont réalisé la transaction [de la propriété] en six mois. Il y avait de la bonne volonté des deux côtés.
>
> Auteure : Est-ce que vous pensez que la PAR rend les choses beaucoup plus compliquées qu'à ce moment-là ?
>
> Daniels : Oui. A l'époque, il s'agissait juste de bonne volonté, d'être ouverts et de travailler ensemble pour que les choses arrivent. Et maintenant, s'il y a un problème, les techniciens et les

[94] Dans ce contexte, « le Canada » est synonyme de « gouvernement fédéral »
[95] « *Canada doesn't want more reserves* »
[96] « *due diligence process to ensure that all of the issues are identified, whether they be third-party interests, environmental issues […] and then those are reconciled so that the transition from provincial to federal jurisdiction can happen* »

> avocats s'en emparent et il y a cette grande politique [la PAR] … La volonté est là mais le processus nous contraint[97] [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]

L'employé du gouvernement fédéral que j'ai interrogé fait lui aussi le constat que la PAR est problématique, mais pour d'autres raisons que Tim Daniels : il estime que « tout ce système d'Ajouts aux Réserves ne fonctionne pas. On ne peut pas le baser sur la Loi sur les Indiens. Ça ne marche tout simplement pas »[98] [Entretien avec Smith, 2016]. Je rappelle que l'objectif de la PAR est de transformer les propriétés de fief simple (*fee simple*)[99] en terres de réserve et que toutes les réserves sont administrées dans le cadre de la Loi sur les Indiens ; ainsi, il peut paraître logique que la PAR prenne appui sur la Loi sur les Indiens pour créer ces nouvelles réserves. Mais pour Smith, c'est justement cela qui pose problème dans la création de nouvelles réserves. Il explique que, lorsque la Loi sur les Indiens fut modifiée en profondeur en 1951, le régime foncier fut conçu pour « soutenir de petites communautés rurales qui n'allaient pas avoir beaucoup de développement »[100] [Entretien avec Smith, 2016].

Or ce régime foncier n'a pas été modernisé depuis 1951. La création d'une réserve consiste donc à utiliser des outils législatifs « antiques »[101] pour transférer les terres du régime foncier provincial moderne au régime foncier « obsolète »[102] de la Loi sur les Indiens [Entretien avec Smith, 2016][103]. L'employé du gouvernement fédéral résume ainsi la situation actuelle de la mise en œuvre des droits fonciers issus des traités *via* la PAR : « ça ne fonctionne pas. […]. Donc la Loi sur les Indiens est un obstacle. Je pense que notre système est un obstacle en ce qu'il n'a pas été révisé pour gérer les situations modernes »[104], telles que la création d'une réserve urbaine [Entretien avec Smith, 2016]. Ainsi, la PAR et la Loi sur les Indiens n'envisagent pas qu'une réserve puisse être aménagée comme une zone de développement économique urbaine ou qu'elle accueille des locataires qui ne sont pas Autochtones ; elles ne prévoient pas par exemple que les gouvernements des Premières Nations puissent avoir besoin de mettre en place un règlement de zonage pour réguler les usages et occupations de leurs

---

[97] « *The governments of the day made the transaction happen in 6 months. There was goodwill on both parts.*
Auteure : *Do you think the ATR policy makes things much more complicated than back then?*
Daniels : *It does. Back then it was just goodwill and being open and working together to make things happen. And now, if there's a situation, the technicians and lawyers take it over and there's this big policy... The will is there, but the process ties us up* »

[98] « *this whole ATR [*Additions To Reserve*] system doesn't work. You can't base it on the Indian Act. It's just not working* »

[99] C'est le statut légal qu'ont toutes les terres qui n'appartiennent pas aux Couronnes fédérale et provinciales.

[100] « *to support small rural communities that weren't going to have a lot of development* »

[101] « *ancient* »

[102] « *outdated* »

[103] Je reviens dans les sections 3.1 et 3.2 sur l'impact du régime foncier de la Loi sur les Indiens sur l'exploitation du potentiel économique des terres de réserve.

[104] « *It's not working […]. So the Indian Act is an impediment. I think our system is an impediment in that it hasn't been re-engineered to deal with modern realities* »

territoires ou qu'ils puissent conclure un bail de location sans l'intermédiaire du gouvernement fédéral[105].

La PAR, une procédure complexe et séquentielle

La conversion en réserve représente un processus complexe. Le même fonctionnaire fédéral souligne que la complexité des étapes requises pour la conversion d'un terrain en réserve rendait difficile l'identification des rôles et responsabilités de chacune des parties impliquées[106].

Il note que certaines Premières Nations se contentaient ainsi parfois de soumettre leur BCR au gouvernement fédéral, sans réaliser qu'elles devaient entreprendre activement des démarches pour faire avancer la conversion ; de son côté, le Ministère des Affaires autochtones n'informait pas ces Premières Nations de leurs obligations. Le résultat est que « rien ne se produisait pendant des années »[107] [Entretien avec Smith, 2017]. Le Bureau du Vérificateur général du Canada (BVG) est particulièrement critique envers le Ministère des Affaires autochtones sur cet aspect du processus de création des réserves. Dans le chapitre 7[108] de son rapport de 2005, il note :

> Des incohérences dans les communications du Ministère à propos de ce qui est requis de la part des Premières Nations pour faire avancer le processus ont causé de la frustration parmi les Premières Nations. Nous avons trouvé que, dans l'ensemble, la communication du Ministère avec les Premières Nations est limitée, fournissant rarement des informations sur le stade qu'[une demande d'Ajouts aux Réserves] a atteint dans le processus et sur les étapes qui suivent. Le Ministère fait peu d'efforts pour s'acquitter de sa responsabilité d'identifier les Premières Nations qui pourraient avoir besoin d'aide supplémentaire pour répondre aux exigences [de la PAR][109] [Office of the Auditor General of Canada, 2005 : 2]

Cette difficulté produite par la confusion des acteurs impliqués dans leurs rôles et responsabilités a des conséquences importantes sur la durée du processus de conversion en réserve.

La nature séquentielle des étapes qui doivent être franchies tout au long du processus ralentit la conversion en réserve : il faut attendre la résolution complète de l'étape 1 avant de pouvoir passer à l'étape 2. Par exemple[110], il faut que la Première Nation résolve d'abord les intérêts

[105] J'explore plus précisément ces difficultés dans les sections 3.1 et 3.2.
[106] La PAR a été révisée en 2016 : les rôles et responsabilités de chaque gouvernement furent clarifiés plus précisément.
[107] « *nothing would happen for years* »
[108] Relatif au Ministère fédéral des Affaires autochtones et intitulé « *Meeting Treaty Land Entitlement Obligations* » (« Satisfaire les droits fonciers issus des traités »).
[109] « *Inconsistencies in the Department's communications about what is required of First Nations to move the conversion process forward have caused frustration among First Nations. We found that, overall, the Department's communication with First Nations is limited, seldom providing information on what stage in the process a selection has reached and what steps are next. The Department does little work to fulfill its responsibility to identify First Nations that may need more assistance to meet requirements* »
[110] Il s'agit là d'un exemple simplifié.

des tierces parties, y compris via la signature d'un accord formel avec la municipalité, et qu'elle prouve à la province que les éventuels problèmes ont été réglés (étape 1). Puis, le gouvernement fédéral commande le plan d'arpentage qui permet d'établir la description légale du terrain (étape 2). Quand la description légale est reçue par la province, elle promulgue son arrêté ministériel (étape 3). Quand le gouvernement fédéral reçoit l'arrêté ministériel provincial, il octroie le statut de réserve à la propriété (étape 4). Ainsi, tant que les intérêts des tierces parties n'ont pas été résolus, le processus de conversion en réserve est bloqué. Or, si la Première Nation n'a pas compris qu'elle devait se charger de résoudre ces intérêts et que le Ministère des Affaires autochtones ne l'en informe pas, il n'y a aucun avancement dans la conversion en réserve.

Trois étapes de la PAR ralentissent particulièrement la conversion en réserve : l'étude environnementale, l'arpentage et la résolution des intérêts des tierces parties [Office of the Auditor General of Canada, 2005]. Quand Long Plain entame la création de sa réserve urbaine à Winnipeg en 2006, elle évolue donc en plein dans ce contexte problématique, que nous allons à présent étudier afin de comprendre les difficultés auxquelles elle a été confrontée.

L'étude environnementale

L'étude environnementale est l'une des étapes de la PAR. Il s'agit d'identifier les usages passés de la propriété pour déterminer si une pollution environnementale a pu avoir lieu. Selon les usages identifiés, le gouvernement fédéral peut demander que des tests approfondis soient menés sur place [Egan dans Filbee *et al.*, 2009 : 22]. Le principal problème relatif à l'étude environnementale est que le Ministère des Affaires autochtones estime qu'elle n'est valable que pour une période deux ans ; si la conversion en réserve n'a pas été achevée au bout de deux ans, il faut refaire une étude environnementale [Office of the Auditor General of Canada, 2005 : 15][111].

Or, le temps moyen de conversion en réserve dans le Manitoba est de cinq à sept ans [Office of the Auditor General of Canada, 2009]. Cela signifie concrètement qu'une Première Nation est généralement amenée à devoir présenter une deuxième, voire une troisième, étude environnementale au Ministère, même si aucun développement n'a eu lieu sur le terrain [Entretien avec Wilson, 2016]. L'accord sur la résolution des droits fonciers issus des traités de Long Plain stipule que le gouvernement fédéral prend en charge « tous les coûts raisonnables »[112] associés à l'étude environnementale [Her Majesty the Queen in Right of Canada et The Long Plain First Nation, 1994 : 24] ; mais l'adjectif « raisonnable » n'est défini

[111] Depuis 2009, la durée de validité des études environnementales a été étendue à cinq ans [Office of the Auditor General of Canada, 2009 : 13].
[112] « *all reasonable costs* »

nulle part dans cet accord : il est possible que le gouvernement fédéral estime qu'il n'est pas dans la limite du raisonnable qu'il paie une deuxième étude environnementale, qui reviendrait alors à la charge de Long Plain. Même si le gouvernement fédéral prend en charge les coûts associés à plus d'une seule étude environnementale, la Première Nation reste dépendante de l'action du gouvernement fédéral, qui commandite cette étude, pour pouvoir fournir la nouvelle et ainsi ne pas empêcher l'avancement du processus de création de la réserve.

L'arpentage des terrains

L'arpentage des terrains est le deuxième problème principal identifié par le BVG en 2005. Cette étape ne peut être initiée que lorsque tous les intérêts des tierces parties ont été résolus [Assembly of First Nations, 2012 : 14]. L'arpentage permet d'établir un plan officiel du terrain visé par la conversion en réserve : il contient la description légale du terrain, nécessaire à la province pour promulguer l'arrêté ministériel. Seul un arpenteur-géomètre certifié par le gouvernement fédéral peut réaliser l'arpentage : une accréditation par la province du Manitoba ne suffit pas [Entretien avec Bill, 2016]. Deux difficultés sont associées à ce critère : la pénurie d'arpenteurs-géomètres certifiés par le gouvernement fédéral et le manque de moyens financiers associés à la réalisation des arpentages.

Laren Bill, le président du *Treaty Land Entitlement Implementation Monitoring Committee* (IMC, Comité de suivi de la mise en œuvre des droits fonciers issus des traités)[113] depuis 2015, décrit les difficultés associées à ces deux aspects :

> Le Canada[114] aujourd'hui vous dira que ce n'est pas un problème, mais c'en est un en termes des montants en dollars que cela coûte de faire l'arpentage, c'est environ 1,5 million chaque année au minimum sur les quinze dernières années. Et dans certains cas, ça n'a jamais été assez pour faire l'arpentage de tous les terrains qui en sont à ce stade, à cause des financements. Mais à ce moment-là, le Canada dira qu'il n'y a pas assez d'arpenteurs[115] [Entretien avec Bill, 2016]

Il estime que l'insuffisance de personnel disponible et de financements adéquats ralentissent considérablement la création de nouvelles réserves dans la province du Manitoba. En 2005, le rapport du BVG signalait déjà que certaines parcelles devraient attendre jusqu'en 2015 pour être arpentées, soit un délai d'une décennie pour cette étape obligatoire de la conversion en

[113] L'IMC fut mis sur pied après la signature de l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités au Manitoba de 1997. Il a pour mandat d'arbitrer les disputes entre les Premières Nations et d'autres acteurs (gouvernements provincial et municipaux, entreprises privées, compagnies d'Etat…) concernant la mise en œuvre des droits fonciers. Le président de l'IMC est nommé conjointement par le *Treaty Land Entitlement Committee*, représentant les Premières Nations signataires de l'Entente-cadre, le gouvernement fédéral et le gouvernement du Manitoba [Entretien avec Bill, 2016].

[114] Signifiant « le gouvernement fédéral »

[115] « *Canada today will tell you that it's not an issue, but it's still an issue regards to the amount of dollars it costs to survey land, it's like 1.5 million annually for the past fifteen years at minimum. And in some cases, it's never been enough to survey all those lands that are available to be surveyed because of funding. But then Canada will say there's not enough surveyors* »

réserve [Office of the Auditor General of Canada, 2005 : 16]. Dans ce même rapport, il recommandait au Ministère des Affaires autochtones, responsable de l'initiation de l'arpentage des terrains, de modifier ses processus pour faire en sorte que l'arpentage ne retarde pas la conversion en réserve [Office of the Auditor General of Canada, 2005 : 32]. Pourtant, lors de son témoignage devant le Comité permanent des affaires autochtones en 2009, la sous-ministre déléguée du Ministère fédéral des Affaires autochtones rappelait que le nombre d'arpenteurs-géomètres était toujours insuffisant [Filbee *et al.*, 2009 : 4]. Le rapport annuel de l'IMC notait quant à lui en 2012 qu'étant donné les financements insuffisants et la pénurie d'arpenteurs, il faudrait encore entre 17 et 30 ans pour satisfaire les droits fonciers issus des traités des Premières Nations du Manitoba, avec un budget estimé pour l'arpentage entre 30 et 50 millions de dollars [Implementation Monitoring Committee, 2013 : 2-3]. Onze ans après le rapport du BVG, Laren Bill confirmait que certaines parcelles devraient attendre entre cinq et dix ans pour que leur arpentage soit réalisé [Entretien avec Bill, 2016].

Autrement dit, l'obligation de réaliser un plan d'arpentage des futures réserves est considéré par des acteurs fort divers comme un problème depuis près de quinze ans, sans que le Ministère des Affaires autochtones n'ait mis en place des mesures pour éviter que cette étape ne ralentisse considérablement la conversion en réserve des terrains achetés ou sélectionnés par les Premières Nations – ce qui participe à leur frustration envers le gouvernement fédéral.

La résolution des intérêts des tierces parties

Le troisième et dernier problème identifié par le BVG en 2005 concerne la résolution des intérêts des tierces parties. Pour le fonctionnaire fédéral que j'ai interrogé, l'identification et la résolution des intérêts des tierces parties est l'étape la plus longue et la plus chronophage du processus de création d'une réserve [Entretien avec Smith, 2016]. Cette étape est celle qui retarde le plus la création de nouvelles réserves [Assembly of First Nations, 2012 : 12].

Pour rappel, un intérêt de tierce partie sur un terrain visé par un ajout aux réserves peut provenir des droits ou intérêts d'un autre gouvernement, d'une entreprise publique ou privée, ou d'individus particuliers. Par exemple, les négociations avec la municipalité où se trouvera une future réserve urbaine constituent une partie de la résolution des intérêts de tierces parties ; permettre à une entreprise qui a obtenu un permis provincial pour l'exploitation de ressources naturelles sur une propriété de continuer à le faire une fois que cette propriété aura obtenu le statut de réserve est un autre exemple. Le problème fondamental lié à la résolution de ces intérêts provient de représentations divergentes entre Premières Nations et gouvernement fédéral quant à l'acteur qui devrait en avoir la responsabilité.

L'accord sur les droits fonciers issus des traités de Long Plain stipule que les coûts liés à la résolution des intérêts des tierces parties sont à la charge de la Première Nation ; mais il ne dit pas explicitement que c'est à elle d'identifier et de résoudre ces intérêts [Her Majesty the Queen in Right of Canada et The Long Plain First Nation, 1994 : 16]. Le Ministère des Affaires autochtones, de son côté, estime qu'il est du ressort des Premières Nations de résoudre les intérêts des tierces parties.

Dans son rapport de 2005, le BVG affirme que le Ministère n'a pas d'obligation en la matière mais lui recommande de « travailler avec les Premières Nations pour les assister dans leurs efforts pour résoudre les intérêts de tierces parties »[116] [Office of the Auditor General of Canada, 2005 : 32]. Il y a là une subtilité d'importance : le gouvernement fédéral n'est pas tenu légalement d'aider les Premières Nations dans cette étape de la PAR, il est seulement encouragé à le faire.

A cet égard, il apparaît que le Ministère des Affaires autochtones se comporte différemment en fonction de la province concernée : en Saskatchewan, il participe activement à la résolution des intérêts des tierces parties mais dans le Manitoba, « les autorités gouvernementales interviennent généralement seulement quand il y a un problème »[117], bien que ce ne soit même pas systématique [Pankratz et Hart, 2005 : 28].

Concrètement, le BVG demande au Ministère d'identifier les parties ayant généralement des intérêts dans des propriétés que les Premières Nations peuvent acheter ou sélectionner et de « les éduquer sur ce qu'impliquent les droits fonciers issus des traités et comment ils peuvent les affecter »[118] [Office of the Auditor General of Canada, 2005 : 32]. Il invite également les Affaires autochtones à identifier les « barrières systémiques à la résolution des intérêts de tierces parties récurrents »[119] et à assister les Premières Nations dans l'élaboration de stratégies pour résoudre les intérêts qui peuvent bloquer la conversion en réserve de leurs propriétés [Office of the Auditor General of Canada, 2005 : 32]. Ici, on peut envisager les intérêts de tierces parties récurrents comme ceux détenus par les compagnies de téléphone, d'électricité ou de gaz, dont les infrastructures quadrillent le territoire et sont donc fortement susceptibles de devoir être résolus dans le cas de la création d'une nouvelle réserve ; de même, dans chaque cas de création de réserve urbaine, le gouvernement fédéral requiert la négociation d'un accord avec la municipalité : les intérêts des municipalités peuvent donc eux aussi représenter des intérêts considérés comme « récurrents ».

[116] « *work with First Nations to assist them in their efforts to resolve third-party interests* »
[117] « *government authorities usually step in only when there is a problem* »
[118] « *educating them on what treaty land entitlement involves and how it affects them* »
[119] « *systemic barriers to resolving recurring third-party interests* »

Malgré les recommandations du BVG en 2005, que le Ministère des Affaires autochtones accepta de suivre, les Premières Nations restent seules dans la résolution des intérêts de tierces parties. Quand la Première Nation de Long Plain négocie entre 2006 et 2010 avec la ville de Winnipeg pour la conclusion de l'accord municipal sur le développement et les services, elle ne bénéficie absolument pas du soutien du Ministère : Tim Daniels explique que sa Première Nation a mené seule les négociations avec les différents départements de la ville et organisé la réunion d'information avec les résidents [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014].

La création de la réserve urbaine de la Première Nation de Swan Lake dans la municipalité de Headingley en 2006 donne une idée de l'attitude du gouvernement fédéral par rapport à la résolution des intérêts de tierces parties. Jim Robson, conseiller municipal de Headingley à l'époque des négociations avec Swan Lake pour l'accord municipal, décrit l'absence de soutien de la part des gouvernements fédéral et provincial :

> Ni nous ni le conseil de Swan Lake n'avions fait ça [un accord municipal] avant, donc nous n'y connaissions rien. Et franchement, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral ont été complètement inutiles. Ils n'ont montré aucun intérêt à nous parler à propos de ça [l'accord], ils ne voulaient rien à voir avec nous, vraiment. Ils ne voulaient même pas d'emails. On a été en gros 100 % tous seuls, ce qui a été un peu décevant. C'était vu comme un dossier politique brûlant donc ils ne voulaient pas avoir affaire avec. « Vous vous débrouillez, il faut juste que vous parveniez à un accord », c'est tout ce qu'ils nous ont jamais dit[120] [Entretien avec Robson, 2017]

Quand les négociations commencent en 2000 pour l'accord municipal, il n'y a aucune réserve urbaine dans la province du Manitoba : ni Swan Lake ni Headingley ne savent ce que doit inclure l'accord municipal exigé par le gouvernement fédéral. Robson précise que ni le gouvernement provincial ni le gouvernement fédéral ne voulurent expliquer à la municipalité ce que devait contenir l'accord [Entretien avec Robson, 2017]. Le conseil municipal de Headingley finit par entrer en contact avec la ville de Saskatoon pour demander la copie de l'accord municipal conclu avec la Nation Crie de Muskeg Lake en 1988 [Entretien avec Robson, 2017]. Ainsi, déjà en 2006, et alors que le Ministère des Affaires autochtones s'y était engagé, les Premières Nations qui souhaitent créer de nouvelles réserves, particulièrement urbaines, ne bénéficient d'aucun soutien de la part du gouvernement fédéral pour les négociations avec les municipalités, qui constituent une partie des intérêts de tierces parties que la PAR leur demande de résoudre.

[120] « *Neither ourselves or the Swan Lake council had ever done this before so we knew nothing about it. Quite frankly, the provincial government and the federal government were absolutely useless. They had no interest in talking to us about it, they wanted nothing to do with it really. They wouldn't want emails. We were basically a 100% on our own which was kind of disappointing. It was viewed as a very political hot potato so they didn't want to deal with it. "You guys work it out, you just have to come to an agreement", that was all we were ever told* »

La comparaison des accords municipaux conclus entre d'une part Swan Lake et Headingley et d'autre part Long Plain et Winnipeg permet de faire l'hypothèse que Long Plain n'a pas pu compter sur l'aide du gouvernement fédéral plus que Swan Lake n'avait pu le faire avant elle. En effet, les deux accords sont quasiment identiques : le nom et l'ordre des sections et le contenu des articles sont fort similaires, avec le plus souvent une reprise mot pour mot dans l'accord de Long Plain des provisions contenues dans l'accord de Swan Lake. Je fais donc l'hypothèse que Winnipeg ou Long Plain est entré en contact avec Headingley ou Swan Lake pour obtenir des informations sur le contenu de l'accord municipal, et que Swan Lake ou Headingley a transmis une copie de son accord municipal. Si Winnipeg et Long Plain se sont très fortement inspirées de l'accord de Headingley et Swan Lake, qui avait été conçu sans aucune aide des gouvernements fédéral et provincial, on peut affirmer qu'elles n'ont pas reçu plus d'aide de ces niveaux de gouvernement que leurs prédécesseurs.

Cette hypothèse est soutenue par les constats du BVG dans son rapport de 2009. Il note en effet qu'entre 2005 et 2009, « le Ministère [des Affaires autochtones] a rarement soutenu les Premières Nations dans le Manitoba à résoudre les intérêts de tierces parties »[121] et qu'« il n'a pu donner que quelques exemples de son rôle direct de soutien aux Premières Nations du Manitoba » [122], préférant répéter que les accords sur les droits fonciers issus des traités ne les obligent pas à résoudre les intérêts de tierces parties [Office of the Auditor General of Canada, 2009 : 2 et 15].

La sous-ministre déléguée aux Affaires autochtones rappelait en 2009 que le processus de la PAR impliquait des acteurs, notamment les municipalités et les compagnies de gaz et de téléphone, qui « n'ont aucune motivation apparente à faire avancer les choses rapidement »[123] [Filbee *et al.*, 2009 : 2]. Or, tant que ces intérêts ne sont pas résolus, la conversion en réserve n'a pas lieu, et tant qu'un terrain n'a pas le statut de réserve, il est très compliqué pour une Première Nation d'y implanter des activités économiques[124]. Le Ministère des Affaires autochtones lui-même reconnaît que les délais de conversion en réserve « affecte l'usage des Premières Nations [des] terrains et peuvent avoir un impact sur leurs opportunités développement économique et social »[125] [Office of the Auditor General of Canada, 2009 : 1].

[121] « *the Department has rarely supported First Nations in Manitoba in their efforts to resolve third-party interests* »
[122] « *it was only able to give a few examples of its direct role in supporting First Nations in Manitoba*»
[123] « *have no obvious incentive to move forward swiftly* »
[124] Je reviens en détail sur ce sujet dans les sections 3.1.1 et 3.2.2.
[125] « *delays in converting land to reserve status under treaty land entitlement agreements affect First Nations' use of these lands and can have an impact on their social and economic development opportunities* »

L'accord municipal cristallise toutes les critiques des membres des Premières Nations. L'Assemblée des Premières Nations (APN) rappelle que le gouvernement fédéral peut théoriquement « renoncer à la nécessité d'un accord municipal sur les services et procéder à l'Ajout aux Réserves »[126] mais qu'il ne le fait pas en pratique [Assembly of First Nations, 2012 : 10]. L'avocat de Long Plain estime que si le gouvernement fédéral demande aux Premières Nations de négocier un accord avec les municipalités alors qu'il n'en a pas l'obligation légale, c'est parce qu'il veut rendre le processus de conversion en réserve délibérément difficile [Entretien avec Myran et Peterson, 2014]. L'obligation pour les Premières Nations de présenter un accord municipal donne un pouvoir important aux municipalités, ce que dénonce l'APN :

> Alors que la politique [d'Ajouts aux Réserves] ne donne clairement pas de veto à une municipalité sur un Ajout aux Réserves, elles peuvent souvent retarder l'avancement d'un Ajout aux Réserves, donnant aux municipalités un veto *de facto*[127] [Assembly of First Nations, 2012 : 10]

Les obligations mises en place par le gouvernement fédéral sont donc perçues par les Premières Nations comme contraignantes et son absence de soutien comme une difficulté supplémentaire. En outre, le Comité permanent sur les peuples autochtones note en 2012, alors que la création de la réserve urbaine de Long Plain à Winnipeg est toujours en cours, que la résolution des intérêts de tierces parties met les Premières Nations « dans une position où elles doivent négocier des accords et résoudre des problèmes et des intérêts sur des propriétés qui ne sont même pas encore sous leur juridiction »[128] [Toulouse et Bluesky dans Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, 2012 : 14].

Tous ces éléments de la PAR font que les Premières Nations ont le sentiment de devoir évoluer dans un cadre normatif et institutionnel contraignant, sans soutien de la part du gouvernement qui formule ce cadre, et de devoir remplir des obligations auxquelles aucun autre gouvernement – provincial ou municipal – ne doit se soumettre. La Politique d'Ajouts aux Réserves est donc considérée par de nombreux acteurs, gouvernementaux et institutionnels, comme imparfaite et conduisant à une application laborieuse des droits fonciers issus des traités et donc à la création de nouvelles réserves. C'est tantôt son existence même qui est remise en cause, tantôt la nature et l'ordre des étapes qu'elle oblige les gouvernements des Premières Nations à suivre. La PAR

[126] « *waive the need for a municipal service agreement (MSA) and proceed with an ATR* [Addition To Reserve] »
[127] «*While the policy clearly does not give a municipality a veto over an ATR, they can often stall the advancement of an ATR, giving municipalities a* de facto *veto* »
[128] « *in a position where they are trying to negotiate agreements and settling issues and interests on properties that are not even under their jurisdiction yet* »

a conduit à des délais structurels – nature séquentielle des étapes à suivre – et plus contingents – longueur des négociations avec la municipalité, en l'absence de soutien du gouvernement fédéral – dans la conversion au statut de réserve du terrain acheté en 2006 par la Première Nation de Long Plain. L'inaction du gouvernement fédéral face au mécontentement des Premières Nations et aux critiques du Bureau du Vérificateur Général, formulées à répétition depuis son premier rapport en 2005, s'explique en grande partie par le contexte politique dans lequel s'inscrit la création de la réserve urbaine de Long Plain à Winnipeg.

Un contexte politique difficile quand Long Plain convertit sa réserve

La Politique d'Ajouts aux Réserves fut créée en 1972 et a été amendée plusieurs fois depuis. Mais, quand Long Plain commence la conversion en réserve de sa propriété de Winnipeg en 2006, la PAR est toujours problématique, comme je viens de le montrer. Entre 2008 et 2009[129], un Groupe de Travail Mixte (*Joint Working Group*) est mis sur pied pour travailler à une nouvelle révision en profondeur de la PAR ; il associe l'APN et le Ministère des Affaires autochtones. Ce groupe de travail passe plusieurs années à étudier la manière de résorber les difficultés liées aux processus de création de nouvelles réserves mis en place par la PAR ; il doit, entre autres, proposer des améliorations concernant le soutien du Ministère aux Premières Nations pour la résolution des intérêts des tierces parties – incluant ceux des municipalités –, rationaliser les étapes de la PAR, notamment en prenant en compte les recommandations du Bureau du Vérificateur Général (BVG) formulées en 2005 et 2009 [Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, 2012 : 2].

En 2013[130], une PAR réformée est présentée par le groupe de travail au gouvernement fédéral ; mais celui-ci refuse d'entériner la nouvelle politique qui aurait permis d'améliorer le processus de création de nouvelles réserves et donc de mettre en œuvre plus efficacement la résolution des droits fonciers issus des traités.

Le gouvernement fédéral est à l'époque mené par le conservateur Stephen Harper, élu en février 2006. Les mandats de Harper sont marqués par les coupures budgétaires affectant les organisations autochtones, une ingérence approfondie dans les affaires internes des bandes et un refus généralisé de prendre en compte les droits des Autochtones. Sous Harper, le Canada est par exemple l'un des quatre pays au monde[131] à refuser d'adopter la déclaration de

[129] Diverses sources donnent des dates différentes pour l'établissement de ce groupe : 2008 [Smith, 2016] ou fin 2009 [Assembly of First Nations, [s. d.] ; Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, 2012].
[130] Deux dates différentes ont été mentionnées lors d'entretiens que j'ai menés : janvier 2014 [Entretien avec Sadik, 2016] et 2013 [Entretien avec Smith, 2016].
[131] Avec les Etats-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

l'Organisation des Nations Unies (ONU) sur les droits des peuples autochtones de 2007. Après que le corps de Tina Fontaine, une adolescente de 15 ans de la Première Nation de Sagkeeng disparue depuis plusieurs jours, ait été retrouvé dans la Rivière Rouge à Winnipeg, le Premier ministre déclare qu'une enquête nationale sur les femmes autochtones assassinées et disparues n'est « pas très haut sur notre radar, pour être honnête »[132] [Harper cité par Kappo, 2014]. Bernard Valcourt, le Ministre des Affaires autochtones à l'époque, accuse à ce moment les hommes issus des Premières Nations d'être responsables des violences envers les femmes autochtones et réitère l'absence d'intérêt du gouvernement fédéral pour la question [Kappo, 2014]. L'inaction du gouvernement fédéral se traduit également par sa réponse à la nouvelle PAR.

Tonio Sadik participa au Groupe de Travail Conjoint[133]. Au cours de notre entretien, il explique que le Ministre des Affaires autochtones « ne voulut pas mettre en œuvre cette nouvelle politique. Il n'y eut pas de publication officielle de la politique »[134] [Entretien avec Sadik, 2016]. En fait, le gouvernement fédéral n'opposa pas un refus net à la mise en œuvre de la nouvelle PAR mais joua plutôt la montre avant d'abandonner définitivement le projet. Sadik affirme ainsi que l'APN attendit pendant plus d'un an que le gouvernement publie la nouvelle politique et qu'il avait même été contacté pour participer à l'organisation de sa mise en œuvre [Entretien avec Sadik, 2016]. Le Ministre des Affaires autochtones ayant toute autorité pour prendre une décision relative à la PAR, il n'a pas de compte à rendre sur les raisons de sa décision : il est ainsi impossible de savoir définitivement pourquoi la nouvelle PAR de 2013 fut enterrée.

Le fonctionnaire du gouvernement fédéral[135] avec lequel je me suis entretenue propose toutefois des pistes d'explication. Il exprime l'idée que John Duncan[136] et Bernard Valcourt[137], les deux Ministres des Affaires autochtones en poste pendant la majeure partie du temps où le Groupe de Travail Conjoint élaborait la nouvelle PAR, n'avaient pas « la même capacité à faire avancer les choses »[138] que leurs prédécesseurs, notamment Chuck Strahl[139] et Jim Prentice[140], parce qu'ils n'avaient pas une connaissance approfondie des droits fonciers issus des traités ou qu'ils

[132] « *isn't really high on our radar, to be honest* »
[133] Il est également directeur de la branche *Implementing Rights* de l'APN.
[134] « *didn't want to proceed with this new policy. There was no official release of the policy* »
[135] Qui participa au Groupe de Travail Conjoint sur la PAR.
[136] Ministre du 6 août 2010 au 15 février 2013.
[137] Ministre du 22 février 2013 au 3 novembre 2015, quand le Parti conservateur subit une défaite lors des élections fédérales.
[138] « *the same ability to get things done* »
[139] Ministre du 6 février 2006 au 14 août 2007.
[140] Ministre du 14 août 2007 au 6 août 2010.

n'avaient pas une stature suffisante dans le gouvernement pour pouvoir « faire bouger la structure Stephen Harper »[141] [Entretien avec Smith, 2016].

J'ai mis en évidence l'importance fondamentale du soutien du Ministre des Affaires autochtones aux projets menés par des Premières Nations dans le Chapitre 2[142]. L'absence d'une telle figure de soutien au niveau fédéral sous le gouvernement Harper a ainsi pu participer à l'abandon de la nouvelle PAR. Le fonctionnaire du Ministère des Affaires autochtones va dans ce sens quand il explique que, pendant la période où le Parti conservateur était au pouvoir, « il n'y avait pas beaucoup de mobilisation pour que des décisions soient prises, par exemple créer des réserves, donc les choses ont commencé à s'accumuler, les décisions n'étaient pas prises. [L'adoption de la nouvelle PAR] a été l'une d'entre elles »[143] [Entretien avec Smith, 2016]. D'après lui, le rejet par Valcourt de la nouvelle PAR s'inscrit dans une attitude globale du gouvernement fédéral conservateur envers les questions autochtones :

> C'était juste cohérent avec tout ce qui se passait d'autre. Rien n'était approuvé [par le Ministère] […]. Particulièrement à la fin, dans les deux dernières années[144], ils semblaient réticents à faire quoi que ce soit qui coûtait de l'argent ou qui était perçu comme coûtant de l'argent, ou quoi que ce soit qui entrait en conflit avec leur base de soutien [électorale]. Les problèmes des Premières Nations n'occupaient pas le premier plan[145] [Entretien avec Smith, 2017]

Au cours du processus de création de la réserve urbaine de Winnipeg, la Première Nation de Long Plain se retrouva donc face aux difficultés posées par la PAR, particulièrement la résolution des intérêts de tierces parties, et au manque de soutien concret de la part du gouvernement fédéral. Les tentatives menées à l'époque pour réformer la PAR et résorber ces difficultés furent rejetées par le Ministère des Affaires autochtones, un choix cohérent avec le climat politique de l'époque, caractérisé par un manque d'actions du gouvernement fédéral conservateur par rapport aux questions autochtones en général et aux droits fonciers issus des traités en particulier. A ce contexte contraignant à l'échelle fédérale il faut ajouter les difficultés pratiques que connaît le bureau manitobain des Affaires autochtones à l'époque de la création de la réserve urbaine pour remplir son rôle dans la création de nouvelles réserves.

---

[141] « *to move the Stephen Harper structure* »
[142] Voir la section 1 du Chapitre 2 pour le rôle du Ministre Bill McKnight dans la création de la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake.
[143] « *There wasn't a big advocacy for decisions to be made, for instance to get reserves created, so things started backing up, decisions weren't being made. This was one of them* »
[144] C'est-à-dire entre 2013 et 2015.
[145] « *It was just consistent with everything else that was happening. Nothing was getting approved […] Particularly at the end, the last couple of years, they seemed reluctant to do anything that cost money or anything perceived to cost money, or anything that conflicted with their base support. First Nations issues were not front and centre* »

Au cours de mon enquête de terrain, plusieurs interlocuteurs soulignèrent le manque de moyens matériels du bureau manitobain des Affaires autochtones comme une difficulté supplémentaire à la mise en œuvre des droits fonciers issus des traités.

L'ancien Commissaire aux Relations découlant des traités du Manitoba constate qu'il arrive que des documents nécessaires à l'avancement du processus « traînent sur le bureau de quelqu'un pendant un an ou six mois »[146] avant d'être approuvés ou signés, entraînant des délais importants pour les Premières Nations souhaitant créer de nouvelles réserves ; il en conclut que ces délais sont la preuve d'un « manque de volonté politique »[147] [Entretien avec Wilson, 2016]. En effet, le manque de moyens matériels et humains des bureaux régionaux des Affaires autochtones peut être considéré comme la traduction d'un manque de volonté politique à l'échelle fédérale pour faire avancer la mise en œuvre des droits fonciers issus des traités.

Laren Bill, le président du *Treaty Land Entitlement Implementation Monitoring Committee*, affirme que la lenteur de la création de nouvelles réserves s'explique par « le manque de ressources financières et humains pour tout ce processus » [148] et que le bureau manitobain des Affaires autochtones se plaint depuis des années de son manque des ressources humaines et financières [Entretien avec Bill, 2016]. Le bureau manitobain justifie régulièrement ses délais de traitement des dossiers d'Ajouts aux Réserves en avançant qu'il est en sous-effectif [Entretien avec Daniels, 2015]. Le manque de ressources du bureau régional a donc des conséquences directes sur le temps que prend la création d'une nouvelle réserve. L'environnement de travail difficile des employés manitobains des Affaires autochtones s'ajoute à la difficulté du manque d'effectifs et de moyens.

Plusieurs de mes interlocuteurs insistèrent en effet sur le caractère spécifique du bureau manitobain en termes d'environnement de travail, ayant un impact sur la mise en œuvre des droits fonciers issus des traités. Lester Lafond[149] estimait que la situation du bureau régional de la Saskatchewan était bien meilleure que celle de son équivalent manitobain basé à Winnipeg et affirmait : « Je connais des gens qui ont été aux Affaires indiennes ces 25 dernières années,

[146] « *sitting on somebody's desk for a year or six months* »
[147] « *lack of political will* »
[148] « *the lack of human and financial resources for this whole process* »
[149] Le directeur des droits fonciers de la Nation Crie de Muskeg Lake (voir l'encadré 1 dans le propos liminaire du Chapitre 2).

aller à Winnipeg, c'est aller en enfer, on ne postule pas pour un boulot là-bas, il faut être fou pour postuler là-bas, désespéré »[150] [Entretien avec Lafond Lester, 2017].

Ces propos peuvent paraître exagérés mais ils sont partagés par d'autres personnes et ont été documentés par le Ministère lui-même. Le rapport d'enquête de vérification judiciaire de 2008 que j'ai cité plus haut concernant le projet de *Governance House* initial sur la réserve urbaine de Long Plain se penchait également explicitement sur l'environnement de travail du bureau régional du Manitoba au cours de la période 1997-2007. Pour cette enquête interne, l'équipe de vérification a interrogé plus de 64 employés[151], dont « trente-quatre (34) se présentèrent d'eux-mêmes pour formuler des préoccupations concernant la gestion du bureau régional du Manitoba » [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2008 : 6]. Sur les 40 personnes employées par le bureau régional à l'époque, 29 se dirent « inquiètes de la gestion » de leur service [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2008 : 6]. Le rapport fait état d'une piètre compréhension par les employés de la mission et des buts du bureau manitobain, attribuable à un manque de communication claire de la part de leur hiérarchie ; il note que les descriptions de travail des directeurs et des cadres supérieurs n'étaient absolument pas à jour, entraînant une confusion auprès des employés, qui n'avaient pas les moyens de savoir à qui ils devaient s'adresser en cas de difficulté [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2008 : 16]. Plus grave, le rapport note des pratiques particulièrement problématiques de la part de la hiérarchie du bureau envers ses employés, qui valent d'être citées en détail (encadré 1).

Encadré 1. Les pratiques problématiques du bureau manitobain des affaires autochtones (1997-2007) – Extrait du rapport de l'enquête de vérification judiciaire[152]

« Les employés de divers secteurs ont rapporté les points suivants :

Il existe un petit cercle de privilégiés;

Les désaccords mènent à des représailles pouvant aller de l'exclusion des réunions à des réorganisations désavantageuses (mesures punitives).

Une ancienne employée a signalé que le service des ressources humaines sert à s'assurer que les employés font ce qui leur est demandé ou à punir ceux qui ne le font pas. Voici certaines techniques utilisées :

[150] « *I know people that have been in Indian Affairs the last 25 years, that's going to hell when you go to Winnipeg, you don't apply for a job there, you've got to be crazy to apply there, desperate* »
[151] 40 personnes en poste au moment de l'enquête et 24 anciens employés.
[152] Il s'agit de la version francophone du rapport et pas de ma traduction, ce qui explique l'usage de certains mots, inusités en français de France, et la ponctuation.

Commander la réalisation d'évaluations du milieu de travail pour jeter un doute sur la santé mentale de certaines personnes et les démettre de leurs fonctions avec tact;

Divulguer des renseignements personnels confidentiels ou y accéder de façon inopportune, au détriment de la personne concernée;

Salir la réputation d'une personne ou la dévaloriser;

Déclarer certains employés comme étant excédentaires pour les discipliner ou les empêcher de produire de l'information ou de faire des allégations embarrassantes.

[…]

D'anciens employés et des membres actuels du bureau régional du Manitoba ont fait allusion à l'existence d'un ensemble d'incitatifs et de désincitatifs pour encourager et récompenser la loyauté et décourager et pénaliser les autres façons de penser :

Inclusion sélective dans un « cercle fermé »;

Exclusion des réunions et limite de l'accès à l'information;

Autres formes de favoritisme;

Représailles allant de la dévalorisation à la réorganisation dans le but d'exclure une personne du bureau régional.

Source : Bureau du Vérificateur Général du Canada, *Rapport de l'enquête de vérification judiciaire*, 2008, pa.

[Affaires autochtones et du Nord Canada, 2008 : 22-23]

Le rapport note que « le taux de harcèlement par des supérieurs chez les répondants du bureau régional du Manitoba était environ 50 % plus élevé que celui de l'ensemble du Ministère » [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2008 : 23]. Quand la Première Nation de Long Plain initie le processus de création de sa réserve urbaine à Winnipeg, l'ambiance est ainsi particulièrement délétère au sein du bureau du Manitoba qui traite sa demande. On peut supposer que cet environnement de travail n'aide pas les fonctionnaires fédéraux de ce bureau régional à accomplir leur travail dans de bonnes conditions et participe à l'instabilité du personnel.

Le changement fréquent de personnel d'un poste à un autre ou vers un autre service que le bureau régional concourt à l'allongement des délais que connaissent les Premières Nations dans leurs demandes d'Ajouts aux Réserves. Le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2005 notait que plus de la moitié du personnel du bureau régional du Manitoba « était d'avis que son travail avait souffert de l'instabilité organisationnelle » [Cité par Affaires autochtones et du Nord Canada, 2008 : 18], ce qui impacte forcément leur capacité à traiter les dossiers et documents soumis par les Premières Nations. La rotation importante du personnel est un facteur

qui fut en effet évoqué par deux de mes interlocuteurs lors de mon enquête de terrain. Bill estime que le manque de ressources du bureau associé au fait que les employés n'ont aucune incitation à continuer à y travailler s'ils peuvent partir ailleurs produisent des changements de personnels très fréquents [Entretien avec Bill, 2016]. Ces propos sont confirmés par Smith qui propose des pistes d'explication supplémentaires. Il explique :

> Les gens arrivent à un poste, restent là environ un an et demi et puis ils passent à autre chose […]. Donc ils ne peuvent pas avoir une compréhension suffisante de ce qu'il est nécessaire de faire pour faire avancer certaines choses dans le processus [d'Ajouts aux Réserves].
>
> Auteure : On m'a souvent dit qu'il y avait une rotation du personnel importante, particulièrement au Ministère des Affaires autochtones. Est-ce que vous savez pourquoi ?
>
> Smith : C'est un endroit où il est difficile où travailler.
>
> Auteure : Pourquoi ?
>
> Smith : Pour deux raisons. Les gens que nous servons [les Premières Nations] sont frustrés et parfois, ils s'en prennent à nous. Et deuxièmement, notre ministère est franchement dysfonctionnel […]. Nous n'avons pas les pouvoirs nécessaires pour pouvoir faire facilement ce qui doit être fait. Tout est un challenge. C'est frustrant[153] [Entretien avec Smith, 2017]

La rotation importante du personnel au sein du bureau régional des Affaires autochtones fut documentée dès 2005 par le rapport d'enquête du Bureau du Vérificateur Général, cité plus haut. Celui-ci note que sur un échantillon de dossiers d'ajouts aux réserves qu'il a examiné, certains avaient été par quatre gestionnaires de projet différents en six ans [Office of the Auditor General of Canada, 2005 : 21]. Comme le soulignait Smith, la courte durée des affectations des personnels du bureau a un impact sur le niveau de connaissance des employés, qui ne sont pas toujours à même de remplir leurs missions ; cela vient encore allonger les délais de traitement des Ajouts aux Réserves et, *in fine*, retarde la création de nouvelles réserves dans le Manitoba. Cette analyse est partagée par l'Assemblée des Premières Nations. Elle note que « la rotation du personnel a plus de chances de se produire quand le processus prend de nombreuses années et elle peut rendre le processus encore plus long parce que les nouvelles personnes doivent

[153] « *People come into the position, stay there about a year and a half and then they move. So they aren't able to understand enough about what needs to be done to be able to move some of these things up the line*.
Auteure : *People always point to the fact that there's a high turnover, especially in the INAC department. Do you know why ?*
Smith : *It's a tough place to work.*
Auteure : *Why ?*
Smith : *Two reasons. The people we serve are frustrated and sometimes that gets taken out on us. And secondly our department is quite dysfunctional […]. We don't have the proper authorities to be able to do what needs to be done easily. Everything's a challenge. That's frustrating* »

toujours se familiariser avec le projet et les autres groupes et individus qui sont impliqués »[154] [Assembly of First Nations, 2012 : 12].

La rotation du personnel, problématique en soi, est aggravée par le manque de rigueur dont font preuve certains employés du bureau manitobain dans le traitement de leurs dossiers. Le BVG relevait en 2005 des contrastes importants dans la manière dont les gestionnaires de projets classaient leurs dossiers, parfois fort bien organisés et exhaustifs et parfois faisant montre d'une « quasi-absence de gestion des dossiers »[155] [Office of the Auditor General of Canada, 2005 : 21]. Malgré sa recommandation au Ministère en 2005 de mieux organiser les dossiers d'Ajouts aux Réserves, le BVG note en 2009 que la plupart des dossiers du bureau manitobain qu'il a examinés « n'étaient pas bien organisés et, souvent, n'étaient pas complets »[156] [Office of the Auditor General of Canada, 2009 : 15]. Ce manque d'organisation, qui peut déjà en soi entrainer des délais dans le traitement des dossiers d'Ajouts aux Réserves, devient particulièrement problématique justement à cause de la rotation des personnels du bureau manitobain. Le BVG rappelle qu'il est hautement probable que chaque dossier soit traité par des gestionnaires différents au fur et à mesure du temps : si les informations pour chaque cas de conversion en réserve ne sont pas collectées et organisées correctement, « cela devient rapidement un facteur de risque important »[157] quand un dossier est transféré d'un gestionnaire à un autre, d'autant plus que le Ministère n'a à l'époque pas de système de centralisation des données [Office of the Auditor General of Canada, 2005 : 21].

Les difficultés que connaît le bureau manitobain rejaillissent donc sur le traitement des demandes d'Ajouts aux Réserves des Premières Nationsn, qui sont frustrées par ce qu'elles caractérisent comme un manque de « sentiment d'urgence »[158] du Ministère des Affaires autochtones dans la mise en œuvre des droits fonciers issus des traités [Assembly of First Nations, 2012 : 12]. Cette absence de « sentiment d'urgence » se fait sentir justement dans le sous-effectif du bureau manitobain. Elle est aggravée par les restructurations régulières du Ministère et de ses bureaux régionaux, qui s'accompagnent de modifications dans les responsabilités et les ressources de chacun [Assembly of First Nations, 2012 : 33]. Dans ce contexte de manque de moyens humains et financiers et d'environnement de travail

[154] « *Employee turnover is more likely when the process takes many years and can make the process even longer because new people always need to learn about the project and get to know other groups and individuals that are involved* »
[155] « *very little file management whatsoever* »
[156] « *were not well organized and often were not comprehensive* »
[157] « *then it quickly becomes an issue of high risk* »
[158] « *sense of urgency* »

particulièrement anxiogène, le bureau manitobain du Ministère des Affaires autochtones met en place des pratiques qui contribuent à ralentir la création de nouvelles réserves, particulièrement celles qui sont localisées en milieu urbain, comme je vais à présent le démontrer.

Les réserves urbaines, des Ajouts aux Réserves non prioritaires pour le bureau manitobain des Affaires autochtones

Le Bureau du Vérificateur Général estime que la lente progression de la création de nouvelles réserves dans le Manitoba « est due à des déficiences dans la manière dont le Ministère gère certaines étapes du processus »[159] [Office of the Auditor General of Canada, 2005 : 22]. La Politique d'Ajouts aux Réserves est une politique fédérale mais les bureaux régionaux du Ministère des Affaires autochtones ont dans les faits une marge de manœuvre dans la manière dont ils l'appliquent concrètement. Dans ce contexte, le bureau manitobain des Affaires autochtones a mis en place un certain nombre de pratiques qui ralentissent la création de réserves urbaines comme celle de la Première Nation de Long Plain à Winnipeg.

J'ai expliqué que les employés du bureau manitobain du Ministère des Affaires autochtones étaient soumis à une pression importante de leur hiérarchie pour produire des résultats. Je fais l'hypothèse que dans le contexte de pression importante à laquelle ils sont soumis, les employés du bureau manitobain priorisent la conversion en réserve des terrains dont la superficie est la plus grande. Traiter en priorité les propriétés représentant une surface importante permet de montrer qu'il y a eu une avancée importante dans la mise en œuvre des droits fonciers issus des traités. En effet, avant 2017, la liste des Ajouts aux Réserves présentée sur le site des Affaires autochtones ne précise pas le nombre de parcelles traitées mais uniquement le volume total en hectare [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2017b]. Etant donné que traiter la conversion en réserve d'une petite parcelle demande autant de temps et d'efforts de la part du Ministère que pour un terrain de grande surface [Implementation Monitoring Committee, 2010 : 53 ; Entretien avec Stevenson, 2014], il apparaît logique de traiter d'abord les propriétés les plus grandes, pour pouvoir donner la preuve que la résolution des revendications territoriales des Premières Nations avance.

Or, les propriétés les plus grandes ont beaucoup moins de probabilité de se trouver en milieu urbain. Il est hautement improbable qu'un terrain de plusieurs centaines de kilomètres carrés soit disponible à l'achat dans une ville. La liste des conversions en réserve présentée par le

[159] « *is due to deficiencies in the way the Department manages certain requirements in the process* »

Ministère des Affaires autochtones entre 2011 et 2019 le démontre[160]. En 2011, les propriétés urbaines converties en réserve avaient une superficie moyenne de 58 hectares, tandis que les propriétés rurales faisaient 821 hectares en moyenne [Indigenous and Northern Affairs Canada, 2011]. En 2019, la superficie moyenne des réserves urbaines créées était de 10 hectares, celle des réserves rurales de 356 hectares [Indigenous and Northern Affairs Canada, 2019]. Puisque les futures réserves urbaines sont les plus petites en superficie et que le bureau manitobain cherche à traiter avant tout les terrains de grande surface, les propriétés que les Premières Nations achètent en ville n'apparaissent pas comme des cas prioritaires à traiter par le Ministère des Affaires autochtones.

En outre, si le bureau manitobain cherche avant tout à faire du chiffre, il est plus logique pour lui de traiter d'abord les Ajouts aux Réserves ruraux, présentant moins de difficultés que les ajouts urbains : en milieu rural, il y a moins d'intérêts de tierces parties à résoudre et il n'y a pas besoin de négocier un accord avec la municipalité. Le BVG signalait justement à cet égard en 2005 que dans le Manitoba, « les représentants du Ministère [lui] ont dit qu'il n'y a pas de plan pour traiter les sélections qui sont considérées comme complexes, ce qui veut dire que les cas les plus simples sont traités d'abord, et que l'étude des cas plus complexes est retardée » [Office of the Auditor General of Canada, 2005 : 22]. Nous avons examiné plus haut les difficultés qu'a connues la Première Nation de Long Plain pour faire accepter ses plans initiaux pour le terrain de Madison, le temps important qu'ont pris les négociations pour l'accord municipal avec la ville de Winnipeg et la présence d'intérêts de tierces parties, nommément Manitoba Hydro et Manitoba Telecom Services. Ces éléments permettent de qualifier la conversion en réserve du terrain de Long Plain à Winnipeg de « cas complexe » ; et, étant donné, la tendance du bureau manitobain à traiter avant tous les cas les plus simples, on peut affirmer que la réserve urbaine de Long Plain n'a pas été un dossier prioritaire.

Il faut également prendre en compte un engagement pris par le Ministre des Affaires autochtones par rapport aux conversions en réserve l'année même où Long Plain fait l'acquisition de la propriété de Madison. Suite au rapport très critique du BVG en 2005, Chuck Strahl, le Ministre des Affaires autochtones, s'engage en 2006 à ce que le gouvernement fédéral convertisse au statut de réserve 150 000 acres[161] dans le Manitoba chaque année pendant quatre ans [Office of the Auditor General of Canada, 2009 : 7 ; Entretien avec Bill, 2016]. La propriété de Long Plain dans la ville de Winnipeg faisant 2 710 acres, elle représente moins de 0,02 % du total annuel que le gouvernement fédéral s'engage à convertir en réserve ; elle représente un

[160] Les données existent pour toute la période 2011-2019. Pour des raisons de temps, je me suis concentrée sur la première et la dernière année où les données étaient disponibles.
[161] Environ 60 700 hectares ou 607 kilomètres carrés, soit la superficie du département du Territoire de Belfort en France.

cas complexe du fait de sa localisation en ville, qui risque d'allonger le temps de conversion en réserve, alors que les moyens humains et financiers du bureau manitobain sont limités et que les efforts nécessaires pour convertir un petit terrain sont identiques à ceux pour un terrain de grande surface. Dans ce contexte, il est peu probable que la conversion de la propriété de Long Plain à Winnipeg ait été considéré comme un dossier urgent.

En outre, la nature économique du projet de réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain constitua un frein supplémentaire à la conversion en réserve de la propriété. Le bureau manitobain des Affaires autochtones est en effet critiqué pour sa réticence à soutenir la création de nouvelles réserves à fonction économique. Un rapport de 2012 de l'Assemblée des Premières Nations, qui a recueilli les remarques de membres des Premières Nations engagées dans la création de nouvelles réserves au cours de six forums régionaux[162], le confirme :

> Les participants du Manitoba estimaient que le Ministère fédéral des Affaires autochtones et du Nord limite les sélections à des usages agricoles ou résidentiels plutôt que de soutenir les sélections de terrains pour du développement économique/industriel. Les Premières Nations dans le Manitoba ont le sentiment que les Affaires autochtones sont réticentes à faire avancer les sélections pour du développement économique […][163] [Assembly of First Nations, 2012 : 5]

La PAR est donc perçue comme un outil dysfonctionnel par les acteurs autochtones et fédéraux et dans la littérature grise. Les Premières Nations la voient comme une politique compliquant délibérément la création de nouvelles réserves et donc comme un obstacle à la mise en œuvre de leurs droits fonciers issus des traités. La nature séquentielle de la PAR constitue une difficulté supplémentaire et trois étapes participent à allonger le temps de conversion en réserve : l'étude environnementale, l'arpentage des terrains et la résolution des tierces parties. Ces étapes sont celles qui impliquent la coopération d'autres acteurs : gouvernement provincial, gouvernement municipal, entreprises publiques ou privées. L'absence de soutien de la part d'un gouvernement fédéral aux mains du Parti conservateur et les difficultés pratiques du bureau manitobain – manque de ressources humaines et financières, environnement de travail anxiogène – s'ajoutèrent aux problèmes inhérents à la PAR. Dans ce contexte, le bureau manitobain mit en place des pratiques ayant pour effet de rendre non-prioritaire la conversion en réserve des terrains urbains : la priorité était aux conversions rurales, qui ont une superficie plus grande et posent moins de difficultés à convertir. En outre, la fonction économique de la réserve urbaine de Long Plain à Winnipeg put participer à la réticence du bureau manitobain à

[162] A Winnipeg (Manitoba), Edmonton (Alberta), Regina (Saskatchewan), Moncton (Nouveau-Brunswick), Toronto (Ontario) et Kelowna (Colombie britannique) [Assembly of First Nations, 2012 : 2].

[163] *« Participants from Manitoba were of the view that Aboriginal Affairs and Northern Development Canada […] limits selections to agricultural and residential purposes rather than supporting industrial/commercial development land selections. First Nations in Manitoba feel that AANDC is reluctant to move ahead with economic development selections […]* »

procéder rapidement à la conversion. Le projet d'extension territoriale de la Première Nation de Long Plain se heurta donc à de nombreux obstacles, qui ralentirent la conversion en réserve et retardèrent la mise en œuvre de la stratégie de développement économique de la bande. Il fallut ainsi sept ans à Long Plain pour que sa propriété de Winnipeg obtienne le statut de réserve. A partir de là, la Première Nation put commencer à aménager sa zone de développement économique urbaine. Ce faisant, elle dut toutefois obtenir la coopération du gouvernement fédéral et respecter l'accord municipal contraignant qu'elle avait signé avec Winnipeg.

3. Aménagement et gestion de la réserve urbaine : rivalités de pouvoir entre Long Plain, Winnipeg et le gouvernement fédéral

La conversion au statut de réserve de la propriété de la Première Nation de Long Plain que nous venons d'exposer constituait la première étape de la mise en œuvre de la stratégie économique du gouvernement autochtone, fondée sur l'extension de son territoire en milieu urbain. La deuxième étape de la mise en œuvre de cette stratégie nécessite le développement à proprement parler de la nouvelle réserve urbaine. Or le développement de la réserve urbaine laisse apparaître, tout autant que la conversion en réserve, des luttes pour le contrôle du territoire entre d'une part, la Première Nation et d'autre part, le gouvernement fédéral et la ville de Winnipeg. J'exposerai dans un premier temps les mécanismes de la gestion de la réserve urbaine mis en œuvre par Long Plain. La Première Nation évolue dans le cadre de la Loi sur les Indiens, ce qui implique une présence et un encadrement importants du gouvernement fédéral, dont elle cherche à s'affranchir. Long Plain met ainsi en œuvre des stratégies pour tenter de réduire l'intervention fédérale dans la gestion de ses terres, ce qui démontre une volonté d'autonomisation. Une fois les instruments de gestion de la réserve urbaine mis en place, la Première Nation doit procéder à son aménagement à proprement parler, ce que nous étudierons dans un second temps. Or cet aménagement intervient dans le cadre de l'accord municipal avec Winnipeg, qui contraint fortement la marge de manœuvre de Long Plain mais produit en même temps des résultats en accord avec les objectifs de développement économique de la Première Nation. Il s'agit donc ici de comprendre concrètement quelle place Long Plain occupe dans le territoire de la ville en tant que gouvernement autochtone contraint par un cadre légal et administratif – Loi sur les Indiens et accord municipal – et donc dans quelle mesure et en fonction de quelles relations de pouvoir avec les gouvernements à l'échelle fédérale et municipale la Première Nation a pu mettre en œuvre sa stratégie de développement de la réserve urbaine. Cette stratégie repose sur trois piliers et se heurte au pouvoir du gouvernement fédéral et de la municipalité.

3.1 La stratégie économique de Long Plain repose sur trois piliers… et la coopération du gouvernement fédéral

La stratégie économique développée par Long Plain se fonde sur l'utilisation de ses terres de réserve, localisées volontairement en milieu urbain, pour générer des revenus que le gouvernement autochtone peut ensuite utiliser à sa guise, notamment sur sa réserve rurale, sans

supervision par le gouvernement fédéral[164]. Le développement économique mis en œuvre par la Première Nation sur sa réserve urbaine repose sur trois piliers : la location d'espace à des entreprises générant des loyers, l'installation de commerces détenus par Long Plain et produisant des bénéfices de vente et, enfin, la collecte d'impôts sur la vente de biens et services. Or, comme nous allons le voir, cette stratégie se trouve grandement contrainte par la Loi sur les Indiens. L'étude des processus à l'œuvre dans la gestion et le développement de la réserve urbaine de Long Plain nous permettra de mettre en lumière les mécanismes restreignant le contrôle de la Première Nation sur son territoire et les stratégies mises en œuvre par le gouvernement autochtone pour accroître ce contrôle.

3.1.1 La désignation de la réserve, étape préalable à tout développement

Le premier pilier de la stratégie économique de Long Plain fondée sur sa réserve urbaine de Winnipeg repose sur la location d'une partie de la propriété à des compagnies extérieures à la Première Nation. Cette opération, *a priori* relativement simple puisqu'il suffit d'établir un bail de location entre le propriétaire du terrain et le locataire, est compliquée par le statut de réserve de la propriété qui fait passer le terrain sous le régime de la Loi sur les Indiens. Pour qu'une terre de réserve puisse être louée à un non-Indien, il faut procéder à la désignation de la propriété[165]. La désignation de la propriété de Long Plain à Winnipeg prit plus de trois ans, retardant considérablement la mise en œuvre de la stratégie de développement économique de la bande.

La désignation consiste pour une bande à céder ses droits sur tout ou partie de ses réserves à la Couronne fédérale, qui administre, à travers le Ministère des Affaires autochtones, les terres de réserves [Loi sur les Indiens, 1985 38(2)]. La désignation doit être sanctionnée par un vote de la majorité des membres de la Première Nation. Une fois que les droits ont été cédés à la Couronne, elle peut, par l'intermédiaire du Ministre des Affaires autochtones, « effectuer toute opération à l'égard des terres désignées et notamment les administrer et les donner à bail », c'est-à-dire les louer à des entités extérieures à la Première Nation [Loi sur les Indiens, 1985 53(1)]. La Première Nation cède ainsi tout ou partie de ses droits sur tout ou partie de ses terres de réserve à la Couronne pour que celle-ci puisse ensuite les louer à des entités extérieures à la Première Nation. La Couronne reverse ensuite les revenus issus des baux de location à la Première Nation.

[164] Voir la section 1.1.
[165] Voir la section 4.1.1 du Chapitre 2 pour le principe de la désignation, que je résume ici par commodité.

La Loi sur les Indiens laisse donc une marge de manœuvre très limitée à une Première Nation souhaitant louer un terrain : si le locataire n'est pas un membre de la bande, la Première Nation n'a pas le pouvoir de louer elle-même ses terres et doit demander l'intervention du Ministre des Affaires autochtones pour le faire. Même si, théoriquement, la Première Nation a l'usufruit de ses terres, dans la pratique, la mise en œuvre et la jouissance de cet usufruit passent par l'intermédiaire systématique du gouvernement fédéral.

Le processus de désignation ne peut par essence s'appliquer qu'à des terres de réserve. Si une Première Nation possède un terrain dit « en fief simple » (*fee simple*), c'est-à-dire qui n'a pas le statut de réserve, alors la Loi sur les Indiens ne s'applique pas : elle peut le mettre en location sans demander l'autorisation au Ministre. La location de terrains en fief simple étant bien plus aisée que celle de terres de réserve, on peut se demander pourquoi Long Plain fit le choix de convertir sa propriété de Winnipeg. L'explication est double[166].

D'une part, l'accord signé par Long Plain et le gouvernement fédéral sur les revendications territoriales de la Première Nation stipule explicitement que l'argent reçu par la bande est destiné à l'acquisition de terrains que Long Plain a l'obligation de demander à faire convertir en réserve. D'autre part, la souveraineté du gouvernement de Long Plain ne s'applique que sur ses terres de réserve ; si elle possède un terrain en fief simple, il ne fait pas partie de sa juridiction : elle ne peut pas, par exemple, édicter des règlements administratifs ou y collecter des impôts. Même si la location de terres de réserve est plus compliquée à mettre en œuvre que celles de terrains classiques, Long Plain fut donc obligée de faire convertir sa propriété de Winnipeg en réserve. Elle y avait par ailleurs intérêt, afin que celle-ci passe dans sa juridiction.

Puisque la désignation ne s'applique qu'aux terres ayant le statut de réserve, cela signifie que, théoriquement, Long Plain devait procéder en trois étapes : d'abord faire convertir sa propriété en réserve, puis procéder à sa désignation et enfin la donner à bail. La présence d'un bâtiment sur la propriété de Long Plain vint en pratique compliquer ce processus en trois temps.

La Première Nation pouvait louer le bâtiment avant que la réserve soit créée : la propriété n'ayant pas encore le statut de réserve, elle avait le droit de la mettre en location sans passer par l'intermédiaire du Ministère des Affaires autochtones. Une fois que la réserve serait créée, il faudrait quand même que le *leadership* de la bande procède à la désignation pour que la Première Nation puisse légalement continuer à louer le terrain : il faudrait donc organiser un référendum pour que la population de Long Plain valide la désignation. Or, le soutien des membres d'une Première Nation à une désignation n'est pas une certitude. Le référendum de

[166] Vue dans la section 1.4.1 du Chapitre 1, que je rappelle brièvement ici par commodité pour le lecteur.

validation de la désignation peut échouer par exemple parce que trop peu d'électeurs se sont déplacés ou parce qu'ils refusent de louer leurs terres à des non-Indiens. Si la désignation est rejetée alors qu'un bail de location est en cours, alors la Première Nation se retrouve avec une opération illégale sur sa réserve – puisque les locataires occupent le terrain sans avoir reçu du Ministre des Affaires autochtones le droit de le faire.

Long Plain avait donc le choix entre deux options. Soit elle attendait la fin de la conversion en réserve, puis procédait à la désignation et enfin mettait sa propriété en location mais cela impliquait de retarder le moment où la Première Nation pourrait récupérer les revenus issus des loyers. Soit elle mettait sa propriété en location avant la fin de la conversion en réserve, ce qui lui permettait de commencer à engranger des loyers plus tôt mais lui faisait courir le risque d'avoir une opération illégale si la communauté rejetait la désignation.

Il existe toutefois une troisième voie, permise par l'existence d'une loi fédérale datant de 2000 : la Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications au Manitoba[167]. Cette loi s'applique explicitement à Long Plain parce qu'elle a signé un accord sur le règlement de ses droits fonciers issus des traités en 1994 [Ministère de la Justice, 2000, Annexe]. La loi de 2000 dispose que, si une Première Nation a demandé au Ministre des Affaires autochtones par Résolution du Conseil de la Bande d'octroyer le statut de réserve à un terrain, alors cette Première Nation peut procéder à sa désignation *avant* qu'il soit converti en réserve [Ministère de la Justice, 2000 12(1)]. Autrement dit, la loi de 2000 permet de procéder à une « pré-désignation » des futures réserves. C'est cette troisième voie que Long Plain emprunta.

Le 5 novembre 2008, elle soumit la pré-désignation de la propriété de Winnipeg au vote des membres de la bande [First Nations Land Registry System, 2013a]. L'objectif explicite de la pré-désignation était de « louer le terrain et le bâtiment pour générer des revenus pour la Première Nation »[168] [Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. *et al.*, 2019 : 128]. La communauté entérina la pré-désignation, qui fut rendue effective par le décret ministériel 2012-017 du Ministre des Affaires autochtones du 12 juillet 2012[169] [First Nations Land Registry System, 2013a]. A partir de juillet 2012, Long Plain céda ses droits sur sa propriété de Winnipeg à la Couronne fédérale qui put, par l'intermédiaire du Ministre des Affaires autochtones, la donner à bail à une entité non-indienne, en accord avec l'article 53(1) de la Loi sur les Indiens.

[167] L.C. 2000, ch. 33. Une autre loi existe pour les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan (L.C. 2002, ch. 3). Je n'ai pu trouver d'explications sur l'existence de la loi spécifique au Manitoba.
[168] « *to lease the land and building to generate revenues for the First Nation* »
[169] Le document de la désignation de la parcelle que j'ai trouvé sur le site Internet du Registre des terres des Premières Nations (*First Nations Land Registry System*) indique le numéro du décret ministériel, mais il n'y a pas d'informations expliquant le délai de plus de trois ans et demi entre le vote pour la désignation et la prise du décret.

Notons que ce processus de pré-désignation, utilisé par Long Plain pour lui permettre d'exploiter plus rapidement le potentiel économique de sa réserve urbaine, prit tout de même plusieurs années ; la majorité du délai est imputable au Ministère des Affaires autochtones, qui mit plus de trois ans et demi à prendre le décret ministériel autorisant la pré-désignation.

La nécessité de validation du processus de pré-désignation par le gouvernement fédéral constitua donc un obstacle, même temporaire, à l'étape préalable à la mise en œuvre de la stratégie de développement économique de Long Plain.

3.1.2 Pilier 1 : la mise en location de la réserve urbaine

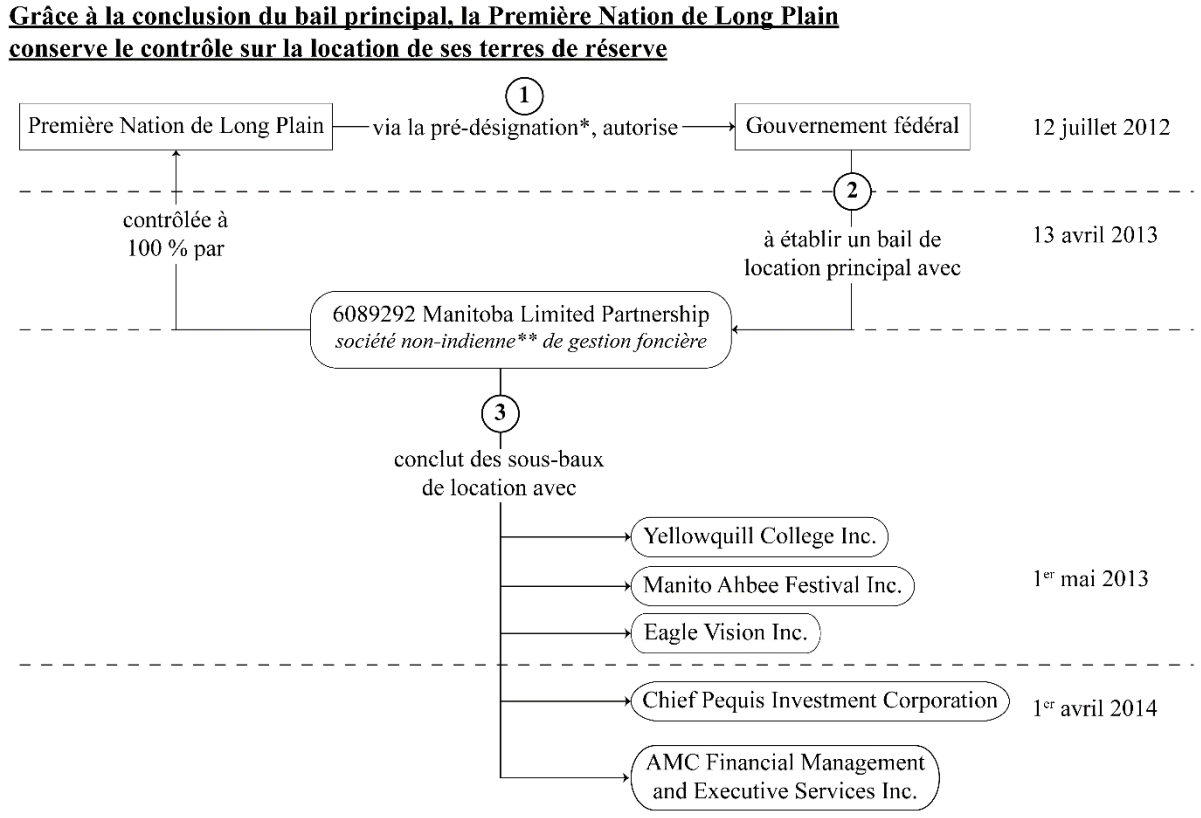
Une fois le processus de pré-désignation de la propriété de Winnipeg achevé, Long Plain put commencer à mettre en œuvre concrètement sa stratégie de développement économique. Le premier pilier de cette stratégie est la location d'espace de bureaux. Long Plain utilisa l'ancien bâtiment de Manitoba Hydro, déjà présent sur la propriété quand elle l'acheta en 2006. La démarche de pré-désignation entreprise par Long Plain sur sa propriété de Winnipeg entre 2008 et 2012 avait pour but premier de lui permettre de louer une partie du bâtiment au Yellowquill College[170]. Or, avec la pré-désignation, c'est le Ministre des Affaires autochtones qui a le pouvoir de louer ces terres à des non-membres de la bande : il intervient systématiquement dans l'établissement des baux de location. La Première Nation mit en place un système, illustré par le schéma 2, pour conserver le contrôle de la location de ses terrains, tout en respectant le cadre imposé par la Loi sur les Indiens.

Le 13 avril 2013, la Couronne fédérale signa un bail de location (appelé bail principal) d'une durée de 75 ans avec une entité appelée 6089292 Manitoba Limited Partnership, une société à responsabilité limitée (SARL) enregistrée auprès de la province[171] [First Nations Land Registry System, 2013b]. Cette SARL devint ainsi locataire principale de la propriété pré-désignée de Long Plain à Winnipeg. En vertu de l'article 54 de la Loi sur les Indiens[172], la SARL obtint le droit de sous-louer tout ou partie de celle-ci à tout autre personne de son choix, y compris des entités non-indiennes.

Or, sous cette appellation mystérieuse d'entreprise numérotée, se cache une société de gestion foncière détenue et contrôlée à 100 % par la Première Nation de Long Plain [Entretien avec

[170] Etablissement autochtone d'enseignement supérieur, originellement localisé sur la réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain à Portage la Prairie.
[171] Conformément à la législation manitobaine.
[172] « […] lorsque des terres désignées ont été données à bail […], l'acheteur, le locataire ou toute autre personne ayant un droit sur ces terres peut, avec l'approbation du ministre, transférer à toute autre personne tout ou partie de son droit » [Loi sur les Indiens, 1985 : sect.54].

Daniels, 2015]. Grâce à 6089292 Manitoba Limited Partnership, Long Plain peut indirectement établir des sous-baux de la durée de son choix avec qui elle souhaite. La SARL récupère les loyers mais elle les reverse au gouvernement de la Première Nation.



*Pour être louées à des non-Indiens, les terres de réserve doivent passer par un processus appelé « désignation » ou « pré-désignation ».
**Il n'existe pas d'entreprises indiennes : le statut d'Indien est réservé aux individus.

Sources : First Nations Land Registry System, *Designation 6075072*, *Headlease 6075074*, *Parcel Abstract Report - Parcel E CLSR 97707*, 2013
Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), 2020

Schéma 13 : Grâce à la conclusion du bail principal, la Première Nation de Long Plain conserve le contrôle sur la location de ses terres de réserve

Sans l'existence de la SARL comme bénéficiaire du bail principal, permettant d'établir des sous-baux, la Première Nation aurait dû, à chaque fois qu'elle souhaitait établir ou renouveler un bail sur sa propriété, demander au Ministre des Affaires autochtones d'intervenir – puisqu'il est le seul, en vertu de la désignation des terres, à pouvoir accorder un bail à un non-Indien. L'intérêt de ce montage est donc que, une fois que le bail principal entre la Couronne et la société de gestion foncière établi, la Première Nation peut mettre en place des sous-baux sans que le gouvernement fédéral soit systématiquement impliqué dans les affaires de la Première Nation.

Très rapidement après la conclusion du bail principal entre la SARL de Long Plain et la Couronne, plusieurs sous-baux furent mis en place pour la location d'espace dans l'ancien

bâtiment de Manitoba Hydro, situé au 480 Madison Street et converti en immeuble de bureaux après des rénovations en 2011-2012 [Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. *et al.*, 2019 : 128]. Le 1er mai 2013, des sous-baux d'une durée de cinq ans furent signés avec trois entreprises : Yellowquill College Inc., Manito Ahbee Festival Inc.[173], et Eagle Vision Inc.[174] [First Nations Land Registry System, 2013c]. Deux sous-baux furent conclus l'année suivante : avec la Chief Pequis Investment Corporation[175] (1er avril 2014) et avec l'AMC Financial Management and Executive Services Inc., une filiale de l'Assemblée des Chefs du Manitoba (15 juin 2014) [First Nations Land Registry System, 2013c].

Tous ces locataires sont autochtones. Ils ont tout intérêt à établir leurs bureaux sur la propriété de Long Plain : une fois qu'elle aura été convertie en réserve, les personnes y travaillant seront exemptées d'impôts sur le revenu. Tim Daniels explique que Long Plain chercha à attirer des locataires autochtones grâce à l'exemption de taxes de sa réserve :

> Il y a des organisations et des professionnels qui sont prêts à payer [un loyer de] 20 dollars par pied carré ou plus juste pour pouvoir avoir leurs revenus exemptés d'impôts. Par exemple, les avocats qui se font 200 ou 300 000 dollars par an paient 40 % d'impôts au Canada[176]. Mais si vous êtes situé dans une réserve, ces mêmes avocats n'auront pas à payer ces impôts au Canada […]. Ils en sortiront plus riches, et nous, on va se faire de l'argent grâce à ça[177] [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]

3.1.3 Pilier 2 : l'installation d'entreprises appartenant à la bande

Le deuxième pilier sur lequel la Première Nation de Long Plain établit sa stratégie de développement économique sur la réserve urbaine de Winnipeg était l'installation d'entreprises appartenant cette fois à la bande elle-même. Afin d'implanter de nouvelles entreprises sur sa réserve urbaine, Long Plain mobilisa sa compagnie de développement, la Arrowhead Development Corporation (ADC), utilisée précédemment pour mener à bien le développement de la réserve urbaine de Portage la Prairie.

---

[173] Qui organise des événements célébrant les cultures autochtones à Winnipeg, dont le Manito Ahbee Festival [Manito Ahbee, [s. d.]].

[174] Une compagnie autochtone de production de films et séries ; l'une des trois fondatrices de Eagle Vision est Lisa Meeches, une membre de la Première Nation de Long Plain [Eagle Vision, [s. d.]].

[175] Entreprise de développement économique de la Première Nation de Peguis [Chief Peguis Investment Corporation, [s. d.]].

[176] C'est-à-dire au gouvernement fédéral.

[177] *there are organizations and professionals that will pay $20 a sq ft or more just so that they can have their incomes tax-free. For instance, lawyers, making $200-300 000 a year, they're paying 40 % of their income in taxes to Canada. But if you're situated on a reserve, these same lawyers won't have to pay those taxes to Canada* […] *They're going to become richer out of this, and we're going to make some money out of it*

La Arrowhead Development Corporation, un acteur central du développement économique

Le mandat d'ADC « inclut l'établissement, le développement, l'administration et la gestion des entreprises commerciales de la Première Nation de Long Plain »[178] [Arrowhead Development Corporation, [s. d.]]. Elle gère les entreprises détenues par la bande localisées sur ses trois réserves : la réserve rurale et les réserves urbaines de Portage la Prairie et de Winnipeg [Arrowhead Development Corporation, [s. d.]].

Concrètement, ADC agit comme la « société-parent qui supervise les autres sociétés »[179] de Long Plain [Entretien avec Daniels, 2015]. Toutes les sociétés que possèdent Long Plain sont indépendantes les unes des autres mais gérées par ADC [Entretien avec Meeches, 2015] : on peut donc les assimiler à des filiales d'ADC. Chaque compagnie, ADC comprise, est supervisée par un conseil d'administration (*Board of Directors*) et gérée par un directeur général (*Chief Executive Officer*). Dans les faits, le conseil d'administration de chacune de ces filiales est composé des élus du gouvernement de Long Plain – le Chef et les quatre conseillers de la bande – et le directeur général de chacune d'entre elles est en fait la même personne [Entretien avec Daniels, 2015]. Chaque filiale possède à sa tête un gérant (*manager*), nommé par le conseil d'administration sur recommandation du directeur général.

Daniels explique que Long Plain n'est pas obligée de faire du Chef et du Conseil les membres du conseil d'administration d'ADC ou de ses filiales ; c'est un choix du *leadership* de la Première Nation, remontant à la fin des années 1990, quand ADC passa de comité consultatif composé de membres de la bande à une véritable entreprise orientée vers le développement économique des terres de réserve de Long Plain [Entretien avec Daniels, 2015]. Alors que la Nation Crie de Muskeg Lake avait fait le choix au début des années 2010 de restructurer sa compagnie de développement pour intégrer des membres extérieurs à la bande au conseil d'administration[180], Long Plain choisit au contraire de placer le pouvoir de décision en matière économique entre les mains de son *leadership* élu. Cette structuration permit aux dirigeants politiques de la communauté de superviser au plus près la politique économique de la bande, menée sur le terrain par ADC.

Deux commerces et un complexe hôtelier

Il y a en 2020 deux commerces appartenant à la Première Nation de Long Plain sur la réserve urbaine : un dispensaire de cannabis et une station-service qui comprend une supérette. Ces

[178] « *includes establishing, developing, administrating and managing Long Plain First Nation business ventures* »
[179] « *parent corporation that oversees the other corporations* »
[180] Voir la section 4.3.2 du Chapitre 2.

deux commerces ne furent pas choisis au hasard : ils servent l'objectif principal de Long Plain : créer des sources de revenus indépendantes du gouvernement fédéral.

Les travaux pour la construction de la station-service commencèrent au printemps 2014, moins d'un an après l'obtention du statut de réserve. L'inauguration de la station-service eut lieu le 23 février 2015. La construction d'une telle infrastructure coûta 1,9 millions de dollars, pour laquelle la bande recourut à un prêt [Entretien avec Myran et Peterson, 2014 ; Geary, 2016]. Les profits issus de la station-service servirent dans un premier temps à rembourser ce prêt. Même si la Première Nation ne fit pas de bénéfice immédiatement après l'ouverture, le fait de s'être endettée lui permit de financer la construction du bâtiment, donc d'en être propriétaire et, à terme, de percevoir les revenus issus de la station-service [Entretien avec Myran et Peterson, 2014].

L'objectif de Long Plain était de capter la clientèle autochtone de la ville grâce à l'exemption de taxes. C'est ce qu'explique le Chef de la Première Nation lors de l'inauguration de la station-service : « A cause de la très très importante population de Premières Nations [ayant le statut d'Indien] dans la ville, nous avons un marché très très solide ici »[181] [Meeches dans Gibson, 2015]. A Winnipeg, 5 % de la population (près de 39 000 personnes) sont des membres des Premières Nations ayant le statut d'Indien, qui leur permet de ne pas payer de taxes sur les transactions ayant lieu dans une réserve[182] [Statistics Canada, 2017].

Quand Long Plain construisit sa station-service, il n'y avait à l'époque aucune autre réserve urbaine dans la ville de Winnipeg. Les réserves urbaines existantes étaient toutes localisées en dehors de la ville. La Première Nation bénéficiait donc d'une sorte de monopole sur les produits non taxés dans la capitale manitobaine : elle était la seule à pouvoir offrir aux Indiens de l'essence, du tabac et d'autres produits à des prix inférieurs à ceux pratiqués par les stations-services aux alentours[183]. Les revenus que la station-service génèrent illustrent le succès de la stratégie de Long Plain.

Le second commerce appartenant à la bande que Long Plain décida d'installer sur sa réserve urbaine de Winnipeg est le fruit de la légalisation d'octobre 2018 permettant la vente et la consommation de cannabis au Canada. Le 7 décembre 2018, Long Plain et son partenaire National Access Cannabis, ouvrirent un dispensaire de cannabis appelé Meta Cannabis Supply

[181] « *Because of the very, very large first nation treaty population in the city we have a very, very strong market here* »

[182] Au total, 12 % de la population de Winnipeg est autochtone : 92 810 personnes, dont 56 % sont des Métis et 41 % des membres des Premières Nations (le reste de la population autochtone est composée d'Inuit et de personnes déclarant plusieurs identités autochtones).

[183] En 2020, il existe une autre réserve urbaine dans la ville (celle de la Première Nation de Peguis), mais sur laquelle il n'y a pas de station-essence.

Co., au 420 Madison Street. La bande détient 51 % du magasin et National Access Cannabis les 49 % restants [CBC.ca, 2018]. Au moment de la rédaction de cette thèse, aucune donnée ne permet encore d'estimer les revenus associés à ce magasin. Il reste toutefois que, comme avec l'essence et le tabac, la vente de cannabis sur la réserve urbaine offre à Long Plain un avantage compétitif par rapport aux autres vendeurs. En effet, le cannabis est sujet à la Taxe fédérale sur les Produits et Services (TPS). Dans le Manitoba, la TPS est fixée à 5 %[184]. La TPS est appliquée partout hormis sur les réserves, en accord avec l'article 87 de la Loi sur les Indiens. Cela signifie donc que Long Plain peut vendre du cannabis moins cher sur sa réserve urbaine que ses concurrents hors réserve, puisqu'elle n'a pas à intégrer le montant de la TPS dans le prix de son produit. La localisation du magasin de Long Plain dans la ville de Winnipeg donna à la bande accès à un très gros marché de consommateurs : plus de 540 000 personnes âgées de plus de 19 ans (l'âge légal pour acheter et consommer) et plusieurs dizaines de milliers d'Indiens enregistrés[185] [Statistique Canada, 2017c]. En décembre 2019, il y avait 14 magasins de cannabis dans la ville de Winnipeg mais seul celui de Long Plain est localisé sur une propriété ayant le statut de réserve.

La localisation du magasin est temporaire : Long Plain prévoit en effet de construire un autre bâtiment sur sa réserve urbaine, qui accueillera entre autres le dispensaire de cannabis [CBC.ca, 2018]. Initialement[186], l'immeuble devait servir deux fonctions : au rez-de-chaussée, il accueillait des commerces divers – clinique médicale, pharmacie, café – gérés par des entreprises extérieures louant une partie des locaux à Long Plain, tandis que les étages étaient dédiés à des espaces de bureaux, loués eux aussi à des entreprises [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. En juillet 2020, c'est finalement un nouveau partenariat avec MasterBUILT Hotels et Whyndam Hotel & Resort qui est conclu : la réserve urbaine accueillera un complexe hôtelier sur sa réserve urbaine[187]. Le complexe hôtelier comprendra 132 chambres, une piscine intérieure, plusieurs milliers de mètres carrés de salles de conférences, d'espace de bureaux et pour des commerces de détail, un restaurant, une salle de jeux d'argent et un marché couvert [Wong, 2020]. Lors de la cérémonie d'ouverture des travaux, le conseiller municipal Scott Gillingham est présent, indiquant l'importance de ce projet pour la circonscription de Saint-James.

[184] Le taux de la TPS varie d'une province à l'autre, de 5 à 15 %.
[185] Les données existantes ne permettent pas de chiffrer rigoureusement la population d'Indiens enregistrés de plus de 19 ans.
[186] Pendant la période de mon enquête de terrain, en février 2014 puis entre 2015 et 2017.
[187] C'est avec la même compagnie que Long Plain s'associa pour la construction du complexe hôtelier sur la réserve urbaine de Portage la Prairie.

Ainsi, le développement économique mené par Long Plain repose sur un arrangement qui va au-delà de la simple location d'espace commercial. Daniels explique en effet que l'objectif de la bande est de trouver des « partenaires stratégiques »[188] pour mettre en œuvre un « développement mutuel »[189] [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014]. C'est exactement ce qu'elle fit pour la construction d'hôtels. MasterBUILT construit le bâtiment, la Première Nation est propriétaire de l'hôtel et la gestion quotidienne est assurée par Whyndam Hotel & Resort. Comme elle est propriétaire, Long Plain peut installer sur le site d'autres activités économiques (restaurant, salle de jeux…) dont les bénéfices lui reviennent. Ainsi, en plus d'encaisser les loyers pour la location d'espace au sol, elle engrange une partie des bénéfices provenant de la vente de biens et de services.

La stratégie de développement économique de Long Plain s'appuie donc sur la création de deux sources de revenus : la location de sa réserve urbaine et l'implantation d'entreprises, soit appartenant à la bande, soit en partenariat avec d'autres compagnies. La manière dont la Première Nation gère les revenus issus de sa propriété de Winnipeg révèle une stratégie de maximisation des bénéfices et une volonté de tirer parti du statut de réserve du terrain. Analyser la gestion de revenus de Long Plain permet de montrer que la Première Nation prend place dans la ville en tant qu'entité économique mais aussi comme gouvernement autochtone ayant des droits spécifiques.

3.1.4 Pilier 3 : Gestion des activités et exploitation du potentiel fiscal

Le troisième pilier de la stratégie de développement économique menée par la Première Nation de Long Plain à Winnipeg repose sur la gestion minutieuse des revenus provenant des activités sur la réserve urbaine. La manière dont la Première Nation gère ses revenus révèle une volonté de maximisation des bénéfices qu'elle peut en tirer. Cette gestion repose sur quatre éléments : la séparation des différentes entreprises que possède Long Plain, les liens entre la bande et sa compagnie de développement (Arrowhead Development Corporation ou ADC), l'utilisation de sociétés à responsabilité limitée et enfin le remboursement d'impôts.

La séparation des entreprises

L'ADC fonctionne avec un système de filiales. Chaque commerce sur les réserves de Long Plain est géré par une société indépendante de l'ADC. Par exemple, les trois stations-services que possède la bande sont gérées par trois compagnies différentes : Arrowhead Long Plain Gas

[188] « *strategic partners* »
[189] « *mutual development* »

Bar sur la réserve rurale, Arrowhead Portage Gas Bar sur la réserve urbaine de Portage la Prairie et Madison Petro-Canada sur la réserve de Winnipeg [Arrowhead Development Corporation, [s. d.] ; Entretien avec Daniels, 2015]. Chacune est gérée par un manager qui rend des comptes au président de l'ADC [Entretien avec Daniels, 2015].

Je n'ai pas pu obtenir d'informations sur la raison qui a poussé Long Plain à structurer ainsi la gestion de ses entreprises. Je fais l'hypothèse que Long Plain suivit le même raisonnement que la Nation Crie de Muskeg Lake[190] : en séparant ses compagnies, elle évite un effet domino en cas de faillite de l'une d'entre elles. Si une entreprise déclare faillite – c'est-à-dire si elle n'a plus les fonds nécessaires pour rembourser ses dettes ou payer son loyer par exemple –, les biens et revenus des autres entreprises de la bande ne peuvent être saisis pour rembourser les dettes de ladite entreprise, puisque ces compagnies n'ont légalement aucun lien.

La quasi-faillite permanente de l'Arrowhead Development Corporation

Le deuxième élément sur lequel repose la gestion des revenus issus de la réserve urbaine réside dans les liens entre la Première Nation de Long Plain et sa propre compagnie de développement, l'ADC.

L'ADC récupère tous les revenus générés par les différentes activités des multiples entreprises que possède la bande. Mais elle est soumise, comme n'importe quelle autre entreprise, à l'imposition par les gouvernements fédéral et manitobain. En effet, il n'existe pas d'entreprise « indienne » comme il existe des individus « indiens » : toutes les entreprises sont imposables, même si elles appartiennent à un Indien enregistré ou à une Première Nation et sont localisées dans une réserve indienne.

Long Plain mit toutefois en place un système, parfaitement légal, pour éviter l'imposition provinciale et fédérale, similaire à celui qu'utilise la Nation Crie de Muskeg Lake[191]. En fait, l'ADC est en permanence au bord de la faillite : elle fait systématiquement don de tous ses revenus au gouvernement de la Première Nation de Long Plain et ne déclare ainsi aucun bénéfice à la province ou au gouvernement fédéral ; comme elle ne fait aucun bénéfice, elle n'est pas imposable [Entretien avec Daniels, 2015]. L'ancien président de l'ADC[192] confirme

[190] Voir la section 4.1.2 du Chapitre 2.
[191] Voir la section 4.2.2 du Chapitre 2.
[192] Tim Daniels a été remplacé comme président de l'ADC en avril 2019 par Cindy Allard. Daniels est devenu président de la compagnie de développement d'un groupe de Premières Nations, la Treaty One Development Corporation, que j'explore dans le Chapitre 4.

que ce système est conçu exclusivement pour « ne pas rendre [l'argent] disponible à l'imposition »[193] [Entretien avec Daniels, 2015].

Les transferts entre l'ADC et Long Plain apparaissent dans les audits financiers de la Première Nation. En 2017-2018, ADC transféra 741 632 dollars à Long Plain sous la forme de donations et de contributions [Long Plain First Nation, 2018 : 18]. Grâce aux liens entre l'ADC et le gouvernement de la Première Nation, Long Plain parvint ainsi à mettre en œuvre concrètement l'exemption d'impôts accordée aux Indiens mais non applicable aux entreprises telles que l'ADC ; avec ce système de donations et de quasi-faillite permanente, la Première Nation évite de payer des impôts et augmente la quantité de revenus disponibles qu'elle peut ensuite dépenser à sa guise [Entretien avec Meeches, 2015].

Les sociétés à responsabilité limitée : des « boucliers » protégeant Long Plain

Le troisième élément qui permet à Long Plain de protéger ses gains provenant de la réserve urbaine repose sur un système d'accords entre les sociétés à responsabilité limitée détenues par la Première Nation.

Long Plain a établi plusieurs accords de partenariat à responsabilité limitée (*limited partnership agreements*). Dans les partenariats à responsabilité limitée, il y a deux partenaires : d'un côté, le partenaire général (*general partner*) qui investit le plus dans l'entreprise visée par l'accord et qui est responsable de la gestion de l'entreprise au quotidien et, de l'autre côté, le partenaire limité (*limited partner*), dont l'investissement financier est moindre et qui ne s'occupe pas de la gestion concrète de l'entreprise. Le partenaire général reçoit les bénéfices proportionnellement à sa participation dans l'entreprise. Il a également la responsabilité des obligations financières (*liability*) de l'entreprise : en cas de faillite par exemple, c'est lui qui est redevable des dettes de la compagnie. Le partenaire limité n'est pas responsable des dettes de la compagnie et n'en reçoit les bénéfices que dans une mesure proportionnelle à ses investissements dans la société, moindres que ceux du partenaire général. Long Plain utilise ce système de partenariats à responsabilité limitée pour gérer ses entreprises mais avec deux modifications substantielles [Entretien avec Daniels, 2015].

Premièrement, dans le système mis en place par Long Plain, on trouve bien un partenaire général et un partenaire limité mais en fait, derrière ces deux partenaires se cache la bande elle-même. Le partenaire limité est la Première Nation de Long Plain et le partenaire général est la Long Plain General Partner Inc., une entreprise incorporée appartenant à la Première Nation

[193] « *not to make it available for the taxes* »

[Meeches, 2017]. Deuxièmement, Long Plain inverse le rapport entre investissements-revenus et responsabilité financière (*liability*) : le partenaire général est responsable à 99 % des dettes de l'entreprise et possède 1 % des actifs, tandis que le partenaire limité est responsable à 1 % seulement des dettes mais possède 99 % des actifs de l'entreprise.

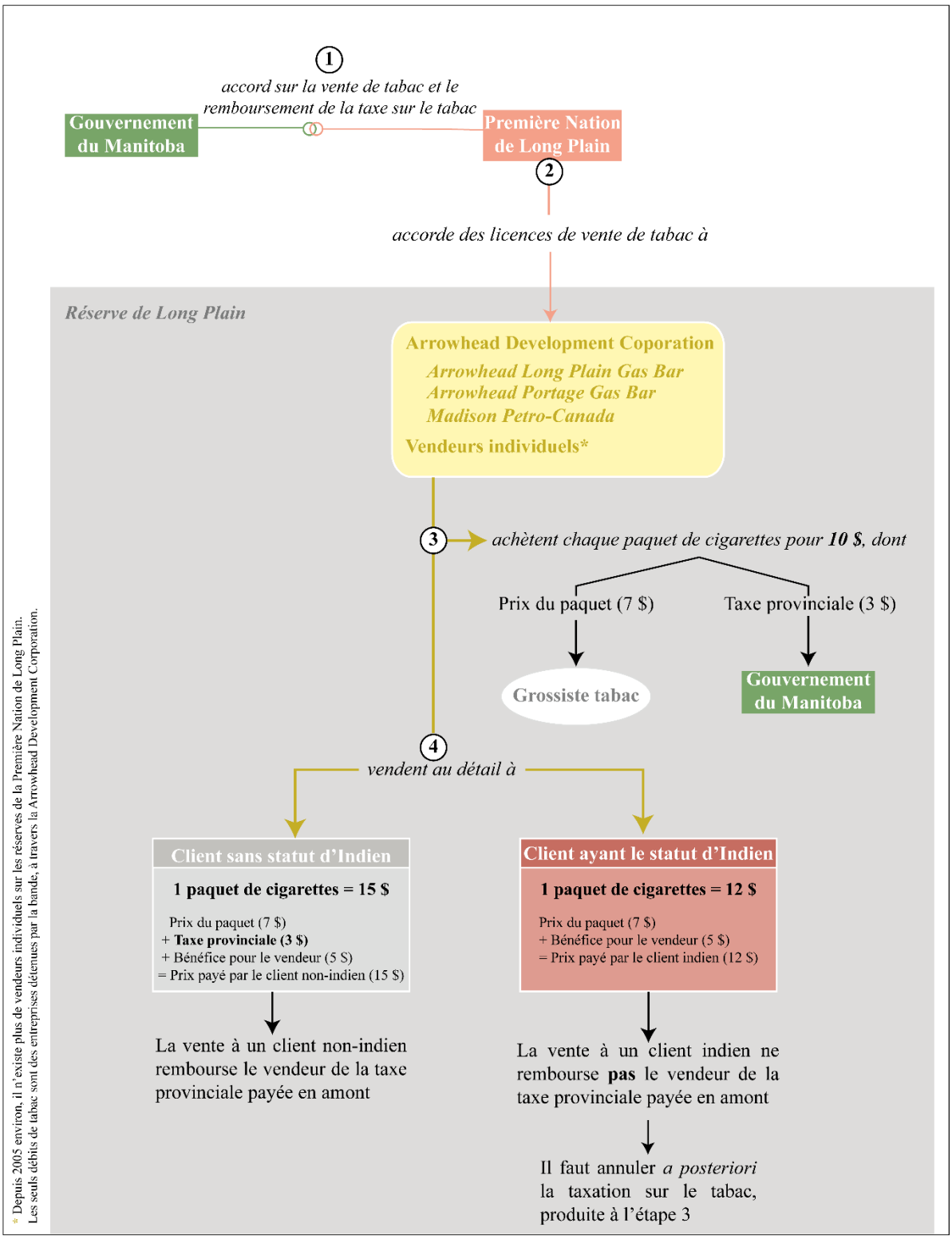
Tim Daniels explique l'intérêt de ce montage basé sur divers accords, qu'il compare à « des boucliers levés tout autour »[194] de Long Plain « pour protéger [ses] actifs »[195] [Entretien avec Daniels, 2015]. Avec ce type d'accord, si la responsabilité financière d'une entreprise de Long Plain est engagée – en cas de faillite nécessitant un recouvrement de dettes par exemple –, la personne engageant des poursuites judiciaires doit poursuivre la Long Plain General Partner Inc., puisque c'est elle qui est responsable de 99 % des dettes. En cas de faillite, les actifs du partenaire général sont vendus pour recouvrer les dettes. Si la liquidation des actifs ne permet pas de rembourser toutes les dettes, l'entreprise qui constitue le partenaire général fait banqueroute et est dissoute [Bureau du surintendant des faillites, 2020]. Mais comme la Long Plain General Partner Inc. ne possède qu'1 % de ces actifs, les 99 % restants sont protégés et ne peuvent être liquidés pour rembourser les dettes. Le partenaire limité, c'est-à-dire la Première Nation, « gagne tout l'argent mais n'est responsable qu'à 1 % »[196] [Entretien avec Daniels, 2015] : même s'il est poursuivi en justice, sa responsabilité financière est extrêmement limitée, ce qui empêche que le plaignant puisse demander un recouvrement des dettes sur les actifs et revenus de la Première Nation.

Le remboursement de la taxe provinciale sur le tabac procure un avantage comparatif à la réserve de Long Plain

Le dernier élément permettant à Long Plain de maximiser les revenus provenant de sa réserve urbaine repose sur un arrangement légal passé avec la province concernant l'impôt sur le tabac, présenté dans les schémas 3 et 4. Grâce à cet arrangement, les revendeurs de tabac sur la réserve urbaine peuvent proposer des prix plus bas aux Indiens enregistrés et ainsi attirer une clientèle indienne non-assujettie à la taxe provinciale sur le tabac. Le statut de réserve et l'accord passé avec la province procurent un avantage comparatif aux revendeurs de tabac sur la réserve urbaine par rapport aux revendeurs localisés hors de la réserve.

[194] « *shields put up around us* »
[195] « *to protect our assets* »
[196] « *makes all the money but they're only 1% liable* »

L'accord sur la vente de tabac entre le gouvernement du Manitoba et la Première Nation de Long Plain

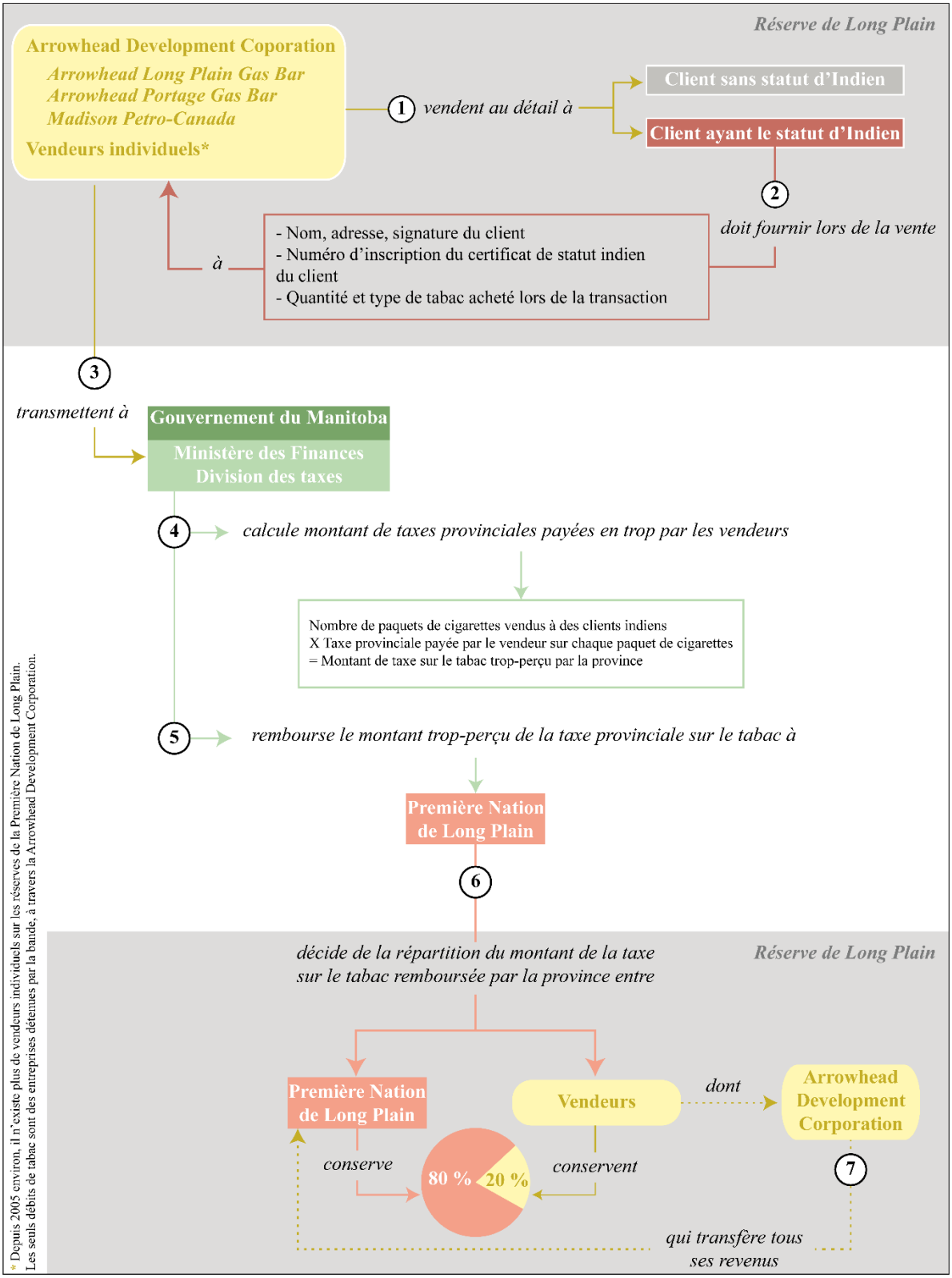


Sources : Gouvernement du Manitoba, *La taxe sur le tabac*, s.d., *Loi de la taxe sur le tabac*, 2019 ; entretien de l'auteure avec Daniels T., 2015

Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), 2020

Schéma 14 : L'accord sur la vente de tabac entre le gouvernement du Manitoba et la Première Nation de Long Plain

Le remboursement de la taxe sur le tabac



Sources : Gouvernement du Manitoba, *La taxe sur le tabac*, s.d., *Loi de la taxe sur le tabac*, 2019 ; entretien de l'auteure avec Daniels T., 2015

Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), 2020

Schéma 15 : Le remboursement de la taxe sur le tabac

Le gouvernement de la province du Manitoba collecte un impôt sur le tabac [Gouvernement du Manitoba, [s. d.]]. Sur chaque cigarette vendue, la province applique un impôt de 30 centimes ; pour chaque cartouche de cigarettes[197] vendue, le gouvernement manitobain récupère 60 dollars d'impôts[198]. Mais le Manitoba n'a pas le droit de taxer les Indiens enregistrés achetant du tabac dans une réserve[199].

Toutefois, c'est la province qui encadre le commerce de tabac, notamment l'octroi de licences de vente et les conditions de vente et de consommation, réglementé par la Loi de la taxe sur le tabac [Government of Manitoba, 2019]. Quand une Première Nation souhaite vendre des cigarettes, même sur ses propres terres de réserve, elle doit négocier un accord individuel avec la province (étape 1 du schéma 3). L'accord permet ensuite à la Première Nation d'octroyer des licences à des revendeurs sur ses terres de réserve : il peut s'agit de vendeurs individuels ou bien d'une ou plusieurs sociétés détenues par la Première Nation elle-même (étape 2).

Ainsi, chacune des réserves de la Première Nation de Long Plain a un point de vente faisant office de bureaux de tabac, chacun géré par une filiale de la Arrowhead Development Corporation (ADC) : Arrowhead Long Plain Gas Bar, sur la réserve rurale, Arrowhead Portage Gas Bar à Portage la Prairie et Madison Petro-Canada, la station-service sur la réserve urbaine de Winnipeg.Ces trois filiales de l'ADC (revendeurs) achètent leurs paquets de cigarettes à un grossiste en tabac, avant de les revendre au détail aux clients dans les réserves.

Mais, lorsque les compagnies de Long Plain achètent ces paquets de cigarettes, le prix qu'elles paient inclut la taxe provinciale sur le tabac (étape 3). En effet, la province prélève la taxe sur le tabac à la source, car elle n'a aucun moyen de savoir si ces paquets de cigarettes seront ensuite revendus à des clients indiens exemptés de taxe ou à des clients non-indiens, assujettis à la taxe sur le tabac (étape 4).

Quand un non-Indien achète un paquet sur la réserve urbaine de Long Plain, il paie 15 dollars : 7 $ pour le tabac, 5 $ de marge pour le revendeur, 3 $ de taxe provinciale. Le revendeur inclut le montant de la taxe provinciale dans son prix de vente à un non-Indien. Il se rembourse ainsi de la taxe payée en amont à la province, lors de l'achat au grossiste[200].

Mais lorsque c'est un Indien qui achète un paquet sur la réserve urbaine, il paie 12 dollars : 7 $ pour le tabac et 5 $ de marge pour le revendeur. Comme les Indiens ne paient pas de taxes

[197] Un paquet contient 20 cigarettes, une cartouche est composée de 10 paquets. Une cartouche représente donc 200 cigarettes.
[198] Le montant de l'impôt varie légèrement selon le produit : cigarettes, cigares, tabac à rouler…
[199] Puisque les Indiens enregistrés sont exemptés d'impôt quel qu'il soit sur les terres de réserve.
[200] Il n'y a rien d'exceptionnel dans cette pratique : tous les commerçants incluent dans leur prix de vente le montant des taxes sur les produits qu'ils vendent.

quand ils achètent un produit sur une réserve, le revendeur n'inclut pas le montant de la taxe provinciale dans son prix de vente. Mais le revendeur a déjà payé la taxe sur le tabac en amont, lors de l'achat au grossiste. Il a donc un manque à gagner de 3 $ par paquet vendu à un non-Indien. Pour respecter l'exemption de taxe protégée par la Loi sur les Indiens, il faut mettre en œuvre un système qui permette d'annuler *a posteriori* la taxation sur le tabac quand la transaction a lieu sur une terre de réserve. Le schéma 4 présente ce système.

Il est de la responsabilité du revendeur de s'assurer du statut d'Indien d'un client avant de lui vendre un paquet de cigarettes au prix détaxé (étape 1 du schéma 4). Le commerçant collecte ainsi les noms, adresse et signature du client et le numéro d'inscription de son certificat de statut d'Indien et doit conserver les reçus de la vente précisant la quantité et le type de tabac vendu (étape 2). Le commerçant transmet mensuellement ces informations à la division des taxes du Ministère des Finances manitobain (étape 3), qui calcule alors le montant de trop-perçu de la taxe provinciale relative à ces transactions (étape 4). Notons par ailleurs que la division des taxes établit en amont une limite mensuelle sur les remboursements de la taxe sur le tabac pour chaque Première Nation. Le nombre de paquets de cigarettes vendus à des Indiens est multiplié par la taxe provinciale unitaire qui s'applique à chaque paquet de cigarettes : on obtient alors le montant de trop-perçu qui doit être remboursé à la Première Nation.

Ce montant n'est toutefois pas remboursé aux revendeurs de la réserve mais au gouvernement de la Première Nation (étape 5), de la même manière qu'un buraliste ne conserve pas la TVA appliquée sur les paquets de cigarettes qu'il a vendus mais la transfère au gouvernement qui est souverain sur le territoire où a eu lieu la transaction.

C'est ensuite la Première Nation qui décide de l'usage qu'elle souhaite faire du montant de la taxe provinciale remboursée par la province. A l'origine, il y avait des revendeurs privés sur les réserves de Long Plain[201]. Ces revendeurs conservaient 80 % du montant de la taxe provinciale remboursée et le gouvernement de Long Plain conservait 20 %. En 2005 environ[202], le Chef et le Conseil de Long Plain changèrent la répartition : 80 % de la taxe est conservée par le gouvernement de la Première Nation et 20 % par les revendeurs (étape 6). Les commerçants « décidèrent qu'ils n'aimaient pas ça, ils arrêtèrent de vendre des cigarettes »[203] [Entretien avec Daniels, 2015]. Depuis lors, les magasins gérés par l'ADC sont les seuls à vendre du tabac sur les terres de réserve de la Première Nation de Long Plain. Comme l'ADC – donc les revendeurs

[201] C'est-à-dire des entreprises détenues par des membres de la Première Nation de Long Plain et pas par la Première Nation elle-même.
[202] La date exacte est inconnue : lors de notre entretien en 2015, Tim Daniels date le changement de répartition de la taxe sur le tabac à Long Plain à « environ dix ans plus tôt » (« *about ten years ago* ») [Entretien avec Daniels, 2015].
[203] « *decided they didn't like that deal, they stopped selling cigarettes* »

– transfère chaque année la totalité de ses bénéfices au gouvernement de Long Plain (étape 7), la répartition de la taxe sur le tabac entre les commerces et la Première Nation importe peu : elle conserve *de facto* 100 % du montant de la taxe remboursée : 80 % qui lui reviennent de droit plus les 20 % des revendeurs, qui reviennent dans ses coffres annuellement.

Ainsi, Long Plain ne réalise pas de bénéfice à proprement parler grâce au remboursement de la taxe provinciale : elle est simplement remboursée des montants qu'elle a avancés. Mais le remboursement par la province lui permet de ne pas répercuter le montant de la taxe sur le tabac dans son prix de vente à des Indiens. Elle peut ainsi attirer des clients indiens, qui ont intérêt à faire leurs achats à la station-service de Long Plain, qui est la seule localisée sur une réserve à Winnipeg[204] : un paquet de cigarettes leur coûte 12 dollars sur la réserve urbaine, au lieu de 15 dollars n'importe où ailleurs. Le remboursement de la taxe provinciale sur le tabac procure ainsi un avantage comparatif à Long Plain, ce qui lui permet d'accroître sa clientèle et donc ses bénéfices.

En 2018-2019, le gouvernement du Manitoba remboursa un total de 2 614 113 dollars[205] de taxe sur le tabac à la Première Nation de Long Plain [Long Plain First Nation, 2018 : 3]. Elle a donc vendu 871 371 paquets de cigarettes à des Indiens enregistrés[206]. Pour donner un ordre d'idée, la somme remboursée correspond approximativement aux dépenses de Long Plain la même année dans le domaine de la santé (2,6 millions) ou à la moitié de ses dépenses pour l'éducation (5,1 millions) [Long Plain First Nation, 2018 : 4]. La taxe provinciale sur le tabac qui revient à Long Plain grâce aux ventes effectuées sur ses terres de réserve à des Indiens fournit donc au gouvernement de la Première Nation une source de revenus importante et participe ainsi à l'atteinte de ses objectifs économiques.

Les audits financiers ne détaillent pas à quoi correspond exactement le montant global remboursé par la province : il est impossible de savoir quelle proportion provient des ventes effectuées sur la réserve rurale et sur les deux réserves urbaines de la bande[207]. Toutefois, d'après Tim Daniels, la station-service de la réserve urbaine de Winnipeg, où l'on vend des cigarettes, est très profitable. Il note que c'est « le bâtiment le plus petit qui rapporte le plus

[204] Il y a d'autres stations-services sur des réserves urbaines dans la région de Winnipeg, mais elles sont localisées en dehors des limites municipales de la capitale.
[205] Environ 2,56 millions d'euros.
[206] (Montant total de la taxe remboursé/montant de la taxe sur un paquet de tabac) = nombre de paquets vendus. Soit (2 614 113/3) = 871 371 paquets.
[207] Avant 2013-2014, les documents relatifs aux finances des bandes n'incluent que les revenus et dépenses liés aux financements fédéraux : le remboursement de la taxe sur le tabac, effectué par la province, n'apparaît pas. Or, en 2014, quand les audits financiers qui incluent la taxe sur le tabac commencent, Long Plain a déjà trois réserves sur lesquelles elle vend du tabac : on ne peut donc connaître précisément la part qui provient de chacune de ces réserves en procédant par élimination grâce aux audits des années précédentes. L'audit de 2013-2014 mentionne toutefois le montant de la taxe sur le tabac touché par Long Plain en 2012-2013.

d'argent »[208] sur cette nouvelle réserve [Entretien avec Daniels, 2015]. Le tableau 2 présente les revenus issus du remboursement de la taxe sur le tabac entre 2013 et 2019 [Long Plain First Nation, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019b].

Année fiscale (jusqu'au 31 mars)	Taxe sur le tabac perçue par la Première Nation de Long Plain ($)	Augmentation annuelle
2012-2013	1 064 781	N/A
2013-2014	1 252 276	17,61 %
2014-2015	1 309 529	4,57 %
Ouverture de la station-service sur la réserve urbaine de Winnipeg : février 2015		
2015-2016	1 961 855	49,81 %
2016-2017	2 714 928	38,39 %
2017-2018	2 756 272	1,52 %
2018-2019	2 614 113	-0,5 %
Augmentation totale entre 2014-2015 et 2017-2018 = **99,62 %**		

Tableau 2 : Les revenus de la Première Nation de Long Plain liés au remboursement de la taxe provinciale sur le tabac

Le tableau 2 confirme l'hypothèse que la station-service de la réserve urbaine de Winnipeg a été profitable à la Première Nation. Après l'ouverture de ce commerce en février 2015, les revenus liés au remboursement de la taxe sur le tabac augmentèrent considérablement chaque année. A la fin de la première année fiscale complète après l'ouverture (2015-2016)[209], le montant de la taxe sur le tabac perçu par Long Plain était près d'une fois et demie supérieur à ce qu'il était l'année précédente, soit une augmentation de presque 50 %. Le montant des remboursements de la taxe sur le tabac continua à augmenter entre 2016 et 2017 (+ 38,39%), puis se stabilisa en 2017-2018 (seulement + 1,52 % d'augmentation par rapport à l'année précédente). Les données laissent en outre apparaître une augmentation notable entre 2012-2013 et 2013-2014 (+17,61 %). Je fais l'hypothèse que cette augmentation, intervenue entre mars 2013 et mars 2014, s'explique par l'installation sur la réserve urbaine de Winnipeg d'un bureau de tabac temporaire, remplacé ensuite par la station-service [Entretien avec Myran et Peterson, 2014][210]. Ce bureau de tabac temporaire aurait déjà permis à la Première Nation de

[208] « *the smallest building makes us the most money*»

[209] Les années fiscales vont du 1er avril au 31 mars de l'année suivante. La station-service a été inaugurée en février 2015 : des revenus liés à la taxe sur le tabac ont pu être perçus entre cette date et la fin de l'année fiscale en cours, pendant environ un mois et demi. La première année fiscale complète est donc 2015-2016.

[210] Myran mentionne lors de notre entretien l'installation d'un « bureau de tabac temporaire » (« *temporary smoke shop* »), sans toutefois donner les dates précises d'opération de ce commerce sur la réserve urbaine. Sans connaître

commencer à engranger des revenus liés au remboursement de la taxe sur le tabac vers 2013, mais les données montrent que l'augmentation est significative à partir de 2015. En effet, entre 2014-2015 et 2018-2019, le montant des remboursements fut multiplié par presque deux (+99, 62 % d'augmentation) : j'en conclus que c'est bien l'ouverture de la station-service en février 2015 qui a entraîné une croissance importante du montant de la taxe sur le tabac perçu par Long Plain.

Depuis 2018-2019 au moins[211], la Première Nation utilise la taxe sur le tabac pour financer les dépenses du Chef et du Conseil de la bande : honoraires[212], frais de déplacement et de téléphonie notamment [Long Plain First Nation, 2019a : 8]. En 2018-2019, la Première Nation reçut environ 2,6 millions de dollars de taxe sur le tabac, dont 560 000 servirent à couvrir toutes les dépenses du *leadership* de Long Plain [Long Plain First Nation, 2019a : 8, 2019b : 3]. Grâce à la source de revenus autonomes que représente la taxe sur le tabac, la Première Nation peut désormais rémunérer ses élus sans reposer sur les dollars fédéraux. Les revenus fiscaux issus de la réserve urbaine participent ainsi directement à l'autonomisation de Long Plain vis-à-vis du gouvernement fédéral.

Suite à la création de sa nouvelle réserve urbaine dans la ville de Winnipeg en 2013, la Première Nation de Long Plain mit ainsi en place une stratégie économique appuyée sur trois piliers principaux : la mise en location de ses terres à des entreprises extérieures, l'installation d'entreprises appartenant à la bande et un système complexe de gestion des revenus provenant de la réserve. Les choix de Long Plain furent motivés par deux objectifs. D'une part, il s'agissait de mettre en œuvre une stratégie de création de source de revenus grâce à la nature des activités implantées sur la réserve, s'inscrivant dans un environnement légal particulier – encadré par le statut de réserve indienne – ouvrant la voie à un régime fiscal avantageux, source de revenus supplémentaires, et tirant parti d'un contexte démographique spécifique, caractérisé par un marché important de consommateurs autochtones à Winnipeg. D'autre part, il s'agissait pour Long Plain d'assurer la plus grande captation possible des revenus issus du développement de la réserve urbaine. En agissant à travers la Arrowhead Development Corporation, sa propre entreprise de développement qui lui transfère tous ses revenus, structurée de façon à répartir les risques entre les différentes filiales et divisée en plusieurs sociétés à responsabilité limitée, Long Plain s'est assurée une mainmise sur les richesses créées sur la réserve urbaine et un certain

ces dates, il est impossible de conclure sans aucun doute que l'augmentation du montant de la taxe sur le tabac perçu par Long Plain entre 2012 et 2014 est imputable à l'ouverture de ce commerce.

[211] J'ai pu accéder au rapport annuel de la Première Nation pour l'année 2018-2019 mais pas aux rapports des années précédentes.

[212] Le Chef et les Conseillers ne reçoivent pas un salaire mais des honoraires (« *honorarium* »).

niveau de protection contre la faillite. En outre, en mettant en place un accord avec la province sur le remboursement de la taxe sur le tabac que la Première Nation vend sur ses terres de réserve, Long Plain a tiré profit d'une source des revenus supplémentaires, particulièrement sur la réserve urbaine de Winnipeg. Cet accord permet aussi à Long Plain d'affirmer sa présence dans la ville en tant que gouvernement autochtone : c'est parce que Long Plain est une Première Nation qu'elle a le droit de bénéficier de l'exemption de taxes sur ses terres, un droit négocié par traité et dont ne jouissent que les gouvernements autochtones.

Les choix de développement économique mis en œuvre à partir de 2013 sont ainsi en accord avec les objectifs que Long Plain s'était fixés lorsqu'elle entama la création de la réserve urbaine de Winnipeg en 2006 : accroître l'autosuffisance financière de la bande par rapport au gouvernement fédéral et compenser l'insuffisance des financements fédéraux. C'est parce que Long Plain n'est pas n'importe quelle entreprise mais bien un gouvernement autochtone que sa stratégie de développement économique a pris la forme que nous avons vue.

La Première Nation de Long Plain prend donc place dans la ville à la fois en tant qu'acteur économique, avec ses stratégies de développement foncier et commercial et d'optimisation fiscale, et en tant qu'acteur politique, c'est-à-dire comme un gouvernement autochtone souverain ayant des droits protégés par les traités, la Constitution et la Loi sur les Indiens.

La stratégie de développement économique urbain de Long Plain s'inscrit toutefois dans un contexte de relations de pouvoir entre acteurs gouvernementaux que je vais à présent explorer. Le statut de réserve, bien qu'il serve les objectifs financiers de la bande, contraint l'exercice de la souveraineté de la Première Nation sur ses terres. Long Plain doit ainsi opérer dans le cadre de la Loi sur les Indiens, qui donne au gouvernement fédéral un rôle fondamental à jouer dans la gestion des terres de la Première Nation. En outre, les clauses de l'accord municipal avec la ville de Winnipeg, exigé par le gouvernement fédéral, représentent un cadre contraignant pour Long Plain, particulièrement pour l'aménagement du territoire. Dans ce qui suit, j'analyse la stratégie d'autonomisation de Long Plain par rapport au gouvernement fédéral dans le contexte spécifique de la gestion des terres ; puis, je retourne à l'échelle locale pour analyser le texte de l'accord municipal et ses conséquences sur le rôle de la Première Nation dans la gouvernance de la ville.

3.2 La Loi sur la gestion des terres des Premières Nations : une étape vers l'autonomie gouvernementale autochtone pour la gestion des réserves

En parallèle de sa stratégie de développement économique urbain, Long Plain entreprit à partir de 2009 de passer sous le régime de la Loi sur la gestion des terres des Premières Nations (LGTPN). Cette démarche, achevée en 2018, s'inscrit pleinement dans la stratégie d'autonomisation politique de la Première Nation, que nous avons jusqu'ici étudiée à travers le prisme de la création et du développement de sa réserve urbaine. Le passage de Long Plain sous la LGPTN fut motivé par deux objectifs : il s'agissait d'une part de réduire le rôle du gouvernement fédéral dans la gestion des terres de réserve de la Première Nation et d'autre part, d'utiliser le contrôle nouvellement accru de Long Plain sur son territoire pour maximiser le potentiel économique de ses réserves urbaines.

3.2.1 La Loi sur la gestion des terres des Premières Nations

La Loi sur la gestion des terres des Premières Nations (LGTPN) est un mécanisme permettant aux Premières Nations d'accroître leur contrôle sur les terres de réserve. Les Premières Nations sous la LGTPN bénéficient ainsi d'une autonomie gouvernementale que l'on peut qualifier de sectorielle : cette autonomie existe uniquement pour la gestion foncière des réserves. Le fonctionnaire fédéral que j'ai interrogé résume ainsi la différence entre la gestion des réserves sous le régime de la Loi sur les Indiens et sous la LGTPN : « Ce qu'on a là, c'est deux options : une qui a tout à voir avec la protection, une qui a tout à voir avec l'autonomie »[213] [Entretien avec Smith, 2016]. Il précise, au cours d'un second entretien : « La Loi sur les Indiens est faite pour assurer la protection de la Couronne, pour que les Premières Nations ne se fassent pas exploiter par les non-Indiens. Et la LGTPN, c'est l'autonomie gouvernementale, où elles opèrent selon leur propre code foncier »[214] [Entretien avec Smith, 2017].

La LGTPN est le résultat d'une initiative menée par 14 Premières Nations à partir de 1991 qui proposèrent au gouvernement fédéral de mettre en place un régime de gestion des réserves en dehors du cadre de la Loi sur les Indiens. Cette proposition mena à la négociation de l'Accord-cadre sur la gestion des terres des Premières Nations en 1996, ratifié en 1999 par l'adoption de la Loi sur la gestion des terres des Premières Nations [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2019]. Toute Première Nation ayant des terres de réserve peut demander à entrer sous le régime de la LGTPN, au terme d'un processus que je détaille plus loin. Quand une Première Nation

[213] « *What you have here is two options: one all about protection, one all about autonomy* »
[214] « *The Indian Act is set out to provide protection of the Crown so that First Nations don't get exploited by non-Indians. And FNLM* [First Nation Land Management] *is self-government where they operate under their own land code* »

opère sous le régime de la LGTPN, ses terres ne sont plus administrées dans le cadre de la Loi sur les Indiens. Concrètement, c'est une quarantaine d'articles de la Loi sur les Indiens qui ne sont plus appliqués[215] aux terres de réserve de la Première Nation en question. A la place de ces articles de la Loi sur les Indiens, la Première Nation utilise son propre code foncier pour gérer et administrer ses réserves. Le code foncier fait alors office de loi foncière pour la Première Nation [First Nation Land Management Resource Centre, 2019 : 1].

Dans le régime de gestion des terres de la LGTPN, les Premières Nations sont reconnues comme de véritables gouvernements pouvant légiférer. Une Première Nation sous la LGTPN a le droit de passer des lois et non plus de simples règlements administratifs (*by-laws*) comme sous la Loi sur les Indiens ; ces lois peuvent avoir trait :

> au développement, à la conservation, à la protection, à la gestion, à l'usage et à la possession des terres de la Première Nation. Ceci inclut les lois sur le zonage, l'utilisation des terres, les intérêts et licences, l'évaluation et la protection environnementales, les services, la résolution des conflits et les biens immobiliers matrimoniaux[216] [First Nation Land Management Resource Centre, 2019 : 2].

Alors que sous la Loi sur les Indiens, les règlements administratifs doivent systématiquement être approuvés par le Ministre des Affaires autochtones, les lois passées par une bande sous la LGTPN sont valides sans cette approbation. Autrement dit, sous ce régime, les Premières Nations peuvent exercer leurs pouvoirs en matière de gestion des terres sans la supervision des Affaires autochtones, donc du gouvernement fédéral.

Parmi les articles de la Loi sur les Indiens qui ne sont plus appliqués, on trouve notamment les articles 37 à 41, qui encadrent les conditions de cession et de désignation des terres de réserve[217]. Comme expliqué précédemment, la désignation d'une réserve est obligatoire pour qu'une Première Nation puisse louer ses terres à une entreprise ou une personne non-indienne. Par contraste, sous la LGTPN, la législation et le zonage régissant l'occupation des terres de la Première Nation proviennent du code foncier que la communauté a elle-même élaboré.

Les articles 53 à 60 sur l'administration des terres cédées ou désignées ne sont plus appliqués. Le ministre des Affaires autochtones n'a plus l'autorité pour établir des baux de location au nom de la Première Nation : c'est elle qui établit les règles de location et gère les baux. La

---

[215] Pour le détail des 44 articles en question, voir « *44 Sections of the Indian Act that Cease to Apply to First Nations with Land Codes in Force Pursuant to the Framework Agreement on First Nation Land Management and First Nations Land Management Act* », un document préparé par le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations.

[216] « *development, conservation, protection, management, use and possession of First Nation Land. This includes laws on zoning, land use, interests and licenses, environment assessment and protection, services, dispute resolution, and matrimonial real property* »

[217] Voir la section 4.1.1 du Chapitre 2 et la section 3.1.1 du présent Chapitre.

permission du Gouverneur en conseil[218] n'est plus requise pour qu'une Première Nation ait le droit d'exercer elle-même le contrôle sur la gestion de ses terres ; ce n'est plus lui qui accorde et définit le spectre des compétences qu'une Première Nation a le droit d'exercer sur la gestion de ses terres et il ne peut plus décider de retirer ce droit à une bande.

La fin de l'application de la quarantaine d'articles de la Loi sur les Indiens relatifs aux terres de réserve et la mise en œuvre d'un code foncier, rédigé par chaque Première Nation en fonction de ses priorités et de ses besoins, transforment profondément la relation des gouvernements autochtones avec leurs réserves. Alors que sous la Loi sur les Indiens, les bandes ont une relation d'usufruitières avec leur territoire, la LGTPN leur offre les droits et pouvoirs de véritables propriétaires foncières sur leurs terres. C'est justement dans l'objectif d'accroître son autonomie gouvernementale en matière de gestion de ses réserves que la Première Nation de Long Plain décida de passer sous le régime de la LGTPN.

3.2.2 Une loi et un régime foncier au service de la stratégie économique et politique de Long Plain

Au mois de juin 2009, le Chef et le Conseil de Long Plain votèrent une Résolution du Conseil de la Bande (RCB) pour que la communauté adhère à l'Accord-cadre sur la gestion des terres des Premières Nations : ce fut la première étape pour rejoindre le régime de la LGTPN [Mlinarevic, 2014]. En 2012, Long Plain fut officiellement ajoutée à la liste des Premières Nations signataires de l'Accord-cadre [Meeches, 2017]. Elle entra alors dans la phase d'« élaboration » : rédaction du code foncier, négociation d'une entente individuelle avec le gouvernement fédéral, consultation de sa communauté préalable au vote de ratification du code foncier par les membres de Long Plain [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2019].

Long Plain dut organiser trois scrutins sur une période de plus de deux ans et demi, dans trois lieux différents et pour un coût que j'estime à 180 000 dollars[219]. Pour que le code foncier soit ratifié, il fallait que la majorité des électeurs de la Première Nation l'approuve : il ne suffisait donc pas qu'une majorité des suffrages exprimés soit en faveur de l'adoption du code foncier. L'abstention fit échouer les deux premiers scrutins. Lors du premier scrutin en décembre 2014, 14 électeurs votèrent « non » et 435 « oui », alors que 634 votes étaient nécessaires [Myran, 2015a]. En juillet 2015, un deuxième scrutin échoua à nouveau, pour les mêmes raisons[220]

[218] Le gouverneur en conseil est représenté par le gouverneur général agissant sur avis du Conseil privé de la Reine. Le Conseil privé de la Reine a pour rôle de conseiller le représentant de la Reine au Canada : le gouverneur général [Gouvernement du Canada, 2019].
[219] Plus de 120 000 €. Je fais l'hypothèse que chaque scrutin a coûté environ 60 000 $, un chiffre communiqué par le gestionnaire des terres de Long Plain de l'époque, Maurice Myran, relatif au deuxième scrutin.
[220] Contrairement au premier vote, je n'ai pas pu obtenir les résultats du deuxième scrutin.

[Meeches, 2017 : 7]. L'organisation de ce deuxième vote, qui coûta environ 60 000 dollars[221] [Myran, 2015b], amena Long Plain à changer de stratégie.

La Première Nation permit aux électeurs de choisir parmi plusieurs moyens pour exprimer leur vote, ce qui encouragea la participation et permit de dépasser le seuil minimal de 688 votes positifs[222]. Pour le troisième scrutin, les électeurs de Long Plain purent continuer à voter au bureau de vote sur la réserve rurale, mais également voter électroniquement, envoyer leur bulletin par courrier ou bien se rendre aux nouveaux bureaux de vote dans les villes de Winnipeg[223] et Brandon[224], où résident de nombreux membres de la bande. Le troisième scrutin, en août 2017, fut un succès : 749 votes « oui »[225], 82 votes « non » [onefeather.ca, [s. d.] ; Portage Online News, 2017]. Le 1er avril 2018, le code foncier élaboré par Long Plain entra en vigueur et la Première Nation sortit du régime foncier de la Loi sur les Indiens [First Nations Land Management Resource Centre, [s. d.]].

La persévérance de la Première Nation pour tenter d'obtenir l'approbation du code foncier démontre que le passage au régime de la LGTPN représenta un enjeu important, au moins aux yeux du *leadership* de la bande[226]. Les discours des membres de Long Plain que j'ai interrogés font apparaître deux motivations à la décision de la Première Nation de passer sous la LGTPN. D'une part, il s'agissat d'accroître la souveraineté de Long Plain sur ses terres de réserve et d'autre part, la LGTPN et l'utilisation de son propre code foncier étaient perçus par la Première Nation comme des outils facilitant la mise en œuvre de sa stratégie de développement économique urbain.

Le passage à la LGTPN est perçu comme une étape vers plus d'autonomie gouvernementale

Le premier objectif de Long Plain avec le passage au régime de la LGTPN était de reprendre le contrôle sur ses terres de réserve et d'exclure autant que possible le gouvernement fédéral de la gestion foncière. Dennis Meeches, le Chef de Long Plain, explique ainsi :

[221] Un peu plus de 40 000 €.
[222] Entre le premier et le troisième scrutin, la population de la Première Nation augmenta : le quorum fut donc réévalué à la hausse.
[223] Le vote a lieu sur la réserve urbaine de Madison.
[224] La deuxième ville du Manitoba en termes de population.
[225] Dont 292 soumis électroniquement et par courrier [onefeather.ca, [s. d.]]. Sans ces deux modes de suffrage, seuls 457 « oui » auraient été réunis, conduisant à un nouvel échec.
[226] Tim Daniels suggère que les deux premiers échecs de ratification sont explicables en partie par l'indifférence des membres de la Première Nation envers l'adoption du code foncier et le passage à la LGTPN, qui ne représentent pas pour eux des préoccupations quotidiennes [Entretien avec Daniels, 2015].

> Les Affaires autochtones seraient[227] moins impliquées. Avec le code foncier, vous auriez plus de contrôle juridictionnel sur les terres par rapport à maintenant. [Avec la Loi sur les Indiens,] c'est un peu comme si les Affaires autochtones étaient juste derrière vous quand vous faites vos transactions foncières et vos baux, [il faut] les montrer aux Affaires indiennes, « Est-ce que c'est bon ? », et ils vous diront « Oui, c'est bon, on vous donne notre bénédiction » […] Avec le code foncier, on ne serait pas obligés de faire ça[228] [Entretien avec Meeches, 2015]

Tim Daniels explique que, même si Long Plain a depuis 1988 la possibilité d'établir elle-même ses baux, elle est toujours obligée de les faire enregistrer auprès des Affaires autochtones[229] ; ainsi, alors que Long Plain n'a pas à demander au Ministère la permission de louer ses terres, elle doit quand même respecter les procédures établies par la Loi sur les Indiens et elle dépend de l'intervention du Ministre pour l'enregistrement des baux de location et donc leur entrée en vigueur [Entretien avec Daniels, 2015].

Ce genre d'interventions du gouvernement fédéral dans la gestion des terres était interprété par les membres de Long Plain comme une ingérence dans ses affaires internes ; le passage à la LGTPN était vu comme une étape fondamentale vers une plus grande souveraineté de la Première Nation. Lors d'une réunion communautaire organisée, entre autres, pour présenter le code foncier aux membres de Long Plain, Eugene Peterson[230] affirma que le Ministre des Affaires autochtones ne jouait pas correctement son rôle de protecteur et que Long Plain ferait mieux de prendre en charge la responsabilité de ses terres [Perswain *et al.*, 2014]. Au cours de cette même réunion, Tim Daniels établit un lien explicite entre code foncier et autonomie gouvernementale. Il affirma que le passage à la LGTPN représentait « une étape pour sortir de la dépendance »[231] et que tout l'enjeu de l'adoption du code foncier était de « revendiquer [la] souveraineté »[232] de Long Plain par rapport au gouvernement fédéral [Perswain *et al.*, 2014]. Le contrôle de ses terres de réserve *via* la LGTPN était ainsi perçu par les membres de Long Plain comme une prérogative revenant de plein droit à la Première Nation en tant que gouvernement autochtone.

La volonté de minimiser le rôle du gouvernement fédéral dans la gestion des réserves de la bande trouvait aussi son origine dans la représentation négative qu'avaient les membres de

---

[227] Meeches s'exprime au conditionnel car, au moment de notre entretien, le code foncier n'avait pas encore été adopté par sa communauté.
[228] « *Aboriginal Affairs would be cut out of it more. Under the land code, you'd have more jurisdiction control over the land as opposed to now. So it's kind of like Aboriginal Affairs is right here behind you, doing your land deals and land leases, taking it to Indian Affairs, "Is that good?" And they'll say "Yeah, it's OK, we'll give it our blessing"* […] *With the land code, we wouldn't have to do that* »
[229] Je reviens sur cet élément dans la dernière partie de la présente section.
[230] L'avocat de la bande, qui rédigea le code foncier, et fut gestionnaire des terres (*land manager*) de Long Plain.
[231] « *a step away from dependency* »
[232] « *asserting our sovereignty* »

Long Plain des interventions concrètes des Affaires autochtones. Peterson perçoit l'intervention systématique du Ministère comme un obstacle au développement économique de la bande :

> Le fait que nous devions faire appel au Canada[233] sans arrêt n'est pas une bonne chose pour les affaires. Je suis Long Plain et vous êtes une entrepreneuse. Pourquoi est-ce que vous feriez affaire avec moi alors que je dois sans arrêt demander à une troisième personne ce que j'ai le droit de faire ou pas ? Et ça donne du temps aux autres entreprises pour remporter cette opportunité avant nous[234] [Entretien avec Myran et Peterson, 2014]

Le passage à la LGTPN apparaît dans les discours des membres de Long Plain comme une véritable libération de la tutelle du gouvernement fédéral, notamment parce que l'intervention des Affaires autochtones ralentit considérablement les procédures que la Première Nation doit engager pour exploiter le potentiel économique de ses terres. Peterson affirme ainsi que si Long Plain était[235] sous la LGTPN, « tout irait plus vite parce qu'on ne serait pas obligés d'interagir tout le temps avec le Canada »[236] [Entretien avec Myran et Peterson, 2014]. D'après Peterson, l'établissement de baux de location peut prendre jusqu'à deux ans dans le Manitoba, car le bureau régional des Affaires autochtones n'a qu'un seul employé pour s'en occuper. Le sous-effectif du bureau manitobain entraîne des délais dans l'approbation des baux, ce qui produit *in fine* des pertes de revenus pour les Premières Nations puisqu'elles doivent attendre la validation fédérale pour pouvoir louer leurs terres [Entretien avec Myran et Peterson, 2014]. C'est donc à la fois la présence du gouvernement fédéral dans la gestion des terres qui est refusée par la Première Nation et la nature de son intervention qui est critiquée.

Au cours de nos entretiens, le fonctionnaire du gouvernement fédéral que j'ai interrogé s'est montré lui aussi critique quant au rôle que joue parfois son institution. Il considère que le Ministère des Affaires autochtones se comporte comme une « nounou »[237] avec les Premières Nations [Entretien avec Smith, 2016]. On retrouve dans ce terme une dimension de protection, un rôle que la Couronne – et donc le gouvernement fédéral – s'est donné depuis longtemps par rapport aux Premières Nations[238]. Le terme « nounou » met également en avant la dimension paternaliste du rôle du gouvernement fédéral : une nounou s'occupant d'enfants, cela signifie que la Couronne considère les Premières Nations comme n'ayant pas la maturité nécessaire

[233] Signifiant ici « gouvernement fédéral ».
[234] « *the fact that we have to go to Canada all the time is not a good thing for business. I'm Long Plain and you're a business person. Why would you deal with me when I have to ask a third person all the time about what I can and can't do? And it gives time to other businesses to get the deal before we do* »
[235] Peterson s'exprime en 2014, avant que Long Plain ait adopté le code foncier, d'où l'emploi du conditionnel.
[236] « *everything would be faster because we wouldn't have to interact with Canada all the time* »
[237] « *nanny* »
[238] Le roi d'Angleterre George III écrit ainsi dès 1763 que les Autochtones sont placés sous la protection de la Couronne (voir l'extrait de la Proclamation royale en annexe et la section 1.1.1 du Chapitre 1).

pour gérer leurs affaires elles-mêmes[239]. Pour Smith, la protection de la Couronne devrait être optionnelle :

> Si la Première Nation n'a pas besoin ou ne veut pas de protection, il n'y a aucun intérêt à ce que les Affaires autochtones soient là, nous n'offrons aucune valeur ajoutée. […] [Passer sous le régime de la LGTPN] permet d'éliminer ce que j'appelle le rôle de nounou du Ministère, parce que c'est exactement ce que nous faisons, sans valeur ajoutée[240] [Entretien avec Smith, 2016]

Ainsi, ce n'est pas tant la protection offerte par la Couronne aux Autochtones qui est critiquée par ce fonctionnaire que l'insistance du gouvernement fédéral à vouloir protéger les Premières Nations, même quand elles estiment ne pas en avoir besoin. Le passage à la LGTPN étant basé sur le volontariat des Premières Nations, il permet justement de réduire l'intervention du gouvernement fédéral dans le cas où les gouvernements autochtones estiment ne pas avoir besoin de son assistance ou de sa protection.

Le code foncier et le régime de la LGTPN sont des outils économiques

Outre la volonté d'accroître sa souveraineté sur ses terres de réserve et d'éliminer l'intervention du gouvernement fédéral dans ses affaires foncières, c'est également la perception du régime de la LGTPN comme un outil économique utile sur les réserves urbaines qui motiva la décision de Long Plain.

Tim Daniels explique ainsi que l'utilisation du code foncier et la sortie du régime foncier de la Loi sur les Indiens servent l'objectif de développement économique de sa Première Nation [Entretien avec Daniels, 2015]. La complexité des procédures pour exploiter le potentiel économique des réserves dans le cadre de la Loi sur les Indiens[241] et la lenteur du gouvernement fédéral pendant ces procédures sont deux facteurs qui motivèrent Long Plain à rejoindre la LGTPN [Entretien avec Myran et Peterson, 2014 ; Entretien avec Daniels, 2015]. Le Chef de la Première Nation envisage le code foncier comme un outil au service du développement économique de sa communauté : « Je pense qu'il nous donnerait plus de flexibilité et de liberté

[239] Par exemple, en 2020, le testament d'un Indien enregistré est considéré comme nul tant qu'il n'a pas été approuvé par le Ministre des Affaires autochtones. Je ne suis pas certaine que la loi soit véritablement appliquée, mais il reste que malgré les dizaines de réformes subies par la Loi sur les Indiens depuis 1876, cette provision n'a jamais été abrogée.

[240] « *If the First Nation doesn't want or need protection, there's no point in INAC being there, we're not providing any value added. […] It would eliminate what I call the Department's nanny role, because that's exactly what we do without any value added* »

[241] Telles que le processus de désignation ou l'établissement de bail principal et de sous-baux, que j'ai présentés plus haut.

dans la gestion de nos propres affaires […]. Je vois juste [le code foncier] comme un outil économique[242] [Entretien avec Daniels et Meeches, 2014].

Lorsqu'une Première Nation passe sous le régime de la LGTPN et administre ses terres à travers les dispositions de son propre code foncier, elle peut choisir les parties de ses réserves sur lesquelles le code foncier s'applique. Les considérations de Long Plain à cet égard démontrent les liens entre adoption d'un code foncier et objectif de développement économique. En effet, la Première Nation envisageait à l'origine d'appliquer le code foncier à ses réserves urbaines de Portage la Prairie et de Winnipeg mais pas nécessairement à la réserve rurale [Entretien avec Meeches, 2014][243]. Les activités économiques sur la réserve rurale étant peu nombreuses et gérées directement par la Première Nation, l'application du code foncier sur cette section du territoire de Long Plain n'aurait pas changé grand-chose par rapport à la situation sous le régime de la Loi sur les Indiens. Ce fut donc essentiellement dans l'objectif de faciliter l'établissement de baux de location et d'accélérer les procédures nécessaires à l'exploitation du potentiel économique de ses réserves urbaines que Long Plain entreprit de passer sous la LGTPN. En d'autres termes, c'est la création et le développement de ses réserves urbaines qui fournirent à Long Plain l'occasion d'envisager le passage à la LGTPN ; c'est parce qu'elle mit en place une stratégie de développement économique urbain que la perspective d'accroître concrètement sa souveraineté sur ses terres de réserve et de réduire le rôle du gouvernement fédéral prit son sens.

La continuation d'un effort d'accroissement de la souveraineté sur la gestion des terres

Le passage à la LGTPN représente la continuation des efforts de Long Plain pour accroître ses prérogatives en termes de gestion foncière depuis les années 1980.

A la fin des années 1980, le gouvernement fédéral mit en place un programme dans lequel les Premières Nations pouvaient entrer sur la base du volontariat : le Programme de délégation de la gestion foncière (PDGF)[244] [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2014]. Long Plain entra dans ce programme en 1988 [Entretien avec Myran et Peterson, 2014]. Le PDGF est surnommé « 53/60 » car il est fondé sur les articles 53 et 60 de la Loi sur les Indiens. L'article 53 stipule que « le ministre ou son délégué peut […] effectuer toute opération à l'égard des terres

[242] « *I think it would give us more flexibility and freedom in managing our own affairs* […]. *I just view it as an economic tool* »

[243] Le code foncier est finalement entré en vigueur sur toutes les terres de réserve de Long Plain ; je n'ai pas pu obtenir d'informations sur ce qui motiva la Première Nation à changer d'avis.

[244] Le PDGF est complété au début des années 1990 par le Programme Régional d'Administration des Terres (PRAT). En 2002, le PDGF et le PRAT sont dissous et remplacés par le Programme de Gestion de l'Environnement et des Terres de Réserve (PGETR), reprenant des éléments des deux programmes précédents. La description des différences entre ces programmes dépasse notre présent propos.

désignées et notamment les administrer et les donner à bail » ; l'article 60 établit que « à la demande d'une bande, le gouverneur en conseil peut lui accorder le droit d'exercer, sur des terres situées dans une réserve qu'elle occupe, le contrôle et l'administration qu'il estime désirables » [Loi sur les Indiens, 1985 Articles 53(1) et 60(1)]. Ces deux articles forment la base du PDGF dans lequel une Première Nation obtient un contrôle accru sur ses terres de réserve. L'article 53 mentionne en effet la possibilité pour le ministre de nommer un délégué en charge de la gestion des terres de réserve : il peut parfaitement nommer un membre de la bande elle-même. C'est justement ce qui se produisit en 1991 quand Eugene Peterson, membre de la bande, fut nommé gestionnaire foncier de la Première Nation de Long Plain [Entretien avec Myran et Peterson, 2014]. Cela signifie que depuis 1988, Long Plain put gérer en interne, au moins partiellement, l'établissement de baux de location de ses propres terres : elle avait désormais l'autorité pour approuver au nom du ministre des Affaires autochtones les transactions foncières relatives aux terres désignées et les baux de location[245] [Affaires indiennes et du Nord Canada, 2006 : 2].

Etant donné que les critiques de Long Plain sur le rôle du gouvernement fédéral dans la gestion des affaires foncières se concentraient principalement sur les terres désignées et les baux de location, et puisque le PDGF donnait déjà à Long Plain les compétences déléguées pour gérer elle-même ces deux activités, on peut se demander quel intérêt la Première Nation avait à entrer sous la LGTPN. C'est que le passage à la LGTPN représentait pour Long Plain un véritable enjeu de souveraineté.

Dans le PDGF, la Première Nation administre ses terres dans le cadre de la Loi sur les Indiens ; dans la LGTPN, la bande administre ses réserves dans le cadre de son propre code foncier. Autrement dit, on a d'un côté une gestion déléguée par le Ministre des Affaires autochtones se produisant dans un environnement légal – la Loi sur les Indiens – sur lequel la Première Nation n'a aucune prise ; de l'autre côté, on a une gestion foncière encadrée par un code foncier que la Première Nation a elle-même rédigé.

En outre, la gestion foncière déléguée dans le cadre de l'article 60 de la Loi sur les Indiens n'a rien de pérenne. En effet, l'alinéa 2 spécifie que les droits relatifs à la gestion foncière qu'une Première Nation a obtenus au titre de l'alinéa 1, cité plus haut, peuvent être retirés par le

[245] Pour la liste complète des compétences déléguées aux Premières Nations sous le PDGF, voir le *Lands Management Manual* (Guide de la gestion des terres) du Ministère des Affaires autochtones, 2006, Chapitre 11, « RLAP and '53/60' Land management programs' ».

gouverneur en conseil [Loi sur les Indiens, 1985 Article 60(2)]. Le gouverneur en conseil n'a aucune obligation de justifier le retrait des droits de gestion foncière à une Première Nation[246].

Sous le régime de la LGTPN, le contrôle qu'obtient une Première Nation sur la gestion de ses terres de réserve est inaliénable. Une fois le code foncier adopté, il est impossible pour une bande de retourner au régime foncier de la Loi sur les Indiens [Entretien avec Meeches, 2015]. En passant sous le régime de la LGTPN, une Première Nation s'assure qu'elle ne risque pas d'être soumise à une décision arbitraire lui retirant ses compétences en gestion foncière : la souveraineté acquise dans le domaine de la gestion des terres par cette Première Nation devient permanente et inaliénable et le gouvernement fédéral n'a plus aucun moyen à sa disposition pour intervenir en ce domaine.

La participation de la Première Nation de Long Plain au Programme de délégation de la gestion foncière dès la fin des années 1980 démontre que la bande a, depuis longtemps, la volonté de rapatrier au sein de la communauté le pouvoir de décisions relatives à la gestion de ses terres de réserve. Les efforts qu'a déployés Long Plain pour entrer sous le régime de la Loi sur la gestion des terres des Premières Nations depuis 2009 s'inscrivaient dans cet objectif d'accroissement de la souveraineté de la bande sur ses terres ; le passage effectif au régime de la LGTPN représenta l'atteinte de cet objectif et offrit à Long Plain une véritable autonomie gouvernementale dans la gestion de ses terres. Parallèlement à l'accroissement de la souveraineté de Long Plain et à l'approfondissement de son contrôle sur ses territoires, l'accord municipal avec Winnipeg produit à l'échelle locale un strict encadrement de l'exercice de la souveraineté de la Première Nation dans la ville.

3.3 Dans la zone de contact intergouvernemental entre Long Plain et Winnipeg, l'aménagement du territoire est un enjeu de pouvoir

Pendant la phase de conversion en réserve de la propriété de Long Plain à Winnipeg, l'obligation de présenter un accord municipal produisit un rapport de forces, entre la Première Nation et Winnipeg, à l'avantage de la municipalité[247]. Ce rapport de forces au cours des négociations influa profondément sur le contenu de l'accord municipal, conclu en juillet 2010. Or, cet accord incarne la zone de contact intergouvernemental[248] entre Long Plain et Winnipeg,

[246] L'alinéa 2 de l'article 60 est le suivant, que je cite en entier : « Le gouverneur en conseil peut retirer à une bande un droit qui lui a été conféré sous le régime du paragraphe (1) » [Loi sur les Indiens, 1985 Article 60(2)]. Ainsi, aucune condition justifiant la décision du gouverneur en conseil n'est exigée.
[247] Ce rapport de forces à l'avantage de Winnipeg permit ainsi à la ville de demander à la Première Nation de modifier ses plans d'aménagement initiaux et de mener une campagne d'information locale (voir la section 2.2.2).
[248] Voir la section 2.2.2 du Chapitre 1 pour la définition de la zone de contact intergouvernemental.

définissant les droits et devoirs de chacun dans et autour de la réserve urbaine. Analyser le contenu de l'accord municipal va nous permettre de comprendre la nature de la relation intergouvernementale émergeant de la création de la réserve urbaine et, ainsi, quelle place occupe le gouvernement autochtone de Long Plain dans le territoire de la ville.

Au cours de mes recherches pour cette section, je décidai de lire également l'accord municipal conclu en 2006 par la Première Nation de Swan Lake et la municipalité de Headingley. Il s'agissait d'avoir deux exemples d'un même type de document pour identifier quels thèmes et modes de relations Première Nation-municipalité pouvaient être récurrents ou bien propres à la ville de Winnipeg. Je découvris alors que l'accord conclu par Long Plain et Winnipeg était extrêmement similaire à celui de Swan Lake et Headingley[249]. La récurrence des similarités entre les deux accords m'amena à formuler l'hypothèse que les rédacteurs de l'accord de Long Plain et Winnipeg s'inspirèrent très fortement de celui de Swan Lake et Headingley, voire le reprirent tout simplement à leur compte.

Ce qui est particulièrement intéressant, c'est qu'il existe des différences entre les deux accords : on trouve dans l'accord de 2010 quatre sous-parties inexistantes dans celui de 2006 et, par endroits, il y a plus de détails dans l'accord entre Long Plain et Winnipeg que dans celui de Swan Lake et Headingley. Ces différences me permirent de tracer avec plus de précision les contours de la zone de contact intergouvernemental entre Long Plain et la municipalité de Winnipeg.

En effet, l'utilisation de l'accord de 2006 comme modèle de base mais avec des modifications substantielles indique que soit la ville de Winnipeg, soit Long Plain, soit les deux, n'étaient pas entièrement satisfaites du document conçu par leurs homologues. L'identification des éléments qui ont été conservés, retirés ou modifiés nous offre ainsi une fenêtre d'observation sur la manière dont la ville de Winnipeg et la Première Nation de Long Plain envisagèrent, à l'époque des négociations, les modalités de leur future relation intergouvernementale. J'ai croisé l'analyse textuelle des deux accords municipaux avec les informations issues d'entretiens semi-directifs avec des acteurs provinciaux, municipaux, fédéraux et autochtones impliqués dans des négociations pour la création d'une réserve urbaine : trois conseillers municipaux de Winnipeg et un de Headingley [Entretiens avec Fielding, 2014 ; Gillingham, 2017 ; Morantz, 2017 ; Robson, 2017], le Chef et le directeur du développement économique de Long Plain [Entretiens avec Daniels et Meeches, 2014 ; Daniels 2015 ; Meeches 2015], la directrice de la branche

[249] En effet, les paragraphes des premières pages des deux accords sont quasiment les mêmes, tant dans le contenu que sur la forme. L'accord de Long Plain et Winnipeg reprend tantôt mot à mot le contenu de l'accord de Swan Lake et Headingley, tantôt le paraphrase. Dans le reste des deux documents, on retrouve d'autre similarités frappantes. Les 11 sous-parties de l'accord de 2006 sont ainsi reprises, avec le même nom et dans le même ordre, dans l'accord de 2010.

Lands du Ministère manitobain de la Conservation [Entretien avec Stevenson, 2014] et le fonctionnaire fédéral spécialiste des ajouts aux réserves [Entretiens avec Smith, 2016, 2017].

3.3.1 L'emboîtement de juridictions autochtone et municipale justifie la conclusion d'un accord entre Winnipeg et Long Plain

Le préambule de l'accord municipal sur le développement et les services (AMDS) entre la Première Nation de Long Plain et la ville de Winnipeg nous éclaire sur les motivations des acteurs à formaliser leur nouvelle relation intergouvernementale, au-delà de l'obligation faite par le gouvernement fédéral dans le cadre de la Politique d'Ajouts aux Réserves (PAR).

Les trois premiers articles du préambule de l'AMDS de 2010 sont identiques à ceux de l'accord de 2006[250] [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : paragr.A, B, C], mais dès l'article 4, une différence notable entre les deux accords apparaît. Celui de 2006 stipule qu'« une fois que le terrain aura été mis de côté comme réserve, le terrain ne sera plus sous la juridiction de Headingley »[251] [Rural Municipality of Headingley et Swan Lake First Nation, 2006 : paragr.D]. Dans l'accord de 2010, on lit : « le terrain est situé dans les limites territoriales de la ville [de Winnipeg] et bénéficie des services municipaux »[252] [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : paragr.D]. Ainsi, dès le préambule, l'accord municipal de Winnipeg et Long Plain insiste sur l'emboîtement de juridictions produit par la création de la réserve urbaine, là où l'accord de Swan Lake et Headingley mettait l'accent sur la soustraction de la réserve à la juridiction de la municipalité. La mention de la provision des services municipaux à la réserve urbaine de Long Plain est présente dès le préambule, nous indiquant clairement qu'il s'agit là d'un sujet d'importance pour les deux parties et l'une des raisons d'être de l'accord municipal.

L'article suivant apporte des précisions sur les raisons qui amenèrent la ville et le gouvernement autochtone à formaliser leur relation : « la Première Nation et la Ville souhaitaient garantir une régulation et une gouvernance compatibles et cohérentes de leur territoire respectif et que les activités menées sur leur territoire n'aient pas un impact négatif sur celui de l'autre »[253] [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : paragr.E]. C'est la proximité géographique des

[250] Ils présentent le propriétaire du terrain et sa description légale, puis rappellent que son acquisition eut lieu dans le cadre de la résolution des droits fonciers issus des traités et que la conversion du terrain en réserve a été initiée par la Première Nation à travers le vote d'une Résolution du Conseil de la Bande (RCB).
[251] « *Once the Land is set apart as reserve, the Land will no longer be within the jurisdiction of Headingley* »
[252] « *The Land is situated within the territorial limits of the City and benefits from municipal services* »
[253] « *The First Nation and the City wish to ensure the compatible and consistent regulation and governance of their respective territories and to ensure that activities carried out in their territories do not have an adverse impact on the other* »

deux territoires, produisant un emboîtement de juridictions, présenté dans le paragraphe précédent du préambule, qui amènent ainsi les deux parties à se poser la question de la coexistence de leur souveraineté. L'accord de Winnipeg précise que l'objectif est de ne pas affecter négativement le territoire de l'autre partie. Or cette mention est absente dans l'accord originel de Headingley. L'ajout volontaire de cette mention nous permet d'affirmer que la création de la réserve urbaine fit émerger à Winnipeg la crainte d'un impact négatif de l'emboîtement des juridictions municipale et autochtone.

Le paragraphe suivant précise en effet que les deux parties souhaitent établir une relation de coopération « à cause de la localisation du terrain [de Long Plain] dans la ville de Winnipeg »[254] [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : paragr.G]. La réserve de Swan Lake est, elle aussi, située dans les limites municipales de Headingley mais leur accord n'envisage pas pour autant un impact négatif de la réserve sur la municipalité. Je fais l'hypothèse que c'est la différence de localisation des deux réserves urbaines dans la municipalité hôte qui explique l'ajout de cette précision dans l'accord de 2010.

La réserve urbaine de Swan Lake est située au bord de l'autoroute 1, à la marge des limites municipales, dans une zone faiblement aménagée et à l'écart du centre-ville de Headingley. Jim Robson, un conseiller municipal de Headingley qui participa aux négociations pour l'accord municipal entre 2000 et 2006, qualifie le terrain de Swan Lake de « réserve urbaine rurale »[255] et note que, contrairement au cas de Long Plain à Winnipeg, il s'agissait d'une « réserve dans une municipalité dans une zone rurale »[256] [Entretien avec Robson, 2017]. La localisation de Swan Lake à l'écart des zones développées de Headingley rendait ainsi peu probable que la réserve urbaine impacte négativement le reste du territoire municipal.

La réserve de Long Plain, en revanche, est située dans une zone densément aménagée et peuplée de la ville de Winnipeg : la présence d'un territoire administré par un autre gouvernement que la municipalité peut ainsi produire des incohérences d'aménagement du territoire, défavorables aux propriétaires de terrain alentour.

Au-delà de l'obligation provenant de la PAR, il y a donc deux facteurs utilisés pour justifier la nécessité de conclure un accord formel : la provision de services municipaux à la réserve urbaine et l'emboîtement des juridictions municipale et autochtone, qui pose la question de la compatibilité de l'aménagement entre les deux territoires.

[254] « *because of the location of the Land n the City of Winnipeg* »
[255] « *rural urban reserve* »
[256] « *reserve in a municipality in a rural area* »

Malgré la reconnaissance dans le préambule du fait que les potentiels impacts négatifs peuvent provenir aussi bien de la réserve urbaine que de la ville, nous allons voir que le reste de l'accord n'envisage en fait que la possibilité de désagréments causés par la Première Nation. De plus, bien que la relation que Long Plain et Winnipeg souhaitent établir soit censée « respecte[r] la juridiction de la Première Nation »[257] [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : paragr.G], la mise en œuvre concrète des dispositions de l'accord municipal produit de fait une sujétion de l'autorité du gouvernement autochtone à celle de la ville de Winnipeg. Je vais démontrer c'est la connexion artificielle entre la provision de services et la question de l'aménagement du territoire qui donna à la municipalité le pouvoir de contrôler indirectement la gouvernance de la réserve urbaine et notamment l'usage du territoire qu'en fait la Première Nation de Long Plain.

3.3.2 La provision de services municipaux, un enjeu essentiel pour la réserve urbaine de Long Plain

Le bon fonctionnement de la réserve urbaine de Long Plain nécessitait la provision de services municipaux, ce qui encouragea la Première Nation à conclure l'accord municipal même si ses dispositions restreignaient l'exercice de sa souveraineté sur ses propres terres. Tim Daniels établit un lien clair entre la localisation urbaine de la propriété de Madison et la nécessité de recourir aux services municipaux :

> Dans cette situation dans laquelle on est, en plein cœur de la ville [de Winnipeg], on a besoin de leurs services […]. On a besoin d'être raccordés à l'eau, aux égouts, on a besoin de la police, de la lutte contre les incendies et des ambulances, toutes ces choses dont on a besoin ici […] Alors que là-bas, dans les zones rurales, ça n'a pas d'importance[258] [Entretien avec Daniels, 2015]

C'est parce que la future réserve est située non seulement dans les limites municipales mais en outre en plein dans une zone densément urbanisée que Long Plain dut recourir aux services de la ville. Lorsque la Première Nation avait commencé à développer sa première réserve urbaine à Portage la Prairie, elle n'avait pas négocié d'accord avec la municipalité : elle avait d'abord mis en place la logistique nécessaire pour subvenir elle-même aux besoins en eau et en évacuation des eaux usées de sa propriété[259]. Mais on peut faire l'hypothèse que ce choix avait été facilité par plusieurs facteurs.

---

[257] « *respects the First Nation's sovereignty* »
[258] « *In this situation we're in, right in the heart of the city, we need their services* […]. *We need a tie to the water, a tie in the sewer, we need police, and fire protection, and ambulance[s], all these things we need here.* […] *whereas out there, in the rural areas, it's not a big deal* »
[259] Voir la section 1.3.

D'abord, la réserve urbaine de Keeshkeemaquah était située aux marges de Portage la Prairie, non connectée au tissu urbain et aux réseaux d'eau et d'égouts municipaux. Cette localisation fait que, si Long Plain avait voulu se connecter aux réseaux municipaux, cela aurait entraîné des coûts de construction très importants. De plus, cette réserve urbaine est beaucoup plus proche de la réserve rurale de Long Plain[260] : la logistique nécessaire pour le transport de l'eau entre les deux territoires de la bande ne représentait pas un obstacle ; de même, en cas de problème à Keeshkeemaquah, la police tribale, dont les bureaux se trouvaient[261] sur la réserve rurale de Long Plain, pouvait rapidement se déplacer pour intervenir.

Dans le cas de la réserve urbaine de Winnipeg, la situation n'est pas du tout la même : plus de 100 kilomètres (soit environ 1 heure 30 de temps de trajet) séparent la propriété de Madison de la réserve rurale, compliquant la logistique nécessaire pour la provision de services. La localisation de la nouvelle réserve urbaine en plein cœur de Winnipeg et loin de la réserve rurale de Long Plain peut expliquer pourquoi il est beaucoup plus commode pour la Première Nation de recourir aux services municipaux.

Le conseiller municipal de la circonscription de Saint-James à Winnipeg affirme que seule la provision de services explique la nécessité pour les deux gouvernements de négocier :

> Il y a un accord élaboré par la ville et la communauté de la Première Nation qui dit, en gros, qu'en tant que communauté Première Nation, vous n'avez pas à payer d'impôts […] mais vous avez quand même besoin des services […]. Donc on va élaborer un plan où en substance, vous payez la ville pour ça, non pas à travers des impôts mais à travers une redevance. Donc c'est vraiment à ça que sert l'accord sur le développement et les services[262] [Entretien avec Gillingham, 2017]

Comme le montrent les propos de Gillingham, les acteurs municipaux ont parfaitement intégré le caractère fondamental de la provision de services pour le succès économique de la réserve urbaine de Long Plain. Martin (Marty) Morantz, autre conseiller municipal, estime qu'aucun développement ne peut vraiment commencer sur un terrain avant qu'un accord municipal ait été conclu parce que c'est cet accord qui garantit la provision de services « dont tout développeur foncier a besoin pour développer un terrain »[263], notamment les services de police, de pompiers et d'entretien de la voirie [Entretien avec Morantz, 2017]. A ses yeux, l'existence de l'AMDS accroît considérablement la valeur économique d'une propriété, parce que la

[260] Entre 10 et 20 kilomètres selon le trajet effectué.
[261] La *Dakota Ojibway Police Force* s'est relocalisée en 2019 dans la réserve urbaine de Portage la Prairie.
[262] « *There's an agreement put together between the city and the First Nation community that basically says as a First Nation community, you don't have to pay taxes […] but you still need the services […]. So we'll put together a plan where you, in essence, pay the city for that, not through taxes but through a fee. So that's really what the municipal development and services agreement is all about* »
[263] « *that any developer would need to develop land* »

garantie de provision des services municipaux constitue une sécurité pour les développeurs fonciers, Premières Nations comprises [Entretien avec Morantz, 2017].

L'ADMS précise les obligations et les droits des deux parties pour la provision et le paiement de ces services. La ville s'engage à fournir deux types de services, dits « généraux » et « spécifiques ». Les services généraux incluent notamment la police, la protection contre les incendies, la maintenance des rues, allées et trottoirs adjacents à la propriété, l'inspection des bâtiments et les services relatifs à la santé publique [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : sect.2.1]. Les services spécifiques incluent l'alimentation en eau et la collection et l'évacuation des eaux usées [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : sect.2.2].

Etant donné que les réserves indiennes ne peuvent être soumises à l'impôt par un autre gouvernement, la municipalité ne peut pas collecter d'impôts auprès du gouvernement de Long Plain ou des commerces établis sur la réserve urbaine pour compenser les coûts de provision de ces services. Les deux parties recourent au système mis en place depuis la création de la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon : la Première Nation paie sous forme de frais administratifs ou de redevances (*fees*) l'équivalent de ce qui aurait été dû à la ville si la propriété concernée n'avait pas bénéficié de l'exemption d'impôts garantie par l'article 87 de la Loi sur les Indiens.

Concrètement, le montant dû pour la provision des services généraux est calculé en prenant en compte l'évaluation de la valeur du terrain (*assessment*), qui détermine ensuite le montant de taxes foncières et de taxes professionnelles « qui auraient été payables à la ville […] si le terrain, ses occupants et les propriétaires et exploitants d'activités conduites sur le terrain étaient imposables »[264] [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : sect.3.1]. Long Plain paie ainsi une somme annuelle, qui ne dépend pas de la quantité de services utilisés[265]. Les services spécifiques sont quant à eux facturés au prorata de la quantité fournie à la réserve urbaine chaque année [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : sect.3.7].

La provision de services municipaux n'est pas un enjeu de pouvoir en soi entre Winnipeg et Long Plain : la Première Nation admet son besoin en services et la municipalité souhaite être compensée financièrement pour ces services, comme elle le ferait pour n'importe quel autre résident ou commerce dans la ville. Toutefois, parce que la municipalité a bien compris l'importance de la provision de services pour la réserve, elle bénéficie d'un levier dans les

[264] « *would have been payable to the City […] if the Land, its occupants and owners and operators of businesses conducted on the Land were taxable* »

[265] On peut rapprocher ce fonctionnement de celui de certains impôts locaux en France : le montant de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères n'est pas proportionnel à la quantité de déchets traitée pour chaque personne par les services municipaux ou les syndicats intercommunaux.

négociations avec la Première Nation sur d'autres questions, notamment la gouvernance de la réserve urbaine et l'aménagement du territoire.

3.3.3 Une connexion artificielle entre la provision de services et l'aménagement du territoire

Dans les provisions de l'accord municipal entre Long Plain et Winnipeg, autant que dans les discours des acteurs impliqués, une connexion apparaît entre la provision des services municipaux à la réserve et la question de la gouvernance du territoire de Long Plain.

Les deux accords ne portent pas le même nom. L'accord de Swan Lake et Headingley est tout simplement intitulé « accord sur les services municipaux » (*municipal services agreement*), alors que celui de Long Plain et Winnipeg s'appelle « accord sur le développement et les services municipaux » (*municipal development and services agreement*). L'ajout du terme « développement » dans le titre du document fondant la relation nouvelle entre les gouvernements autochtone et municipal indique déjà la connexion établie entre aménagement du territoire et provision de services. C'est dans la partie 10 de l'accord que ce lien apparaît le plus clairement. La deuxième section de cette partie 10 intitulée « Application de l'Accord » (*Enforcement of the Agreement*) stipule que :

> Si la Première Nation ne respecte pas quelque condition de cet accord que ce soit, autre que celles relatives à la Partie 9 [sur la résolution des disputes], la ville peut :
>
> (a) suspendre ou retirer ou réduire le type, le standard ou la manière [dont sont fournis] tout ou partie des services généraux ou des services spécifiques fournis, autres que les services de police, d'ambulance et de protection contre les incendies, jusqu'à ce que le manquement ait été rectifié ;
>
> (b) engager une action en dommages et intérêts ou former un recours judiciaire pour obtenir toute réparation prévue par la loi, y compris la résiliation de cet accord[266] [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : sect.10.2]

Cette section permet d'affirmer le lien entre la provision de services municipaux et le contrôle de la municipalité sur la réserve urbaine. En effet, l'accord municipal ne se contente pas de préciser les conditions de provision et de paiement des services, il traite également de nombreux autres sujets comprenant les « droits de la ville à l'intérieur de la propriété » de Long Plain,

[266] « *If the First Nation fails to comply with any terms of the Agreement other than with respect to those matters in Part 9, the City may : (a) […] suspend or withdraw or reduce the type, standard or manner of any or all of the General Services or Specific Services provided, other than police, ambulance and fire protection services, until the breach has been rectified ; (b) bring an action for damages or apply to court to seek any remedy available at law including termination of this Agreement* »

« l'usage et le développement du terrain » et « le contrôle des activités sur la réserve »[267] [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : paragr.F]. Si Long Plain ne respecte pas quelque condition que ce soit de l'accord, y compris celles relatives à l'aménagement du territoire, elle risque de ne plus bénéficier des services municipaux. Or, sans eau, sans évacuation des eaux usées, sans déneigement et sans entretien de la voirie[268], impossible pour la réserve urbaine de fonctionner normalement : les activités économiques pâtiraient de l'interruption de ces services, provoquant des pertes de revenus pour la Première Nation.

Le caractère indispensable des services municipaux au bon fonctionnement de la réserve urbaine devient ainsi un outil dans les mains de la municipalité pour s'assurer du respect de toutes les clauses de l'accord, comme plusieurs acteurs le confirmèrent au cours de mon enquête de terrain. Tim Daniels note ainsi : « ils [la municipalité] ont l'avantage sur nous parce qu'on a besoin de leurs services »[269] [Entretien avec Daniels, 2015]. Les conseillers municipaux que j'ai interrogés parlent également du levier dont bénéficie la municipalité sur l'aménagement du territoire de la réserve urbaine grâce à son contrôle sur les services. Scott Fielding, l'ancien conseiller de Saint-James, en poste au moment des négociations pour l'AMDS, affirme que :

> au bout du compte, la ville contrôle l'aménagement […], on contrôle quel aménagement se produit. On pourrait dire 'oui', 'non' ou n'importe quoi aux plans de développement. Parce qu'on contrôle la provision de services, on contrôle un grand nombre de choses[270] [Entretien avec Fielding, 2014]

Son homologue, Marty Morantz, va plus loin dans le raisonnement, en explicitant les liens entre les provisions de l'accord municipal et l'aménagement du territoire[271] :

> Vous pouvez appeler ça une réserve urbaine, vous pouvez appeler ça une zone de développement économique autochtone, la réalité c'est que ce qui sera construit, ça sera des développements qui sont appropriés pour le contexte du terrain. Et la raison pour laquelle j'ai confiance en cela, c'est parce que dans les autres juridictions où ça a eu lieu [la création de réserves urbaines], c'est ce qui s'est produit. Et la raison pour laquelle ça s'est produit, c'est parce que, peu importe qui possède le terrain, un groupe autochtone ou des développeurs

[267] « *rights of the City within the Land* » ; « *use and development of the Land* » ; « *control of activities on the Land* »

[268] Etant donné les conditions météorologiques extrêmes de l'hiver manitobain, les trottoirs et les routes de Winnipeg sont régulièrement détériorés (les températures très basses amènent l'eau présente sur la chaussée à geler et à se dilater, produisant un éclatement du bitume et la formation de très nombreux nids-de-poule) [Enquête de terrain, 2015-2017]. Ainsi, l'entretien de la voirie constitue un service indispensable à la bonne circulation des véhicules et donc à l'accès à la propriété de Long Plain.

[269] « *they have the upper hand on us because we need their services* »

[270] « *End of the day, the city controls the planning […], we control what planning happens there. We could say yay, nay or whatever to some of the planning models. Because we control the service sharing, we control a whole bunch of various stuff* »

[271] Morantz s'exprime ici à propos de la future réserve urbaine sur le site des Kapyong Barracks, dans la ville de Winnipeg ; même s'il parle d'un autre cas, sa perspective sur le contrôle du territoire exercé par la ville est applicable au cas de Long Plain qui nous intéresse ici.

> fonciers privés, ils devront suivre toutes nos réglementations de zonage habituelles que la ville a mises en place pour le développement foncier[272] [Entretien avec Morantz, 2017]

La raison pour laquelle Morantz est tellement certain que la ville contrôle au final l'aménagement du territoire sur la réserve tient à l'obligation pour la Première Nation de présenter un accord municipal au gouvernement fédéral pour que la conversion en réserve ait lieu et au fait que la Première Nation a besoin des services municipaux. Etant donné ces deux facteurs, le conseiller municipal sait que la Première Nation sera obligée d'approuver les autres clauses de l'accord municipal, y compris celles relatives à l'aménagement du territoire qui l'obligent à respecter les réglementations de zonage de la ville.

Il n'y a rien de naturel dans la connexion entre provision de services et respect des règles d'aménagement du territoire. L'accord entre Swan Lake et Headingley, par exemple, prévoit que la municipalité peut suspendre la provision de services dans trois cas seulement, dont un seul concerne l'aménagement du territoire[273]. En cas de conflit entre les deux parties sur un aménagement sur le territoire de la réserve urbaine, elles ont d'abord l'obligation de recourir aux mécanismes de résolution des conflits stipulées dans l'accord, avant que Headingley ait le droit de priver la Première Nation des services ; le délai de six mois laisse le temps d'envisager la résolution du conflit avant l'interruption des services. Par contraste, dans le cas de Winnipeg, il suffit que Long Plain manque à n'importe laquelle de ses obligations – et pas seulement le paiement des services ou le respect de la décision d'un médiateur à l'issue d'un conflit – pour que, dans un délai 30 jours après la notification de l'infraction par la ville, Winnipeg ait le droit de réduire ou interrompre la provision des services.

J'ai établi que l'accord municipal entre Winnipeg et Long Plain était visiblement basé sur celui de Swan Lake et Headingley ; si les conditions d'interruption de provision des services ont été si profondément remaniées dans le second accord, c'est qu'il s'agissait là d'un sujet important aux yeux de la ville de Winnipeg. Ainsi, les cas dans lesquels elle peut cesser la provision de services à la réserve urbaine sont plus nombreux que pour Headingley, la procédure peut être déclenchée plus facilement et dans un délai largement inférieur, ce qui nous indique que

[272] « *You can call it an urban reserve, you can call it an Indigenous economic development zonr, the reality is that what will be built there will be developments that are appropriate for the context of the land. And the reason I'm confident in that is that because in other jurisdictions where this has occurred, that's what's happened. And the reason it's happened is because whoever owns the land, whether it's an Indigenous group or private developers, they would have to follow all of our regular zoning regulations that the city has set out for development and land* »

[273] Les deux autres cas sont : si la Première Nation n'a pas pas payé pour les services reçus, la municipalité a le droit de réduire ou arrêter la provision de services six mois après avoir notifié Swan Lake de l'infraction ; en outre, si Swan Lake refuse l'accès au terrain à la municipalité, Headingley peut sans délai interrompre la provision de services.

Winnipeg envisage la provision de services comme l'instrument par lequel elle peut obliger la Première Nation à respecter l'accord.

Mon hypothèse de l'instrumentalisation des services aux réserves urbaines pour contraindre les Premières Nations est confirmée par Janice Barry[274], qui note que les municipalités ont volontairement lié la question de l'aménagement du territoire avec celle des services dans l'objectif de laisser les réserves urbaines être établies « avec une perte minimale de leurs pouvoirs »[275] sur ces terrains [Entretien avec Barry, 2017]. Elle continue :

> Cette question de l'usage du territoire et de son application se retrouve mêlée aux détails plus pratiques entourant les services. Les municipalités ont conservé cela [le contrôle sur les services] comme un bâton bien visible et une menace très claire envers les Premières Nations, [pour dire] « Respectez nos règles ou on retire nos services »[276] [Entretien avec Barry, 2017]

En rendant la provision de services municipaux conditionnelle au respect de l'accord par Long Plain, la municipalité de Winnipeg parvient à conserver le contrôle sur la gouvernance de la réserve urbaine, particulièrement en termes d'aménagement du territoire.

3.3.4 Winnipeg conserve le contrôle sur la gouvernance et l'aménagement du territoire sur la réserve de Long Plain

Les discours des acteurs et la lecture de l'accord municipal sur le développement et les services démontrent que, pour la ville de Winnipeg, l'un des objectifs principaux des négociations avec la Première Nation de Long Plain était de s'assurer que l'aménagement de la réserve urbaine soit cohérent avec celui des alentours ; autrement dit, que l'usage du territoire de Long Plain soit aligné sur celui du quartier, à vocation industrielle et commerciale.

Comme le rappelle Barry, « c'est un principe plutôt basique [d'urbanisme] que de ne pas vouloir un usage industriel à côté de logements et que les deux parties veuillent avoir un mécanisme pour s'en assurer »[277] [Entretien avec Barry, 2017]. Ce principe, fondé sur l'assignation de fonctions spécifiques à des portions du territoire – industriel, commercial, résidentiel, agricole – permet de mettre en œuvre des « aménagements compatibles du territoire »[278] [Entretien avec

[274] Professeure adjointe au département d'urbanisme de la *University of Manitoba*. Elle fait partie des rares personnes à étudier les réserves urbaines, mais sans avoir encore publié de résultats au moment où j'écris cette thèse.
[275] « *with a minimal loss of their powers* »
[276] « *This land use question and enforcement of land use gets wrapped up into the more nuts and bolts questions around servicing. Municipalities have kept that as a very clear stick and a very clear threat to First Nations of 'You play by our rules or we're going to withdraw the services'* »
[277] « *it's a pretty basic principle that you don't want industrial use next to housing, and that both parties might want a mechanism to do that* »
[278] « *compatible land use* »

Barry, 2017]. Il n'y a ainsi rien d'inhabituel à ce que la ville de Winnipeg tout comme la Première Nation de Long Plain souhaitent s'assurer que les aménagements sur leur territoire respectif ne soient pas affectés négativement par ce qui se passe de l'autre côté de la frontière de la réserve urbaine. C'est ce qu'exprime Gillingham, le conseiller municipal de Saint-James, quand il rappelle que « c'est dans l'intérêt de tout le monde que la communauté de la Première Nation et la ville prennent leurs plans [de développement] respectifs et disent 'Comment pouvons-nous les faire fonctionner ensemble ?' »[279] [Entretien avec Gillingham, 2017]. Il insiste ensuite sur le fait que la Première Nation, en tant que gouvernement indépendant, n'a aucune obligation de respecter les plans de zonage de la ville [Entretien avec Gillingham, 2017].

Ce qui est intéressant toutefois, c'est que l'objectif d'aménagement compatible des territoires municipal et autochtone est atteint à travers un outil qui restreint considérablement la souveraineté de Long Plain sur ses terres. Harry Finnigan, l'ancien directeur du département d'urbanisme, affirme que « notre position en tant que ville est que si vous opérez au sein des limites de la ville, vous devez respecter tous les arrêtés municipaux »[280], y compris ceux qui régissent l'aménagement du territoire [Entretien avec Finnigan, 2015]. Ainsi, même si certains acteurs municipaux comme Gillingham présentent l'objectif de compatibilité d'aménagement du territoire comme un effort mutuel engagé par les deux parties dans une perspective de compromis, dans les faits, c'est la Première Nation de Long Plain qui doit s'adapter aux plans de développement élaborés par la municipalité de Winnipeg.

Concrètement, la compatibilité d'aménagement du territoire entre réserve urbaine et ville est garantie par un principe simple, répété tout au long de l'accord municipal entre Long Plain et Winnipeg : les règlements administratifs pris par la Première Nation doivent être compatibles avec les arrêtés municipaux. L'accord municipal stipule que, si Long Plain souhaite prendre un règlement à propos d'un sujet inclus dans l'accord, elle doit, avant même de voter ce règlement, informer la ville de son intention et lui soumettre la version préliminaire « pour commentaire et consultation »[281] [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : sect.1.4(a)]. Les deux parties sont ensuite censées se rencontrer pour discuter de la compatibilité du règlement avec les conditions de l'accord municipal, notamment par rapport aux « critères, standards, restrictions et interdictions en vigueur dans la ville »[282] [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : sect.1.4(b)]. Si le contenu du futur règlement convient aux deux parties, la

[279] « *it's in the best interest of everybody that the First Nation community and the city takes their mutual plans and say 'How do we make these work together ?'*»
[280] « *our position as the city is if you're going to operate within the city's boundaries, you have to respect all of the bylaws* »
[281] « *for comment and consultation* »
[282] « *requirements, standards, restrictions and prohibitions in force in the City* »

municipalité le stipule par écrit à la Première Nation [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : sect.1.4(c)][283]. Une fois que le Chef et le Conseil de la Première Nation ont voté le règlement, Long Plain doit en faire parvenir une copie certifiée à la ville de Winnipeg.

Ainsi, même si la Première Nation conserve effectivement le droit de passer des règlements, donc de légiférer pour organiser la gouvernance et l'aménagement de son territoire, dans les faits cette prérogative est fortement contrainte et réduite par la compatibilité législative à laquelle Long Plain s'est engagée. Long Plain doit non seulement respecter tous les arrêtés municipaux dans ses propres règlements mais elle doit en plus consulter un autre gouvernement avant de pouvoir les adopter et les mettre en œuvre.

La sixième partie de l'accord – « usage et développement du terrain »[284] – précise les conséquences de ce principe de compatibilité législative en matière d'aménagement du territoire : « La Première Nation accepte que l'usage ou le développement du terrain seront cohérents avec le plan de zonage de la ville pour la zone »[285] [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : sect.6.1]. Long Plain s'engage à ne développer, ou permettre de développer, le terrain que pour des usages permis par l'arrêté municipal n°200/2006. Cet arrêté constitue le plan de zonage de la ville et classe le quartier de la réserve urbaine dans la catégorie « M1 », correspondant à un usage d'industrie légère [City of Winnipeg, 2007 : 48]. En vertu de cet engagement de la part de Long Plain, la Première Nation n'a ainsi par exemple pas le droit de construire des logements, une prison, une auberge de jeunesse, un silo à grains ou une bibliothèque ou de permettre un usage agricole sur la réserve urbaine ; elle peut y construire entre autres un magasin de vente au détail, un entrepôt, un dépôt de bus, une clinique médicale, un restaurant, une brasserie ou une chapelle funéraire [City of Winnipeg, 2007 : 66-79].

Si la municipalité décide de changer la liste des usages permis ou n'importe quel standard de développement ou régulation – par exemple, la hauteur des bâtiments, la surface maximale ou minimale d'une construction – alors ces changements s'appliquent automatiquement à la réserve urbaine [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : sect.6.2]. Autrement dit, si la ville de Winnipeg décidait du jour au lendemain de faire du quartier de Saint-James une zone uniquement résidentielle, la Première Nation de Long Plain devrait se conformer au nouveau zonage et adapter l'aménagement de la réserve urbaine.

[283] Sinon, dans un délai de quatre mois après la présentation du règlement à la municipalité, l'une ou l'autre des parties peuvent recourir aux mécanismes de résolution des disputes présentées dans la partie 9 de l'accord.
[284] « *Use and Development of the Land* »
[285] « *The First Nation agrees that the use or development of the Land will be consistent with the City's zoning by-law for the area* »

La municipalité reconnaît que de tels changements unilatéraux peuvent avoir un effet négatif sur l'usage du territoire de la réserve ; à cet effet, elle « accepte d'accorder à la Première Nation les privilèges et droits offerts aux propriétaires fonciers »[286] définis dans la charte de la ville, c'est-à-dire le droit d'être informée de certains changements dans le zonage ou les régulations et de contester la proposition de changement et de former un recours [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : sect.6.4]. Concrètement, la ville laisse à Long Plain autant de poids dans les décisions d'aménagement du territoire qu'un habitant ou un commerçant du quartier. C'est seulement en tant que propriétaire foncier[287] que Long Plain peut peser dans les décisions d'aménagement du territoire : aux yeux de la municipalité, le statut de gouvernement de Long Plain ne lui offre pas de droits supplémentaires.

Cette partie de l'accord de Winnipeg et Long Plain est très différente de celle que l'on trouve dans l'accord de 2006. Ainsi, la partie 4 de l'accord de Swan Lake et Headingley, qui traite de l'usage et du développement de la réserve urbaine, débute par la mention suivante :

> La Première Nation de Swan Lake et Headingley ont des juridictions et des droits distincts sur la régulation et la gouvernance de leurs juridictions respectives. Cet accord n'a pas vocation à impacter ou affecter quelque droit autochtone ou issu des traités de la Première Nation de Swan Lake ou d'impacter ou affecter l'autorité de Headingley encadrée la législation provinciale[288] [Rural Municipality of Headingley et Swan Lake First Nation, 2006 : sect.4.1]

La reconnaissance des droits et de la juridiction de la Première Nation de Long Plain est absente de l'accord avec la ville de Winnipeg, tandis que celui de Headingley met l'accent sur la co-existence des juridictions de la municipalité et de la Première Nation.

Après la mention citée ci-dessus, l'accord stipule que Swan Lake et Headingley s'engagent à « coopérer dans la plus grande mesure possible »[289] pour s'assurer que l'usage des terrains adjacents à ceux de l'autre gouvernement est cohérent de part et d'autre de la frontière [Rural Municipality of Headingley et Swan Lake First Nation, 2006 : sect.4.2]. Ainsi, seuls sont concernées les parties du territoire de l'un qui touchent à celui de l'autre ; par contraste, dans le cas de Long Plain, aucun périmètre n'est défini. En outre, dans l'accord de Swan Lake et Headingley, la nécessité de la coopération est mise en avant : les deux parties s'engagent à s'informer l'une l'autre en cas de modifications des subdivisions de zonage, des plans de développement ou des arrêtés et règlements ayant trait à l'aménagement du territoire [Rural

[286] « *agrees to afford to the First Nation the privileges and rights granted to property owners* »
[287] Même si la Première Nation n'est pas véritablement propriétaire, puisque c'est la Couronne qui détient le titre de propriété des réserves.
[288] « *Swan Lake First Nation and Headingley have distinct jurisdiction and rights over the regulation and governance of their respective jurisdictions. This Agreement is not intended to impact or affect any Aboriginal and Treaty rights of Swan Lake First Nation or to impact or affect Headingley's authority under provincial legislation* »
[289] « *shall cooperate to the greatest extent possible* »

Municipality of Headingley et Swan Lake First Nation, 2006 : sect.4.3(b) et (c)]. Enfin, le dernier alinéa de cette partie précise que si Swan Lake souhaite mettre en place ou permettre un usage du territoire ou un développement sur sa réserve urbaine non conformes aux usages *a priori* permis, cet usage ou développement ne pourra avoir lieu qu'après accord mutuel des deux parties.

L'accord de 2006 laisse donc une marge de manœuvre, fondée sur la négociation entre les deux gouvernements, dans l'application du principe d'aménagement compatible du territoire. Cette marge de manœuvre n'existe pas dans l'accord entre Long Plain et Winnipeg : la municipalité réitère sa discrétion en matière d'aménagement du territoire et ne laisse aucune possibilité pour d'autres usages du territoire que ceux qu'elle a déjà définis avant la signature de l'accord ou qu'elle définira dans le futur. Ainsi, la Première Nation de Long Plain, malgré son statut de gouvernement et son pouvoir de légiférer en matière d'aménagement du territoire, n'a sur sa réserve urbaine pas plus de droit que n'importe quel autre propriétaire foncier.

Si Long Plain souhaite entreprendre des opérations de construction quelles qu'elles soient sur sa réserve, elle a l'obligation de soumettre les plans et détails des opérations certifiant qu'ils respectent « les arrêtés municipaux en matière de zonage, de normes de construction, de régulations et codes sur la plomberie et les incendies et tout autre arrêté pertinent, ainsi que les critères de la ville en matière d'eau, d'électricité, d'égout, de drainage, de nivellement des terrains, d'accès à la voirie ou de tout autre matière »[290] ; ces plans sont soumis à la ville pour « examen et approbation »[291] [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : sect.7.1]. L'approbation municipale nécessite que Long Plain respecte l'entièreté des provisions des parties 6 et 7 et soit « par ailleurs en conformité intégrale »[292] avec l'accord municipal.

Ainsi, la capacité de la Première Nation à développer sa réserve urbaine ou à l'aménager de quelque manière que ce soit est conditionnée par l'approbation de la municipalité. Tim Daniels résume ainsi la situation de Long Plain : « on doit demander la permission »[293] [Entretien avec Daniels, 2015]. Il prend l'exemple de la construction d'un trottoir bordant la réserve urbaine. Daniels dut engager un ingénieur ayant l'expertise pour s'assurer que les plans de la bande respecteraient les régulations municipales, puis contacter certains services publics comme Manitoba Hydro et Manitoba Telecom Services (MTS) pour obtenir leur autorisation de procéder aux travaux. La Première Nation dut ensuite présenter son plan à la ville, payer la

[290] « *the City's by-laws on zoning, building standards, plumbing and fire codes and regulations, and with all other relevant by-laws, as well as the City's requirements with respect to water, electricity, sewer, drainage, lot grading, access to streets and any other matter* »
[291] « *review and approval* »
[292] « *otherwise in full compliance* »
[293] « *We have to ask for permission* »

municipalité pour examiner le plan, puis payer le permis de construction qu'elle finit par obtenir. Tout ce processus prit plusieurs mois, simplement pour obtenir l'autorisation de construire un trottoir. Daniels insiste sur le fait que même si Long Plain souhaite réaliser des aménagements à l'intérieur des bâtiments déjà existants – par exemple abattre un mur –, elle doit passer par ce processus. A ses yeux, l'obligation pour Long Plain de respecter le processus d'obtention d'un permis de construire délivré par Winnipeg ralentit considérablement le développement de la réserve urbaine [Entretien avec Daniels, 2015].

Enfin, rien de ce qui se passe sur la réserve urbaine ne peut différer de ce qui est autorisé par la ville sur le reste du territoire municipal. Long Plain s'engage à ce que « les activités, les personnes et les choses sur le terrain »[294] respectent tout arrêté municipal, incluant les 20 sujets mentionnés dans la liste présente dans le texte de l'accord [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : sect.8.1]. Long Plain est ainsi responsable des actions commises par les personnes qui se trouvent sur sa réserve, y compris celles qui louent une partie du terrain de la réserve urbaine ou qui y ont installé leur commerce ou entreprise. La liste inclut des sujets hétéroclites : la construction, la démolition et l'apparence des bâtiments, la prévention et la lutte contre les incendies, les nuisances, bruits, odeurs et insectes, les horaires d'ouverture des commerces, la végétation en surplomb, le contrôle des moustiques et des mauvaises herbes, les places de parking pour les personnes handicapées ou encore les feux d'artifices [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : sect.8.1].

En cas de non-respect soit des arrêtés municipaux, soit des règlements de la bande – dont nous avons vu qu'ils devaient de toute façon être conformes aux arrêtés municipaux – la ville a le droit d'en notifier la Première Nation ; après un certain délai, si la Première Nation n'a pas pris les mesures nécessaires pour résoudre l'infraction de façon satisfaisante aux yeux de Winnipeg, la municipalité a le droit de recourir aux provisions de la partie 10 de l'accord – et donc, comme nous l'avons vu plus haut, de réduire ou interrompre la provision de services à la réserve urbaine [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : sect.8.4 et 8.5].

Cette huitième partie, intitulée « activités sur le terrain »[295], ne fait écho à aucune des parties de l'accord de Swan Lake et Headingley. Il s'agit donc là d'une partie qui a été ajoutée à l'accord initial ayant servi de modèle à Winnipeg et Long Plain. On peut faire l'hypothèse que la municipalité chercha par là à obtenir une garantie supplémentaire que le fait que ce qui se passerait sur la réserve urbaine serait absolument cohérent avec le reste des activités dans le quartier et dans la ville.

[294] « *activities, persons and things* »
[295] « *Activities on the Land* »

Un dernier élément présent dans l'accord vient renforcer la prééminence de la municipalité sur la Première Nation en termes d'aménagement du territoire et de gouvernance de la réserve urbaine. La partie 9 de l'accord se penche sur la résolution des conflits. Les disputes envisagées entre Long Plain et Winnipeg ont trait à trois éléments distincts : la pertinence, la qualité et la quantité des services municipaux ; l'évaluation de la valeur du terrain ; un règlement pris par la bande [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : sect.9.1]. Il y a là encore une différence importante avec l'accord de Swan Lake et Headingley, qui contient les deux mêmes premiers sujets possibles de désaccords, auxquels s'ajoute la question de savoir si un usage ou un développement du terrain, effectif ou envisagé, est conforme aux usages permis décrits dans l'accord. Ainsi, ni Swan Lake ni Headingley n'envisagèrent que la municipalité puisse contester un règlement pris par la bande : la souveraineté de la Première Nation est respectée, en accord avec la formulation citée plus haut insistant sur la co-existence de juridictions distinctes. En outre, on note que dans les disputes potentielles relatives à l'usage ou au développement foncier, l'accord de Swan Lake et Headingley prévoit qu'un désaccord puisse émerger de la part de la Première Nation autant que de la municipalité : le gouvernement autochtone a une marge de manœuvre pour contester les décisions d'aménagement du territoire prises par Headingley.

Dans l'accord de Long Plain et Winnipeg en revanche, l'idée que la Première Nation puisse contester des décisions de la ville relatives à l'aménagement du territoire est absente, alors que l'inverse est prévu puisque Winnipeg a la possibilité de remettre en cause un règlement pris par la bande relatif à l'usage ou au développement de la réserve urbaine ou à quelque autre sujet que ce soit. Scott Gillingham affirmait que la compatibilité d'aménagement du territoire entre réserve et ville représentait un effort mutuel de Long Plain et Winnipeg. Toutefois, l'accord municipal garantit que, dans les faits, c'est la Première Nation qui doit développer son territoire de façon compatible avec le cadre normatif et législatif préexistant mis en place par la ville de Winnipeg. L'attitude de la ville par rapport à l'aménagement du territoire sur la réserve urbaine prend racine dans une représentation négative qui existe à propos des Premières Nations.

3.3.5 Justifier l'hégémonie municipale sur l'aménagement du territoire en mobilisant la représentation de l'intérêt général

Il existe chez les municipalités canadiennes une représentation des Premières Nations comme de mauvaises aménageuses. Or, quand une réserve urbaine est créée, ce qui se produit sur le territoire autochtone peut affecter celui de la municipalité. Si la Première Nation est une mauvaise aménageuse, la ville peut être affectée négativement par l'aménagement de la réserve urbaine. Dans la perspective de la municipalité, la seule solution est de faire en sorte que la Première Nation se conforme au cadre normatif municipal pour l'aménagement du territoire. Dans ce qui suit, j'analyse les éléments participant à la représentation négative des Premières Nations aménageuses ; puis je montre que l'idée d'intérêt général est mobilisée pour justifier la sujétion de la Première Nation à l'autorité de la ville sur la question de l'aménagement du territoire.

Les Premières Nations sont perçues comme de mauvaises aménageuses

Le fonctionnaire fédéral spécialiste des Ajouts aux Réserves que j'ai interrogé nous offre une piste sur l'origine de la représentation municipale envers les Premières Nations comme incapables de produire un aménagement du territoire perçu comme correct dans un contexte urbain :

> Si la Première Nation n'est pas sous le régime de la Loi sur la gestion des terres des Premières Nations et se repose sur l'autorité législative provenant de la Loi sur les Indiens pour garantir la compatibilité législative entre la réserve et le tissu urbain environnant, l'autorité législative de la Loi sur les Indiens n'est pas adéquate. C'est une version de 1951, elle n'a aucun aspect moderne du tout. Elles [les Premières Nations] n'ont même pas l'autorité pour mettre en place des lois pour la prévention et la lutte contre les incendies[296] [Entretien avec Smith, 2016]

A ses yeux, le régime foncier de la Loi sur les Indiens n'accorde pas assez de compétences aux gouvernements autochtones pour qu'ils puissent aménager et gérer leurs territoires urbains.

La liste complète des sujets sur lesquels le gouvernement d'une Première Nation peut prendre des règlements – donc légiférer – est en effet présente dans les articles 81 et 83 de la Loi sur les

[296] « *this whole ATR [*Additions to Reserve*] system doesn't work. You can't base it on the Indian Act. It's just not working, and one of the things that scare me, especially with respect to urban reserves […] is that if the First Nation isn't in FNLM [*First Nations Land Management*] and is relying on the Indian Act bylaw authority to provide for bylaw compatibility between the reserve and the surrounding urban area, the bylaw authority in the Indian Act just don't cut it. They're 1951 version, they don't have any modern aspects to them at all. They don't even have an authority to put in place laws to protect against fire and fight fires* »

Indiens. Dans cette liste, aucun sujet n'a trait aux questions d'aménagement du territoire, si ce n'est à deux alinéas :

> g) la division de la réserve ou d'une de ses parties en zones, et l'interdiction de construire ou d'entretenir une catégorie de bâtiments ou d'exercer une catégorie d'entreprises, de métiers ou de professions dans une telle zone ;
>
> h) la réglementation de la construction, de la réparation et de l'usage des bâtiments, qu'ils appartiennent à la bande ou à des membres de la bande pris individuellement [Loi sur les Indiens, 1985 article 81]

La division de tout ou partie de la réserve en « zones » aux fonctions spécifiques s'apparente au zonage pratiqué par les municipalités ; la capacité à établir des normes de construction des bâtiments participe elle aussi à l'aménagement du territoire par la Première Nation. Bien que les gouvernements des Premières Nations jouissent légalement de ces deux compétences relatives à l'aménagement du territoire, Smith indique clairement que ce n'est pas suffisant en contexte urbain [Entretien avec Smith, 2016] : cela peut expliquer la crainte des municipalités lors de l'établissement d'une nouvelle réserve au sein de leur territoire.

Pour Barry, cette différence entre les compétences d'aménagement des Premières Nations et des municipalités, dans un contexte où les municipalités ont l'avantage dans les négociations pour l'accord municipal, résulte en la sujétion de l'autorité des gouvernements autochtones à celles des municipalités où se trouvent les réserves urbaines. En effet, elle estime que « les Premières Nations ne créent pas de plans de zonage de la même manière qu'une municipalité »[297] [Entretien avec Barry, 2017] ; les municipalités se tournent alors vers la solution qui leur paraît la plus simple : puisqu'à leurs yeux, il n'y a rien dans les compétences des Premières Nations qui ressemble de près ou de loin à l'autorité pour établir un plan de zonage, elles exigent des gouvernements autochtones qu'ils suivent le zonage municipal [Entretien avec Barry, 2017].

Au-delà de l'absence, supposée par les municipalités, de compétences de zonage chez les Premières Nations, la question de savoir quel gouvernement est légitime pour aménager le territoire permet d'expliquer l'imposition des normes municipales d'aménagement du territoire sur les réserves urbaines. Dennis Meeches, le Chef de Long Plain, affirme que la conversion en réserve du terrain de Madison a « déclenché la sonnette d'alarme »[298] pour la ville de Winnipeg s'inquiétant de l'arrivée d'un autre gouvernement au sein de son territoire [Entretien avec Meeches, 2014]. Lors de notre entretien, Barry confirme mon hypothèse que l'imposition du zonage et des arrêtés municipaux sur les réserves urbaines provient de la peur des municipalités

[297] « *First Nations don't create zoning bylaws the same way the municipality does* »
[298] « *alarm bells went up* »

que les Premières Nations soient incapables d'élaborer une planification urbaine satisfaisante sur leurs territoires [Entretien avec Barry, 2017].

Ainsi, même si l'accord municipal entre Long Plain et Winnipeg stipule que la réserve urbaine fait partie de la juridiction de la Première Nation [City of Winnipeg et Long Plain First Nation, 2010 : paragr.G], dans les faits, « il part du principe que c'est quand même la ville qui va gérer le zonage »[299], la délivrance de permis de construire et l'inspection des bâtiments [Entretien avec Barry, 2017]. Aux yeux des acteurs municipaux, particulièrement au sein du département d'urbanisme, les Premières Nations n'ont ni l'expérience, ni les compétences, ni la légitimité nécessaires pour mener à bien l'aménagement et la gestion des réserves urbaines : seuls les urbanistes municipaux ont cette légitimité et cette expérience, notamment en termes de planification urbaine grâce au processus de zonage. Barry résume ainsi la pensée qui prévaut au sein de la ville de Winnipeg à cet égard :

> Les urbanistes municipaux sont vus comme […] les experts, qui savent faire un plan de zonage, et si on veut minimiser les risques, laissons les experts gérer cela et laissons les experts municipaux gérer dans les faits les terres des Premières Nations[300] [Entretien avec Barry, 2017]

Ainsi, il y a dans la prise en main indirecte par la ville de l'aménagement au sein de la réserve urbaine de Long Plain une volonté municipale de réduire les « risques » potentiels perçus comme découlant de la gestion par la Première Nation de ses propres terres. Même si la souveraineté de la Première Nation en termes d'aménagement du territoire et de gestion de ses terres est reconnue dans le texte de l'accord municipal, la réalité est que Long Plain n'a la possibilité d'aménager sa réserve que dans le cadre défini par la ville : seule cette dernière est légitime pour chapeauter la planification urbaine, même sur les terres indiennes théoriquement hors de sa juridiction. L'expertise dont bénéficient les urbanistes de Winnipeg permet à la municipalité de justifier la nécessité de la présence et de l'intervention municipales sur les terres de réserve.

Or il existe une distinction fondamentale entre la compatibilité législative en termes de zonage et la compatibilité d'aménagement du territoire entre réserve et ville. En effet, la compatibilité législative n'est que l'un des outils mobilisables pour garantir que les usages du territoire soient compatibles entre la réserve urbaine et la municipalité environnante ; rien n'empêcherait une municipalité et une Première Nation de s'accorder sur l'objectif commun – un aménagement

[299] « *it sort of assumes that the City will still be driving the zoning* »
[300] « *The municipal planners are seen as […] the experts, who know how to do a zoning bylaw, and if you're going to minimize the risk, let's let the experts do this and let's let the municipal experts effectively manage the First Nation lands* »

du territoire cohérent d'un côté et de l'autre de la frontière de la réserve urbaine – en utilisant un autre moyen que l'obligation pour la Première Nation de respecter le plan de zonage municipal et de ne légiférer que de façon cohérente avec le cadre municipal pré-existant. Mais, aux yeux de Barry, « ce qui se passe, c'est que tout le monde se préoccupe de l'outil spécifique, le plan de zonage, et perd de vue l'intention véritable de cela, [qui] n'est pas d'avoir des plans de zonage compatibles mais des usages du territoire compatibles, et ce sont deux choses différentes »[301] [Entretien avec Barry, 2017]. Si la ville de Winnipeg insista pour que la compatibilité d'usage du territoire entre réserve et ville soit atteinte à travers l'imposition sur la réserve urbaine du plan de zonage municipal, c'est justement à cause de la crainte de l'incapacité de la Première Nation à développer et gérer sa réserve sans affecter négativement le quartier alentour. La ville pourrait demander à la Première Nation de respecter le cadre législatif municipal et imposer un contrôle *a posteriori* en cas de litige. Au lieu de cela, Winnipeg impose un processus de validation préalable des règlements de Long Plain, ce qui dit le peu de confiance qu'elle accorde à la Première Nation et illustre la position d'hégémonie municipale sur le sujet de l'aménagement du territoire.

Outre la représentation négative sur la capacité des Premières Nations à aménager leur territoire, un deuxième élément est mobilisé pour justifier l'imposition du système municipal d'aménagement du territoire sur la réserve urbaine de Long Plain : l'intérêt général.

L'intérêt général, une représentation au service du statu quo

Dans son ouvrage *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Philippe Subra rappelle que « l'idée d'intérêt général, qui est un concept à la fois philosophique, juridique et politique, est, on le sait, à la base de toute action publique » [Subra, 2014 : 18]. Au cours de mon enquête de terrain, l'idée d'intérêt général fut évoquée à plusieurs reprises par mes interlocuteurs pour justifier la prise en main indirecte par la ville de Winnipeg de la gouvernance territoriale de la réserve urbaine de Long Plain.

Lori Stevenson est directrice de la branche *Lands* du Ministère manitobain de la Conservation ; ce rôle l'amena à représenter la province dans certaines discussions avec des municipalités manitobaines pour la négociation d'accords municipaux avec des Premières Nations. Stevenson admet que, même lorsque la Première Nation de Long Plain passerait[302] sous le régime de la

[301] « *what's happening is everyone is getting caught up on the specific tool, a zoning bylaw, and losing the actual intent of this is not to have compatible zoning bylaws but to have compatible land use, and those are different things* »

[302] A la date de notre entretien, la Première Nation de Long Plain n'avait pas encore adopté le code foncier lui permettant de passer effectivement sous le régime de la LGTPN.

LGTPN et qu'elle aurait l'autorité législative pour passer des lois et non plus de simples règlements, l'accord municipal qu'elle avait signé avec Winnipeg l'obligerait à respecter les arrêtés municipaux ; elle confirme que cette situation restreint *de facto* la souveraineté de la Première Nation sur ses terres, mais justifie ce point de vue en mobilisant indirectement la notion d'intérêt général :

> Et c'est en quelque sorte un prix à payer pour faire des affaires. Si vous voulez une entreprise viable […], vous devez respecter ces règles [municipales]. Et c'est quelque chose que [Long Plain] a accepté, et c'est pour ça que j'encourage les municipalités, quand j'en ai l'occasion, à entreprendre cela, pour qu'elles soient sûres qu'ils soient plus compatibles. Parce que plus c'est compatible, mieux c'est pour tout le monde[303] [Entretien avec Stevenson, 2014]

Stevenson établit ici un lien explicite entre la viabilité de l'entreprise économique que représente la réserve urbaine et le respect des arrêtés et du zonage municipaux ; elle n'explique pas toutefois en quoi le respect par la Première Nation des règles d'aménagement du territoire de la ville participe à la viabilité économique des commerces sur sa réserve urbaine. On peut relever en outre dans les propos de Stevenson l'amalgame entre compatibilité d'usage du territoire et compatibilité législative que dénonce Barry : aux yeux de Stevenson, l'objectif est bien la « compatibilité » – elle ne précise pas entre quels éléments – et cet objectif ne peut être atteint que quand la Première Nation se plie aux règles municipales. Elle fait appel indirectement à la notion d'intérêt général (« mieux c'est pour tout le monde »), sous-entendant que l'encadrement de l'aménagement du territoire de la réserve urbaine par la ville est aussi bénéfique à Long Plain, mais sans détailler les avantages que cette situation procure au gouvernement autochtone.

Les discours du conseiller municipal Scott Gillingham mettent également en jeu la notion de l'intérêt général pour justifier la prééminence municipale en termes d'aménagement du territoire :

> C'est dans l'intérêt de tout le monde que la communauté de la Première Nation et la ville prennent leurs plans [de développement] respectifs et disent « Comment est-ce qu'on peut les faire fonctionner ensemble ? », n'est-ce pas ? Parce que bien sûr, la communauté de la Première Nation, leurs terres de réserve n'ont pas, en théorie, à se conformer aux plans de zonage de la ville […] mais c'est dans le meilleur intérêt qu'elle le fasse[304] [Entretien avec Gillingham, 2017]

---

[303] « *And that's sort of a cost to do business. If you want a viable business* […] *you have to abide by those rules. And that's something they agreed to, and that's why I encourage municipalities, when I have the opportunity, to engage in it, so that they make sure they're more compatible. Because more compatible is better for everybody* »

[304] « *it's in the best interest of everybody that the First Nation community and the city take their mutual plans and say "How do we make these work together?", right? Because of course the First Nation community, their reserve land doesn't have to, in theory, comply with the city's zoning plans […] but it's in the best interest that it does* »

Gillingham commence ainsi par reconnaître explicitement que les gouvernements autochtones n'ont aucune obligation légale de se conformer aux règles municipales d'aménagement du territoire. Puis il présente les négociations pour l'accord municipal comme un effort mutuel – les deux parties doivent collaborer pour atteindre un développement harmonieux – pour conclure, sans plus d'explication, que la meilleure solution est que les Premières Nations respectent le zonage municipal. Il y a ainsi dans son discours une certaine distance entre théorie et pratique, et c'est la mobilisation de l'intérêt général qui permet de passer de l'un à l'autre et, au passage, de soumettre l'exercice de la souveraineté de la Première Nation à l'autorité municipale.

On notera l'usage, inhabituel en anglais, de l'expression « *the best interest* » : l'utilisation d'un article défini (*the*) là où l'on attendrait normalement un adjectif possessif (*their, our*) donne l'impression qu'il n'y a qu'un seul et unique intérêt général, où se rejoignent celui de Long Plain et de Winnipeg. Les propos de Gillingham ne fournissent pas plus de détails sur les contours et le contenu de cet intérêt général, envisagé comme allant de soi. Or, l'intérêt général n'est pas une « réalité immanente, immuable […] mais une *représentation* au service de politiques précises, reflétant dans une certaine mesure des intérêts communs, mais aussi des rapports de force entre acteurs » [Subra, 2014 : 19]. Ici, la mobilisation d'un intérêt général flou et indéfini permet de justifier l'imposition de normes municipales sur les réserves indiennes pour en contrôler l'aménagement et la gestion du territoire, en minorant le fait que c'est avant tout à la municipalité que bénéficie cet arrangement, négocié en outre dans un rapport de forces qui désavantageait la Première Nation.

Une déclinaison de la mobilisation de la représentation de l'intérêt général pour justifier la sujétion des compétences d'aménagement des Premières Nations à l'autorité des municipalités consiste à présenter la compatibilité législative comme l'option la plus efficace pour les deux parties. Au cours de notre entretien, Barry confirme mon hypothèse à ce sujet en utilisant l'exemple d'un document rédigé par la province du Manitoba au début des années 2000[305]. Elle note que le manuel de référence pour les accords municipaux sur le développement et les services (*Reference Manual for Municipal Development and Services Agreements*) se penche sur la question de l'aménagement du territoire et de la compatibilité législative. Plusieurs options sont proposées pour permettre à la Première Nation et la municipalité d'atteindre l'objectif de compatibilité législative : un comité mixte permettant une collaboration intergouvernementale sur certains sujets définis par les parties [Aboriginal and Northern Affairs

[305] Donc quelques années après la signature de l'Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités au Manitoba (1997) permettant à des dizaines de Premières Nations de créer de nouvelles réserves (voir la section 1.3.5 du Chapitre 1).

Manitoba, 2001 : 43-46] ; une commission du district d'aménagement, permettant de développer conjointement un plan d'utilisation des sols comprenant les juridictions de la Première Nation et de la municipalité et où chaque gouvernement reste responsable de l'adoption de lois pour l'exécution dudit plan [Aboriginal and Northern Affairs Manitoba, 2001 : 47-51] ; et enfin, le processus de notification, où les deux parties se contentent de communiquer les éléments législatifs qu'elles ont adoptés à l'autre, sans consultation ni coopération [Aboriginal and Northern Affairs Manitoba, 2001 : 52-54].

Pour ce dernier modèle – utilisé par Long Plain et Winnipeg – le manuel envisage qu'une municipalité puisse « souhaiter avoir plus qu'une promesse de la part de la Première Nation […] qu'elle utilisera ou développera [le terrain] de façon compatible avec les arrêtés municipaux »[306] ; il recommande dans ce cas d'inclure deux paragraphes supplémentaires, permettant à la municipalité de réduire ou arrêter la provision de services si la Première Nation n'a pas respecté les règles d'aménagement du territoire municipal [Aboriginal and Northern Affairs Manitoba, 2001 : 56] : c'est exactement ce que Winnipeg mit en place dans l'accord municipal de 2010.

Barry souligne que lorsque ces trois options sont présentées dans le manuel, les avantages et inconvénients associés sont détaillés ; or, d'après elle, les deux premières options, qui penchent vers une relation de gouvernement à gouvernement entre une Première Nation et une municipalité, « sont toujours présentées en disant 'c'est trop coûteux, ça prendra trop de temps pour le personnel' […] et bien sûr, la troisième option, c'est celle que les gens utilisent, qui consiste juste à appliquer le plan de zonage municipal, et c'est présenté comme 'rapide, facile, efficace en termes de coûts' »[307] [Entretien avec Barry, 2017]. L'imposition du zonage municipal sur la réserve urbaine est ainsi justifiée par la province comme la méthode la plus efficace pour les deux parties impliquées et donc, par extension, comme l'option qui est dans l'intérêt général. Or l'intérêt général est une construction produite par les représentations tenues par les acteurs. Ici, c'est avant tout l'intérêt de la municipalité qui est pris en compte, puisqu'elle s'assure une perte minimale de ses pouvoirs sur la partie de son territoire qui sortira de sa juridiction une fois la conversion en réserve achevée. Comme le résume Barry, et comme nous l'ont confirmé les propos de Gillingham, de Stevenson et le manuel de référence de la province, ce qui est présenté comme dans l'intérêt général est avant tout « ce que la municipalité pense

[306] « *wish to have more than a promise from the […] First Nation that it will use or develop the Selection/Acquisition in a way that is compatible with Municipal by-laws* »
[307] « *they're always framed as "it's too costly, it takes too much staff time" […] and of course the third option is what people are doing which is just enforcing municipal zoning bylaws and that's framed as "quick, easy, cost efficient"* »

comme mutuellement bénéfique »[308] et non pas le produit véritable d'un compromis intergouvernemental entre la ville et la Première Nation.

[308] « *what the municipality thinks is mutually beneficial* »

Conclusion de chapitre

Alors que nous discutions de la réception par le public de la création de la réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain dans sa circonscription, le conseiller municipal de Saint-James me tint les propos suivants :

> Gillingham : Beaucoup de gens n'ont pas la moindre idée que cela fait cinq ou six ans qu'il y a une, entre guillemets, « réserve urbaine » à Saint-James.
>
> Auteure : Vous voulez dire que personne n'est au courant ?
>
> Gillingham : Beaucoup de gens ne savent pas. Ils disent juste « Oh, il y a un Petro-Canada [une station-service] là, quand j'ai été faire le plein, il y avait beaucoup d'hommes et de femmes autochtones, qu'est-ce qui se passe ici ? »[309] [Entretien avec Gillingham, 2017]

L'utilisation par le conseiller municipal de guillemets (« *quote unquote* ») quand il emploie l'expression de réserve urbaine interpelle : il s'agit pourtant bien d'une réserve, puisque le terrain en a le statut légal, et elle est effectivement urbaine, puisqu'elle se trouve à l'intérieur des limites d'une municipalité urbaine. Ces guillemets illustrent bien l'ambiguïté de la présence autochtone urbaine. Il est vrai que, lorsque l'on se promène sur le terrain de Long Plain, il est difficile de savoir que l'on se trouve sur le territoire d'un gouvernement autochtone [Enquête de terrain, 2014-2017]. Le Petro-Canada ressemble à n'importe quel autre à travers le pays et rien n'indique que l'on se trouve sur une réserve indienne, donc sous juridiction non-municipale. Le panneau du Petro-Canada indique bien que Long Plain possède la station-service, mais cela ne veut pas dire pour autant qu'elle possède aussi le terrain ou que celui-ci a le statut de réserve.

Les propos de Gillingham illustrent en fait la réalité de la présence gouvernementale autochtone en ville à travers les réserves urbaines : une présence bien réelle mais discrète, voire invisible ou, plus précisément, invisibilisée. Cette absence de rupture territoriale évidente entre la réserve urbaine et la ville est en fait le produit d'un rapport de forces et de stratégies de la part de la Première Nation de Long Plain et de la ville de Winnipeg, cherchant à atteindre des objectifs différents, dans un environnement légal et administratif contrôlé par le gouvernement fédéral.

Long Plain, comme de nombreux autres gouvernements autochtones, se trouve dans une situation financière difficile. Afin de pallier l'insuffisance des financements fédéraux, et dans le but d'une part d'améliorer les conditions socio-économiques de ses membres sur sa réserve

[309] « *A lot of people have no idea that for five or six years back there has been an urban reserve, quote unquote, in St James.*
Auteure *: Nobody knows about it you mean?*
Gillingham *: A lot of people don't know. They just go "Oh! There's a PetroCanada here, when I went to fill up on gas, there's a lot of indigenous men and women, what's going on here?"* »

rurale et d'autre part d'accroître ses moyens financiers lui permettant d'exercer la souveraineté à laquelle elle prétend, la Première Nation profita de la résolution des droits fonciers issus des traités pour mettre en œuvre une stratégie de développement économique à travers la création et le développement de réserves urbaines, d'abord à Portage la Prairie puis à Winnipeg.

La stratégie de développement économique de Long Plain s'inscrit dans un contexte contraignant, à cause notamment du statut de réserve encadré par la Loi sur les Indiens. Ce contexte légal complique l'exploitation économique des terres de réserve ; malgré les difficultés associées à la viabilisation économique du terrain de Winnipeg, la Première Nation de Long Plain parvint à ses fins. D'un point de vue économique, la stratégie de Long Plain paya : elle créa de nombreuses sources de revenus indépendants du gouvernement fédéral, grâce à la construction et la location de bâtiments à des entreprises externes, à l'installation d'entreprises détenues par la bande et grâce à la collecte d'impôts sur les produits et services vendus sur la réserve, notamment le tabac et l'essence. Ces revenus sont utilisés sur la réserve rurale de la Première Nation pour améliorer les conditions socio-économiques de ses membres et réinvestis dans d'autres projets de développement économique, sur la réserve urbaine ou ailleurs, pour renforcer l'indépendance financière de la bande vis-à-vis du gouvernement fédéral.

La stratégie de développement économique de Long Plain s'appuya sur une représentation de la ville comme le type d'espace le plus pertinent pour atteindre ses objectifs d'ordres économique (auto-suffisance financière) et politique (obtenir les moyens concrets de l'exercice de la souveraineté de la bande sur ses terres de réserve). La première expérience positive de développement économique urbain à Portage la Prairie renforça cette représentation de la ville et Long Plain étendit par la suite sa stratégie économique à l'intérieur de la capitale provinciale.

Le processus de conversion en réserve de la propriété de Winnipeg, entre 2006 et 2013, déboucha sur la création de la première réserve urbaine du Manitoba à l'intérieur des limites d'une municipalité ; toutes celles qui précédèrent – même celle de Portage la Prairie – se trouvent en effet dans des municipalités rurales adjacentes à des municipalités urbaines, ce qui suffit à les qualifier de réserves « urbaines » d'après la définition officielle mais ne remettait pas véritablement en cause l'absence des gouvernements autochtones dans les territoires urbains[310].

La stratégie économique de Long Plain reposait sur l'extension territoriale de la bande : ceci amena le gouvernement de Long Plain à formuler un projet d'appropriation de l'espace urbain. En d'autres termes, avec la création de sa réserve urbaine à Winnipeg, la ville qui n'était qu'un

[310] Voir la section 2.1.1 du Chapitre 1.

espace devient un *territoire* pour la Première Nation. Or, cet espace que Long Plain entendait s'approprier via la création de sa réserve urbaine n'était pas vacant ou inexploité ; la ville était déjà un *territoire* pour d'autres acteurs : approprié et administré par le gouvernement municipal, ses habitants, ses commerçants, à travers l'usage qu'ils en ont et les représentations qu'ils s'en font.

L'incursion d'une enclave de juridiction autochtone en ville – la réserve urbaine – posa la question de la gouvernance de ce nouveau type de territoire – qui, outre son potentiel économique tant pour la municipalité que pour la bande, représente également une zone de contact intergouvernemental entre municipalité et Première Nation qui créent une relation nouvelle, de collaboration ou de confrontation.

La méthode géopolitique suivie pour réaliser ce cas d'étude permit de mener une analyse multiscalaire des rivalités de pouvoir pour le contrôle du territoire entre les différents acteurs impliqués dans le processus intergouvernemental d'Ajouts aux Réserves : gouvernements fédéral, de la Première Nation, de la municipalité et, dans une moindre mesure, de la province.

Les difficultés que la Première Nation connut dans ses interactions avec le gouvernement fédéral au cours du processus de conversion, puis du développement, ne sont pas imputables au projet de réserve urbaine lui-même, mais sont attribuables à des facteurs que l'on peut qualifier de structurels : la Politique d'Ajouts aux Réserves et la Loi sur les Indiens contraignent fortement la marge de manœuvre du gouvernement autochtone sur ses propres terres. Ces facteurs structurels impactent grandement le rôle de la municipalité dans le processus de conversion de deux façons.

D'abord, la Loi sur les Indiens, qui commence à s'appliquer sur un terrain à partir du moment où celui-ci a obtenu le statut de réserve, modifie profondément le statut légal et juridictionnel de la propriété : la souveraineté de la municipalité où elle se trouve ne s'y applique plus, et seuls les gouvernements fédéral et de Long Plain sont alors compétents pour administrer et gouverner ce nouveau territoire indien. La perte de pouvoir de la municipalité sur une partie de son territoire représenta une inquiétude pour Winnipeg parce que les Premières Nations ne sont pas perçues comme de « bonnes » aménageuses : la ville craignait que l'aménagement du territoire sur la réserve urbaine impacte négativement le territoire municipal alentour. C'est justement cette rupture légale et juridictionnelle anticipée qui conduisit la municipalité à approcher les négociations avec Long Plain dans un objectif précis : laisser se produire la conversion en réserve du terrain de la Première Nation tout en conservant un maximum de contrôle sur l'usage et la gouvernance de la réserve urbaine. C'est ici qu'intervint le deuxième facteur structurel mentionné plus haut : la Politique d'Ajouts aux Réserves fédérale. La PAR exigeait que la

Première Nation conclue un accord avec la municipalité pour que la conversion en réserve puisse avoir lieu : la ville de Winnipeg se retrouva donc avec un levier de pression important pour faire prévaloir ses intérêts au cours des négociations avec Long Plain et pouvoir continuer à contrôler l'usage par la Première Nation de son territoire.

En parallèle de la mise en œuvre de sa stratégie économique urbaine, Long Plain oeuvra à entrer sous le régime de la Loi sur la gestion des terres des Premières Nations. Ayant atteint ce but en 2017, la Première Nation a considérablement réduit ce qu'elle percevait comme une interférence fédérale dans la gestion de ses affaires internes. Ses terres de réserve ne sont plus entièrement administrées sous le régime de la Loi sur les Indiens et Long Plain a élargi ses compétences en termes de gestion et d'aménagement du territoire. Le passage à ce nouveau régime foncier permit à la Première Nation d'étendre sa sphère de compétences, de réduire celle du gouvernement fédéral et ainsi, d'accroître sa souveraineté sur le contrôle et l'usage de ses terres de réserve. Mais, dans le même temps, la création de la réserve urbaine de Winnipeg et son corollaire, l'accord municipal sur le développement et les services, a profondément bouleversé l'exercice de cette souveraineté sur la partie urbaine du territoire de Long Plain.

Le rapport de forces engendré par la conversion en réserve de la propriété de Saint-James et influencé par la Politique d'Ajouts aux Réserves conduisit à l'apparition de contraintes importantes sur l'exercice de la souveraineté de Long Plain sur sa réserve urbaine. En détournant un passage emblématique du *Guépard* de Tomasi di Lampedusa, on pourrait résumer ainsi le *leitmotiv* de la municipalité face à l'arrivée d'un nouveau gouvernement au sein de son territoire : si vous voulez que tout change, il faut que tout reste tel que c'est[311].

En effet, l'extension de la souveraineté de Long Plain au territoire de la nouvelle réserve urbaine ne produisit dans les faits aucun changement dans la manière dont la municipalité administre et aménage la ville. L'accord municipal contraint Long Plain à respecter toute la législation municipale, en place au moment des négociations ou à venir, y compris en ce qui concerne l'aménagement du territoire : normes de construction, plan de zonage, contrôle municipal sur l'inspection des bâtiments et la délivrance de permis de construire mais également horaires d'ouverture des commerces, prévention des incendies ou encore contrôle des moustiques sont autant d'exemples des contraintes qui pèsent sur le gouvernement autochtone dans l'usage de sa réserve urbaine. L'accord municipal contraint également Long Plain à n'utiliser ses pouvoirs législatifs que de façon compatible avec la législation municipale existante ou future. La municipalité s'assura ainsi que la réserve urbaine, même si elle était sous la juridiction du

[311] La citation originale, dans le contexte de l'unification italienne à la fin du 19e siècle, est la suivante, prononcée par le personnage de Tancredi : « Si nous voulons que tout reste tel que c'est, il faut que tout change » [Tomasi di Lampedusa, 2008 : 32].

gouvernement autochtone, ne pourrait « pas perturber le statu quo et la forme ou la fonction urbaine »[312] préexistant la création de la réserve indienne [Entretien avec Walker, 2017].

Comme le souligne Walker[313], les Premières Nations n'ont aucune obligation de créer des réserves urbaines : si elles le font, c'est qu'elles le souhaitent et donc elles font par là même preuve d'auto-détermination [Entretien avec Walker, 2017]. Si Long Plain alla jusqu'au bout du processus de conversion en réserve, en dépit de la restriction de sa souveraineté à laquelle cela l'exposait, c'est qu'il s'agissait d'un choix de sa part, et l'on ne peut alors envisager l'accord municipal comme une contrainte au premier sens du terme – l'action de forcer quelqu'un à agir contre sa volonté. La « contrainte » que subit Long Plain se comprend au deuxième sens du terme : celui d'une obligation créée par les règles en usage dans un milieu. L'accord municipal devient en effet la pierre angulaire de la zone de contact intergouvernemental entre Long Plain et Winnipeg et les clauses qu'il contient sont autant de règles auxquelles les deux gouvernements doivent se plier. Dans cette perspective, la Première Nation accepta que l'exercice de sa souveraineté soit contraint par les normes et l'autorité municipales, mais uniquement sur un territoire circonscrit, celui de la réserve urbaine, et dans un objectif plus large : les contraintes de l'accord municipal sont, au vu du rapport de forces actuel entre Premières Nations et municipalités, inévitables, mais ce sacrifice permit à Long Plain de créer des sources de revenus importantes, indispensables à l'exercice de sa souveraineté sur son territoire principal, la réserve rurale.

La conversion en réserve, la négociation d'un accord municipal et la consultation de la population locale sont autant d'étapes que devront suivre les Premières Nations du Traité n°1. Depuis près de vingt ans, ces Premières Nations tentent de créer une réserve urbaine sur les Kapyong Barracks, une ancienne caserne militaire à Winnipeg mais elles se sont heurtées aux intentions bien différentes du gouvernement fédéral. Dans le quatrième et dernier chapitre, j'explore les rivalités de pouvoir entre les Premières Nations du Traité n°1 et le gouvernement fédéral autour du droit à la ville des gouvernements autochtones.

[312] « *doesn't disrupt the status quo and the urban form or the urban function* »
[313] Professeur au département de géographie et d'urbanisme de la *University of Saskatchewan*.

CHAPITRE 4. « *TOO GOOD FOR INDIANS* » : LES KAPYONG BARRACKS OU LE DROIT A LA VILLE DES GOUVERNEMENTS AUTOCHTONES

Introduction

Pendant près de deux décennies, la ville de Winnipeg fut le théâtre d'un double conflit relatif à un projet de réserve urbaine d'ampleur inédite sur l'ancienne caserne militaire des Kapyong Barracks. La propriété, mise en vente par le gouvernement fédéral, devint à partir de 2001 l'objet de rivalités de pouvoir d'abord entre le gouvernement fédéral et les sept Premières Nations du Traité n°1, puis entre les gouvernements des Premières Nations eux-mêmes.

Dans les deux cas d'étude précédents, j'ai utilisé la création et le développement de deux réserves urbaines pour étudier les relations entre une Première Nation et les autres gouvernements – fédéral, provincial et municipal – ainsi que la stratégie territoriale de la Nation Crie de Muskeg Lake et de la Première Nation de Long Plain pour renforcer leur auto-suffisance financière et leur autonomie vis-à-vis du gouvernement fédéral. Le cas des Kapyong Barracks est fort différent. Des rivalités de pouvoir ont opposé Premières Nations et gouvernement fédéral à propos de l'obtention du terrain entre 2001 et 2018, puis les Premières Nations du Traité n°1 entre elles concernant la répartition de la propriété entre 2015 et 2017. Le sort des Kapyong Barracks a été fixé définitivement en août 2019. Il s'agit donc là d'un cas très récent, qui contraste avec ceux étudiés précédemment.

La création de la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon s'est produite il y a plus de trente ans ; l'aménagement de la réserve et le développement d'activités économiques sont très avancés. La réserve de Muskeg Lake est d'ailleurs l'objet principal de la littérature existante sur les réserves urbaines. Avec ce cas, l'on a donc à la fois des données et du recul pour étudier la création et le développement de l'une des toutes premières réserves urbaines du pays. La réserve urbaine de Long Plain à Winnipeg, en revanche, est récente : elle a le statut de réserve depuis un peu plus d'un an au moment où je débute mes recherches doctorales (2014). Toutefois, les négociations pour la création de la réserve appartiennent au passé et les acteurs impliqués acceptent d'en parler. En outre, l'implantation rapide des activités économiques après la création de la réserve et l'expérience précédente de création d'une réserve urbaine dans la ville de Portage la Prairie permirent de mettre en lumière les stratégies et objectifs de la Première Nation. Les données et informations sur ce cas d'étude, particulièrement celles issues des entretiens que j'ai menés[1], sont donc plus nombreuses et plus facilement accessibles.

[1] Outre les entretiens réalisés au cours de mon enquête de terrain doctorale (2015-2017), j'ai pu m'appuyer sur ceux issus de mon enquête de terrain de Master 2 en février 2014.

Par contraste, l'affaire des Kapyong Barracks est encore au cours au moment où je débute mes recherches doctorales. Le conflit judiciaire entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations s'achèvent peu après mon arrivée à Winnipeg (septembre 2015) ; mais l'élection en octobre 2015 d'un nouveau gouvernement libéral emmené par le Premier Ministre Justin Trudeau crée une incertitude supplémentaire sur la suite des événements. Pendant toute la période où j'étais sur le terrain, les négociations étaient en cours entre gouvernement fédéral et Premières Nations et entre Premières Nations elles-mêmes. L'accord définitif sur la vente et la répartition du terrain eut lieu quelques mois avant la rédaction de ce chapitre ; le processus de conversion du terrain au statut de réserve est en cours et prendra plusieurs années pour aboutir ; les plans d'aménagement du territoire ne sont pas encore arrêtés et le processus de consultation locale est en cours quand j'écris ces lignes[2] [Treaty One Development Corporation, 2020b].

Le fait que l'affaire soit en cours, le caractère secret des négociations intergouvernementales et la confidentialité des accords signés par les parties constituèrent autant d'obstacles à l'obtention d'informations sur le conflit entourant les Kapyong Barracks. En outre, la littérature sur les Kapyong Barracks est quasi-inexistante, à l'exception des travaux très récents de la sociologue Julie Tomiak [Tomiak, 2017b ; Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019]. Je me suis donc appuyée sur les entretiens que j'ai réalisés entre 2015 et 2017 avec des dirigeants et responsables de Premières Nations impliquées dans le conflit pour recueillir leurs discours sur le conflit et avec un fonctionnaire du gouvernement fédéral, également impliqué[3]. La presse locale et les travaux de Tomiak m'ont aidée à compléter ces données.

Le site de l'ancienne caserne des Kapyong Barracks devint à partir de 2001 l'objet de deux projets d'appropriation territoriale différents. D'un côté, les Premières Nations du Traité n°1 souhaitent obtenir le terrain pour créer une réserve urbaine, dans le même objectif que décrit précédemment : il s'agit de créer des sources de revenus pour améliorer les conditions socio-économiques de leurs membres sur et hors des réserves, et permettre aux gouvernements autochtones de fonctionner de manière plus indépendante vis-à-vis du gouvernement fédéral. De l'autre côté, le gouvernement fédéral souhaite conserver la main sur le terrain, afin de pouvoir le réaménager et le vendre à profit. La revendication territoriale autochtone s'appuie sur les droits fonciers issus des traités, tandis que celle du gouvernement est basée sur la préservation de ses intérêts financiers et ses procédures internes de gestion foncière. La superposition de ces deux projets d'appropriation sur un même territoire fit émerger un conflit qui fut examiné par les cours de justice. D'autres Premières Nations avaient déjà connu des

[2] Dans le contexte de la pandémie de la COVID-19, la consultation est menée en ligne *via* un questionnaire à partir de mai 2020.
[3] C'est la seule personne du gouvernement fédéral que j'ai pu interroger ; il a accepté de s'exprimer mais requis l'anonymat.

difficultés pour obtenir des terrains destinés à devenir des réserves urbaines [Smith, 1999 ; The Peter Ballantyne Cree Nation, 1999 ; Yeo, 1999], mais jamais on ne vit de conflit d'une durée et d'une intensité telles que dans l'affaire des Kapyong Barracks.

L'enjeu pour les acteurs impliqués est d'obtenir ou de conserver le contrôle sur cette ancienne caserne, dont les caractéristiques la démarquent fortement des réserves urbaines existantes. C'est un terrain de très grande taille, de grande valeur et localisé au cœur de Winnipeg, dans un quartier très riche de la capitale manitobaine[4]. La propriété recèle un potentiel économique remarquable en termes de création de revenus et d'emplois[5]. Son réaménagement représente en outre une occasion inégalée de participer à la fabrication et la transformation de la ville à une échelle qui façonnera durablement le paysage urbain. Pour les Premières Nations, lutter pour la création d'une réserve urbaine sur les Kapyong Barracks représente également l'opportunité de faire reconnaître concrètement leur droit à la ville en tant que gouvernements et de contester l'exclusion des terres, droits et gouvernements autochtones du territoire urbain. Ce cas d'étude permettra donc de mettre en lumière les discours et stratégies utilisés par les gouvernements autochtones pour défendre ce droit à la ville, à la suite de recherches doctorales menées par des chercheurs tels que Julie Tomiak et Owen Toews dans un contexte canadien, ou Benjamin Leclère dans un contexte australien et américain [Tomiak, 2011 ; Leclère, 2014, 2017 ; Toews, 2015].

Après la résolution du conflit avec le gouvernement fédéral, d'autres rivalités apparurent pour le contrôle des Kapyong Barracks, cette fois entre les gouvernements des Premières Nations. A ma connaissance, il s'agit du seul cas au Canada où les revendications territoriales de plusieurs Premières Nations se sont superposées sur un seul et même territoire et ont donné lieu à l'émergence d'un conflit[6]. Les Premières Nations impliquées dans l'obtention des Kapyong Barracks se scindèrent en deux camps qui envisageaient l'avenir du terrain et la légitimité de leurs revendications de manières très différentes, révélant des représentations irréconciliables de la nation autochtone.

Une résolution du conflit inter-Premières Nations finit toutefois par avoir lieu et déboucha sur une alliance inédite au sein du Traité n°1. L'alliance entre les Premières Nations concurrentes

[4] La Nation Crie de Muskeg Lake avait elle aussi tenté d'acheter un terrain dans le quartier de Crescent Acres dans la ville de Prince Albert (Saskatchewan) mais avait abandonné son projet de réserve urbaine devant la résistance locale [Yeo, 1999 : 180 ; Entretien avec Lafond Lester, 2017 ; Entretien avec Garcea, 2017].

[5] Dennis Meeches, Chef de l'une des Premières Nations impliquées dans le conflit, parle de deux milliards de dollars d'investissement et de plus de 2 000 emplois créés [Kavanagh, 2019 ; Hobson, 2019 ; Frew, 2019].

[6] Le directeur des droits fonciers issus des traités de la Première Nation de Peguis affirme que sa communauté et la Première Nation Ojibwé de Brokenhead visèrent à un moment donné l'acquisition du même site dans la ville de Selkirk, mais les négociations entre les deux Premières Nations permirent de régler la question sans provoquer de conflit [Entretien avec McCorrister, 2016].

s’appuie sur un objectif économique commun – créer et développer la réserve urbaine des Kapyong Barracks – mais elle prend également une dimension politique fondamentale. La collaboration économique est en effet envisagée comme la première pierre de la construction d’un gouvernement du Traité n°1 qui redéfinit les paramètres de la collaboration intergouvernementale autochtone et constitue la mise en œuvre d’une représentation de la nation pré-coloniale.

1. Rivalités de pouvoir entre les gouvernements fédéral et des Premières Nations pour le contrôle des Kapyong Barracks

1.1 L'affaire des Kapyong Barracks : émergence d'un conflit durable dans la ville de Winnipeg

1.1.1 La vente des Kapyong Barracks : point de départ du conflit entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations du Traité n°1 (2001-2007)

En avril 2001, le Ministère fédéral de la Défense nationale annonce la fermeture imminente des Kapyong Barracks à Winnipeg, la base militaire qui accueille jusqu'alors le 2e bataillon d'infanterie légère des Forces canadiennes. Ce dernier sera relocalisé sur la base des Forces canadiennes de Shilo, à environ 180 kilomètres à l'ouest de Winnipeg. N'ayant plus l'usage de la base militaire et du terrain sur lequel elle se trouve, le gouvernement fédéral décide de mettre la propriété en vente – comme il le fit dans les années 1980 à Saskatoon ou à Portage la Prairie[7]. Rapidement, des Premières Nations vont entrer en lice pour tenter d'obtenir le terrain, se heurtant aux intentions bien différentes du gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral n'informe aucune Première Nation du Traité n°1[8] de la vente de la caserne : les Premières Nations apprennent la nouvelle par voie de presse ; Long Plain et Brokenhead font savoir au gouvernement fédéral qu'ils pourraient être intéressés par l'acquisition de la propriété au nom de leurs droits fonciers issus des traités [Stratas, 2015 : 5]. Elles sont rejointes plus tard par les Premières Nations de Swan Lake et de Roseau River Anishinabe puis par Peguis, à partir de 2007-2008 [Stratas, 2015 ; Entretien avec McCorrister, 2016].

Dès lors que les Premières Nations de Brokenhead et de Long Plain apprennent que la propriété des Kapyong Barracks est à vendre, elles font part de leur intérêt à en faire l'acquisition : elles écrivent au gouvernement fédéral en avril 2001, puis, Long Plain, n'ayant reçu aucune réponse, relance en août 2002. La Cour d'appel fédérale, qui finira par statuer sur l'affaire en 2015, note que :

> À ce stade, la Première Nation de Long Plain ne peut rien faire de plus qu'exprimer son intérêt à titre général. Le gouvernement canadien n'a informé aucune des quatre intimées du prix auquel

[7] Voir les Chapitres 2 et 3.
[8] Il s'agit de la Première Nation de Sagkeeng, la Nation Ojibwé de Brokenhead, la Première Nation de Peguis, la Première Nation Anishinabe de Roseau River, la Première Nation Ojibwé de Sandy Bay, la Première Nation de Long Plain et la Première Nation de Swan Lake

> il vendrait la propriété ni ne leur a communiqué de renseignements sur ses caractéristiques ou ce qui constitue sa valeur [Stratas, 2015 : paragr.33]

Le mois suivant, en septembre 2002, le gouvernement fédéral répond à Long Plain que les Kapyong Barracks ont été classifiées comme stratégiques – classification qui s'est produite dix mois auparavant. Le Ministère des Affaires autochtones écrit fin 2002 à Long Plain, Brokenhead, Roseau River et Swan Lake – c'est-à-dire les quatre seules Premières Nations qui ont à l'époque la possibilité d'acheter des terres – que le gouvernement ne considérait pas leurs droits fonciers issus des traités comme leur donnant un droit prioritaire sur l'ancienne caserne. A nouveau, seule Long Plain répond au courrier et fait savoir qu'elle reste intéressée par la propriété, même si elle ne peut l'acquérir avec un statut prioritaire.

Entre mars 2003 et janvier 2004, les Premières Nations sont en contact irrégulier avec le gouvernement fédéral. Il demande ainsi en mars 2003 à Long Plain de faire savoir quelle proportion de la propriété elle souhaite acquérir, quel prix elle serait prête à payer et quels seraient ses projets de développement sur le terrain. Aux yeux du juge de la Cour d'appel fédérale David W. Stratas, il s'agit là d'une « invitation sans contenu : la Première Nation n'a reçu aucune information sur la propriété, aucune estimation de sa valeur, aucune évaluation environnementale, aucune photo. À ce stade, la Première Nation de Long Plain n'est même pas invitée à venir voir la propriété » [Stratas, 2015 : paragr.47].

Les photographies aériennes de la propriété lui sont transmises en juin 2003 puis les représentants de Long Plain et de Roseau River rencontrent le gouvernement fédéral en septembre 2003, leur demandant de préparer une proposition formelle pour leurs plans de développement des Kapyong Barracks. Bien que le Ministère de la Défense nationale – propriétaire du site – ait été en possession d'une estimation de la valeur du terrain, il ne transmet pas l'information aux Premières Nations.

Les communications entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral s'arrêtent alors pour plusieurs années à partir de janvier-février 2004 : les représentants de Long Plain procèdent à une visite du site et des membres du Ministère de la Justice écrivent à la bande, soulignant que le Ministère de la Défense n'a pas reçu de proposition formelle pour le développement du terrain et que l'échéance approche. A ce moment, aucune des Premières Nations n'a reçu d'information sur la valeur ou la surface du terrain à vendre.

Le 10 mai 2005, le Conseil du Trésor pré-approuve le transfert des Kapyong Barracks du Ministère de la Défense nationale à la Société Immobilière du Canada, une décision confirmée

définitivement en novembre 2007[9]. Entre temps, les Premières Nations écrivent à la fois au Conseil du Trésor (novembre 2006) et au Ministère des Affaires autochtones (août, septembre et novembre 2007) pour tenter de faire valoir leurs droits fonciers issus des traités dans l'acquisition de l'ancienne caserne, sans savoir que le transfert du terrain est déjà en bonne voie. Elles revendiquent le droit d'être consultées sur les ventes de terres fédérales dans le territoire du Traité n°1, en vertu de la dette territoriale du gouvernement fédéral à leur égard.

En décembre 2007, les Premières Nations de Roseau River, Long Plain, Brokenhead et Swan Lake reçoivent du gouvernement fédéral un courrier qui va mettre le feu aux poudres : il les informe qu'en signant le Traité n°1 en 1871, les bandes ont cédé tous leurs droits sur le territoire couvert par le traité, leur territoire traditionnel, et qu'elles ne peuvent ainsi prétendre à l'acquisition prioritaire des Kapyong Barracks [Stratas, 2015 : paragr.67]. Le mois suivant, les Premières Nations entament des poursuites judiciaires contre le gouvernement fédéral qui dureront sept ans.

1.1.2 La « saga sans fin »[10] des Kapyong Barracks : de 2008 à 2015, le conflit fédéral-autochtones se joue dans les cours de justice

2008-2009 : Cour fédérale et contrôle judiciaire

Le 25 janvier 2008, les sept Premières Nations du Traité n°1 déposent une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale du Canada. A travers cette procédure, elles cherchent à faire remettre en cause par la justice la décision du Conseil du Trésor du 23 novembre 2007, qui entérinait le transfert définitif des Kapyong Barracks à la Société Immobilière du Canada (SIC). En recourant à la procédure de contrôle judiciaire, les Premières Nations cherchent à atteindre deux objectifs [Stratas, 2015 : paragr.69]. D'une part, il s'agit d'obtenir un jugement déclarant que le gouvernement fédéral a l'obligation légale non seulement de consulter les Premières Nations avant de transférer la propriété mais également d'accommoder leurs intérêts – autrement dit, que le Canada doit prendre en compte l'existence de leurs droits fonciers issus des traités. D'autre part, la procédure de contrôle judiciaire vise à obtenir une ordonnance interdisant au Conseil du Trésor de transférer les Kapyong Barracks à la SIC.

[9] Des élections fédérales ont eu lieu entre temps : la décision de 2005 est prise sous le mandat du Premier ministre Paul Martin (Parti libéral) et sa validation en 2007 sous le mandat de Stephen Harper (Parti conservateur), Premier ministre depuis le 23 janvier 2006.
[10] « *never-ending saga* » [Keele, 2019].

Le jugement rendu par la Cour fédérale le 30 septembre 2009 donne gain de cause aux Premières Nations. Le juge Campbell écrit ainsi que le gouvernement fédéral avait le devoir de consulter les Premières Nations ayant des droits fonciers issus des traités avant de décider du sort de l'ancienne caserne et qu'il n'a pas rempli ce devoir, n'ayant entre 2001 et 2007 jamais « eu l'intention de tenir une consultation véritable » [Campbell, 2009 : paragr.28]. Il conclut que le processus décisionnel relatif aux Kapyong Barracks – c'est-à-dire la décision du Conseil du Trésor de transférer le terrain à la SIC – est invalide [Campbell, 2009 : paragr.4]. Le transfert de la propriété à la SIC est donc annulé.

Le gouvernement fédéral avait argumenté qu'en signant le Traité n°1 en 1871, les sept Premières Nations avaient renoncé à tous leurs droits sur le territoire couvert par le traité, ce qui le libérait de son obligation de les consulter sur le transfert des Kapyong Barracks. La Cour fédérale rejette purement et simplement cet argument. Le juge Campbell va jusqu'à souligner la position intenable du gouvernement sur son obligation de consultation : le Canada affirme en même temps qu'il n'avait aucun devoir de consultation envers les Premières Nations et que, si jamais il existait effectivement un tel devoir, il s'en était acquitté [Campbell, 2009 : paragr.27]. La Cour estime que tant que le gouvernement fédéral n'a pas rempli son obligation concernant la superficie des réserves prévue originellement, les Premières Nations ont toujours des droits sur le territoire couvert par le traité, y compris sur les Kapyong Barracks. Le gouvernement aurait donc dû les consulter [Campbell, 2009 : paragr.7]. Les Premières Nations du Traité n°1 remportent ainsi une victoire importante, qui entérine l'existence de leurs droits territoriaux, même en dehors des réserves indiennes déjà établies.

Le conflit pour le contrôle des Kapyong Barracks entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations du Traité n°1 aurait pu s'arrêter après cette décision de la Cour fédérale. Toutefois, le gouvernement fédéral continue à s'opposer à ce que les Premières Nations obtiennent le terrain. Il fait appel à la décision de la Cour fédérale : l'affaire est alors portée à l'échelon supérieur du système judiciaire, devant la Cour d'appel fédérale.

2009-2011 : Cour d'appel fédérale

Entre 2009 et 2011, la Cour d'appel fédérale se penche de nouveau sur le transfert des Kapyong Barracks à la SIC et cherche à répondre à plusieurs questions. Le gouvernement fédéral avait-il un devoir de consultation envers les Premières Nations ? Si oui, quelle était la teneur de cette obligation ? Le Canada s'en était-il acquitté ? Sinon, quelle mesure permettrait de réparer le tort fait aux Premières Nations ? [Nadon, 2011 : paragr.29]. Le juge Nadon conclut dans le jugement de la Cour d'appel fédérale du 3 mai 2011 que les motifs guidant la décision du juge

Campbell en 2009 sont insuffisants et ne permettent pas un examen du dossier valable en appel [Nadon, 2011 : paragr.30].

Il est reproché au juge de la Cour fédérale d'avoir rendu des motifs « truffé[s] d'incertitudes et de contradictions [Nadon, 2011 : paragr.35]. D'abord, les Premières Nations concernées par la consultation ne sont pas identifiées clairement alors que le Canada est enjoint à remplir son devoir de consultation : l'Etat ne peut ainsi pas savoir clairement qui il doit consulter [Nadon, 2011 : paragr.36, 38]. En outre, Nadon estime que Campbell n'a pas pris en compte les distinctions qui existent entre les droits fonciers issus des traités des différentes Premières Nations concernées [Nadon, 2011 : paragr.40] ; or, « au moins quatre situations différentes se distinguent en l'espèce, lesquelles pourraient signifier, en définitive, que les [Premières Nations] n'ont pas toutes le même droit d'être consultées » [Nadon, 2011 : paragr.41] – ce qui, nous le verrons dans la section 2, fera émerger plus tard des dissidences entre les Premières Nations du Traité n°1 elles-mêmes.

La Cour d'appel renvoie donc l'affaire à un juge de la Cour fédérale, « autre que le juge Campbell, pour qu'il tranche à nouveau les questions en litige » [Nadon, 2011 : paragr.30].

2011-2012 : Cour fédérale

Plus d'un an et demi après le renvoi de l'affaire par la Cour d'appel, la Cour fédérale rend finalement son jugement sur le cas des Kapyong Barracks, le 20 décembre 2012. Le juge Hughes précise les distinctions entre les Premières Nations du Traité n°1 selon leurs droits fonciers issus des traités et statue sur le transfert de la propriété à la SIC. Il note que ni la Première Nation de Sandy Bay ni celle de Sagkeeng n'ont signé de règlements sur les droits fonciers issus des traités : la revendication de Sandy Bay a été rejetée par le Canada et celle de Sagkeeng était toujours en cours d'examen à l'époque. Ainsi, ces deux Premières Nations n'ont pas de droits fonciers reconnus et le gouvernement fédéral n'avait pas à les consulter sur le transfert de la caserne. Le juge Hugues valide toutefois la demande de Long Plain, Peguis, Roseau River et Swan Lake, concluant qu'elles ont « une revendication défendable, mais non certaine » sur les Kapyong Barracks [Hugues, 2012 : paragr.42]. La septième Première Nation du Traité n°1, Brokenhead, s'étant désistée en septembre 2011, le devoir de consultation du gouvernement fédéral à son égard n'a pas été considéré par la Cour fédérale[11].

[11] La Première Nation de Brokenhead est la seule des sept Premières Nations du Traité n°1 à ne pas avoir signé un accord individuel avec le Canada pour résoudre ses revendications territoriales ; elle est en revanche signataire de l'Entente-cadre de 1997, un accord global qui établit notamment le Comité de suivi de la mise en œuvre des droits fonciers issus des traités (*Treaty Land Entitlement Implementation Monitoring Committee*) qui arbitre les disputes relatives aux revendications territoriales. Etant donné l'existence de ce comité de suivi, la justice a estimé que

Le juge annule la décision du Conseil du Trésor de transférer la propriété à la SIC et interdit au gouvernement de la vendre à la SIC ou qui que ce soit d'autre « tant qu'ils n'auront pas réussi à démontrer à la Cour qu'ils se sont acquittés véritablement de leur obligation de consulter » les Premières Nations ayant des droits fonciers issus des traités [Hugues, 2012].

Une fois de plus, le gouvernement fait appel de la décision de la Cour fédérale : l'affaire est renvoyée à nouveau devant la Cour d'appel. Cela fait déjà onze ans que la vente des Kapyong Barracks est annoncée avec le départ de l'armée et plus de sept ans se sont écoulés depuis que le Conseil du Trésor a pris la décision de transférer le terrain à la SIC. Le processus judiciaire en cours va continuer pendant près de trois ans à bloquer le transfert des Kapyong Barracks. En attendant que la justice statue sur l'affaire, la caserne, abandonnée depuis huit ans, pourrit littéralement sur place [Cbc.ca, 2012].

2012-2015 : Cour d'appel fédérale

Le 14 août 2015, la Cour d'appel fédérale rend son jugement dans l'affaire des Kapyong Barracks. Le juge Stratas, auteur des motifs, rappelle qu'il s'est agi de savoir « si le gouvernement canadien aurait dû consulter les bandes autochtones intimées et s'il aurait dû tenir compte de leurs intérêts avant de décider du sort » de la caserne [Stratas, 2015 : paragr.8]. Le juge abonde dans le sens de la Cour fédérale et de sa décision de décembre 2012, exposée plus haut :

> l'obligation du gouvernement canadien dépassait le niveau minimal de consultation. Le gouvernement canadien doit communiquer en liaison étroite et de manière significative avec les quatre intimées[12], leur communiquer les renseignements utiles en temps et lieu, répondre aux questions pertinentes, tenir sérieusement compte de leurs préoccupations, observations et propositions bien étoffées et, en fin de compte, leur faire connaître son plan d'action et les raisons de son adoption [Stratas, 2015 : paragr.124]

Stratas ne voit pas de malice dans les actions passées du gouvernement fédéral par rapport à la vente des Kapyong Barracks mais diagnostique plutôt un « manque de compréhension systématique de la nature et de l'étendue de l'obligation de consulter » [Stratas, 2015 : paragr.137]. Il souligne qu'à l'époque de la décision initiale du Conseil du Trésor de transférer les Kapyong Barracks à la SIC en 2005, la jurisprudence relative à l'obligation de consultation envers les peuples autochtones était embryonnaire[13] : il considère que le

Brokenhead n'avait pas épuisé tous les moyens à sa disposition pour faire valoir ses droits avant de procéder devant la Cour fédérale : la Première Nation s'est donc désistée [Entretien avec Bill, 2016]

[12] Long Plain, Peguis, Roseau River et Swan Lake.

[13] La décision de la Cour suprême *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)* de 2004 définit précisément pour la première fois les concepts de devoir de consultation et de devoir d'accommodement

gouvernement fédéral n'a pas forcément volontairement ignoré son devoir de consultation mais a plutôt fait preuve de rigidité en étant à la suite de la décision Haïda « peu enclin à changer de cap » [Stratas, 2015 : paragr.137]. La décision de la Cour d'appel conclut qu'à partir du moment où le gouvernement fédéral a mené auprès des Premières Nations du Traité n°1 une consultation « véritable » – dont la teneur est précisée au paragraphe 124 cité plus haut, il n'est pas tenu de conclure une entente avec elle [Stratas, 2015 : paragr.129]. En un mot, le gouvernement fédéral doit consulter de bonne foi les Premières Nations mais pas nécessairement leur vendre les Kapyong Barracks.

Nous sommes alors en août 2015 et la campagne pour les élections fédérales d'octobre bat son plein. En septembre, le Premier Ministre sortant Stephen Harper en campagne annonce lors de son passage à Winnipeg que son gouvernement ne fera pas appel de la décision de la Cour d'appel fédérale, à la grande surprise des Premières Nations [Cbc.ca, 2015]. Lors de son annonce, Harper n'a pas précisé les raisons poussant son gouvernement à ne pas faire appel. Rappelons toutefois que si appel il y avait eu, le cas des Kapyong Barracks aurait pu remonter jusqu'à la Cour suprême[14], ouvrant la possibilité de créer un précédent dans la jurisprudence sur le devoir de consultation et d'accommodement des Premières Nations partout dans le pays. On peut faire l'hypothèse que le gouvernement Harper préféra céder sur le cas particulier des Kapyong Barracks et ne pas risquer la création d'un précédent d'ampleur nationale.

Plus de quatorze ans après l'annonce par le Ministère de la Défense nationale de la fermeture de la caserne des Kapyong Barracks, et après sept ans dans les cours de justice, la saga judiciaire entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations du Traité n°1 touche à sa fin en 2015. Ce conflit révéla des projets d'appropriation territoriale incompatibles, nourris par des représentations antagonistes de la légitimité de la revendication territoriale autochtone dans la ville de Winnipeg, posant *in fine* sans la résoudre définitivement la question du droit à la ville des gouvernements autochtones.

[McLachlin, 2004]. Elle établit l'obligation de la Couronne (partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux) de consulter les groupes autochtones avant de procéder à des projets (notamment relatifs à l'exploitation de ressources naturelles) pouvant impacter les territoires sur lesquels ils pourraient avoir des droits. La consultation doit être proportionnelle à la légitimité de la revendication territoriale et la sévérité des impacts potentiels. La Couronne doit s'acquitter elle-même de ce devoir de consultation et ne peut le déléguer à des tierces parties (individus, compagnies privées, entreprises d'Etat). Si un impact potentiel est prouvé sur des terres sur lesquelles des groupes autochtones peuvent avoir des droits, la Couronne doit prendre des mesures pour accommoder les droits fonciers potentiels et/ou minimiser les dommages possibles sur les droits autochtones.

[14] J'utilise le conditionnel car il est impossible de savoir quelle aurait pu être la suite des événements : la Cour suprême décidant elle-même les affaires qu'elle accepte d'examiner, elle aurait pu refuser de se pencher sur le cas de la vente des Kapyong Barracks, sans avoir à justifier sa décision.

1.2 A l'origine du conflit, des projets d'appropriation et des représentations du territoire incompatibles

Les projets d'appropriation du territoire, du gouvernement fédéral d'une part et des Premières Nations du Traité n°1 d'autre part, furent défendus par les acteurs dans les cours de justice mais également dans la presse, et ils sont évidents dans les entretiens que j'ai pu réaliser lors de mon enquête de terrain. Pour justifier leurs projets d'appropriation territoriale et défendre leurs intérêts tant économiques que politiques, les acteurs du conflit véhiculent des représentations antagonistes des droits fonciers issus des traités, du processus administratif régulant la vente des terres fédérales et du droit à la ville des gouvernements autochtones.

1.2.1 L'objet du conflit : les Kapyong Barracks, un terrain de grande valeur

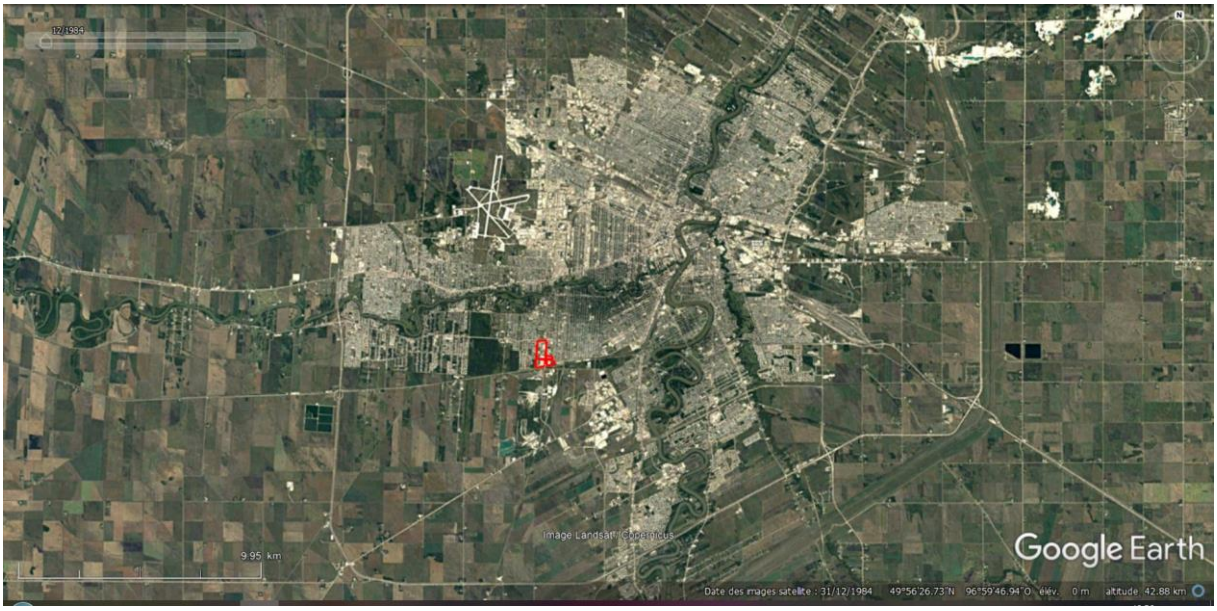
Tout comme le terrain de Sutherland Industrial, acquis par la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon, et celui de Portage la Prairie, acquis par la Première Nation de Long Plain, les Kapyong Barracks sont des Terres de la Couronne situées en milieu urbain. Le statut de terres publiques de ces propriétés et leur localisation en ville ou à proximité en font des lieux idéaux pour procéder à la création de réserves urbaines. Toutefois, les Kapyong Barracks, hormis ce statut de terres publiques, n'ont rien en commun avec les terrains acquis par Muskeg Lake et Long Plain. L'ancienne base militaire s'en distingue par la taille du terrain, sa localisation dans la municipalité et son potentiel de développement. Le site autant que la situation des Kapyong Barracks en font une opportunité en or pour les promoteurs immobiliers. La photographie 1 donne une idée de la superficie importante du terrain et de son potentiel de redéveloppement.



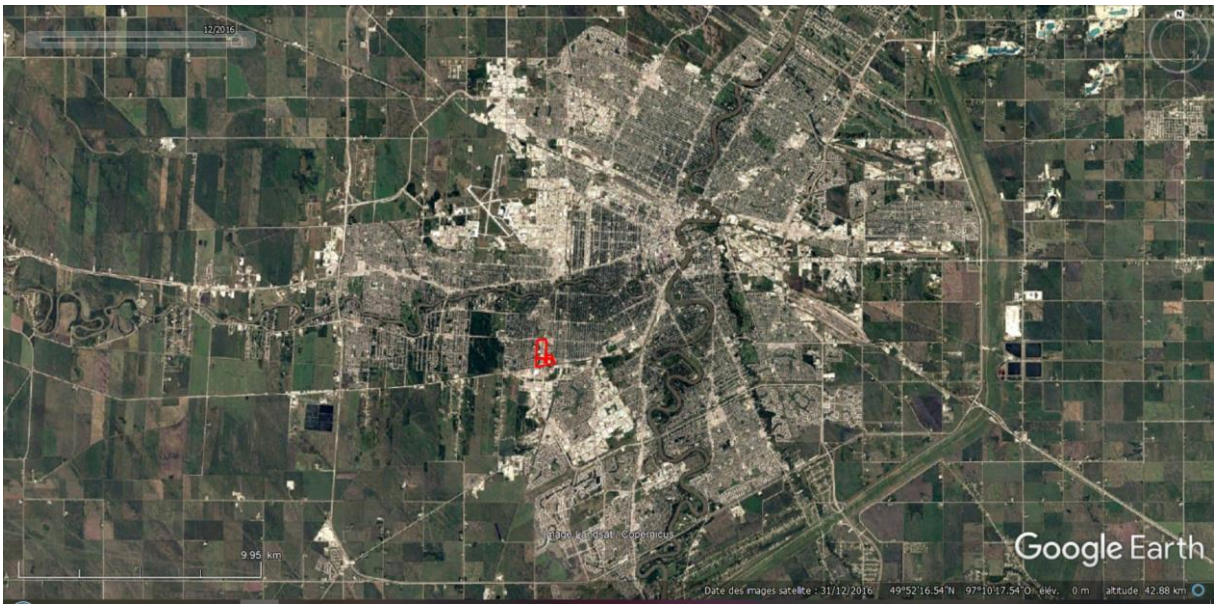
Photographie 11 : Vue aérienne des Kapyong Barracks

En effet, la base militaire, d'une superficie totale de 65 hectares[15], se trouve non pas au cœur de la ville de Winnipeg, *downtown*, mais dans l'une de ses périphéries les plus dynamiques : le sud-ouest de la municipalité, et plus précisément la circonscription de Charleswood-Tuxedo-Whyte Ridge. Comme l'illustrent les photographies 2 et 3, la zone sud-ouest de Winnipeg est en pleine expansion au cours de la période 1984-2016[16].

[15] Soit environ les deux tiers du 2e arrondissement de Paris.
[16] Respectivement les première et dernière dates des prises de vue aériennes disponibles.



Photographie 12 : Prise de vue satellite de la région de Winnipeg, 1984



Photographie 13 : Prise de vue satellite de la région de Winnipeg, 2016

La dynamique d'urbanisation que connaît la circonscription de Charleswood-Tuxedo-Whyte Ridge (CTWR) sur la période 1984-2016 apparaît clairement au sud et à l'ouest de l'ancienne caserne militaire, en rouge sur les photographies – où des zones précédemment non développées sont devenues résidentielles.

A une échelle plus grande, on note également que le tissu urbain dans le quartier de Tuxedo[17], à proximité des Kapyong Barracks, s'est densifié ces deux dernières décennies (2002-2017[18]). Comme le montrent les photographies 4 et 5, les terrains au sud des baraquements ont été construits, des résidences et d'autres bâtiments sont venus combler les vides dans les environs de la caserne.



Photographie 14 : Prise de vue satellite des environs des Kapyong Barracks, 2002



Photographie 15 : Prise de vue satellite des environs des Kapyong Barracks, 2017

[17] La circonscription de Charleswood-Tuxedo-Whyte Ridge est sous-divisée en quartiers (*neighborhoods*) ; parmi ces quartiers, l'on trouve ceux de Tuxedo, Tuxedo Industrial, Old Tuxedo et South Tuxedo. Dans le langage commun, « Tuxedo » ne désigne pas que le quartier du même nom mais l'ensemble formé par les quatre quartiers précités ; c'est dans ce sens élargi que j'utilise le toponyme.

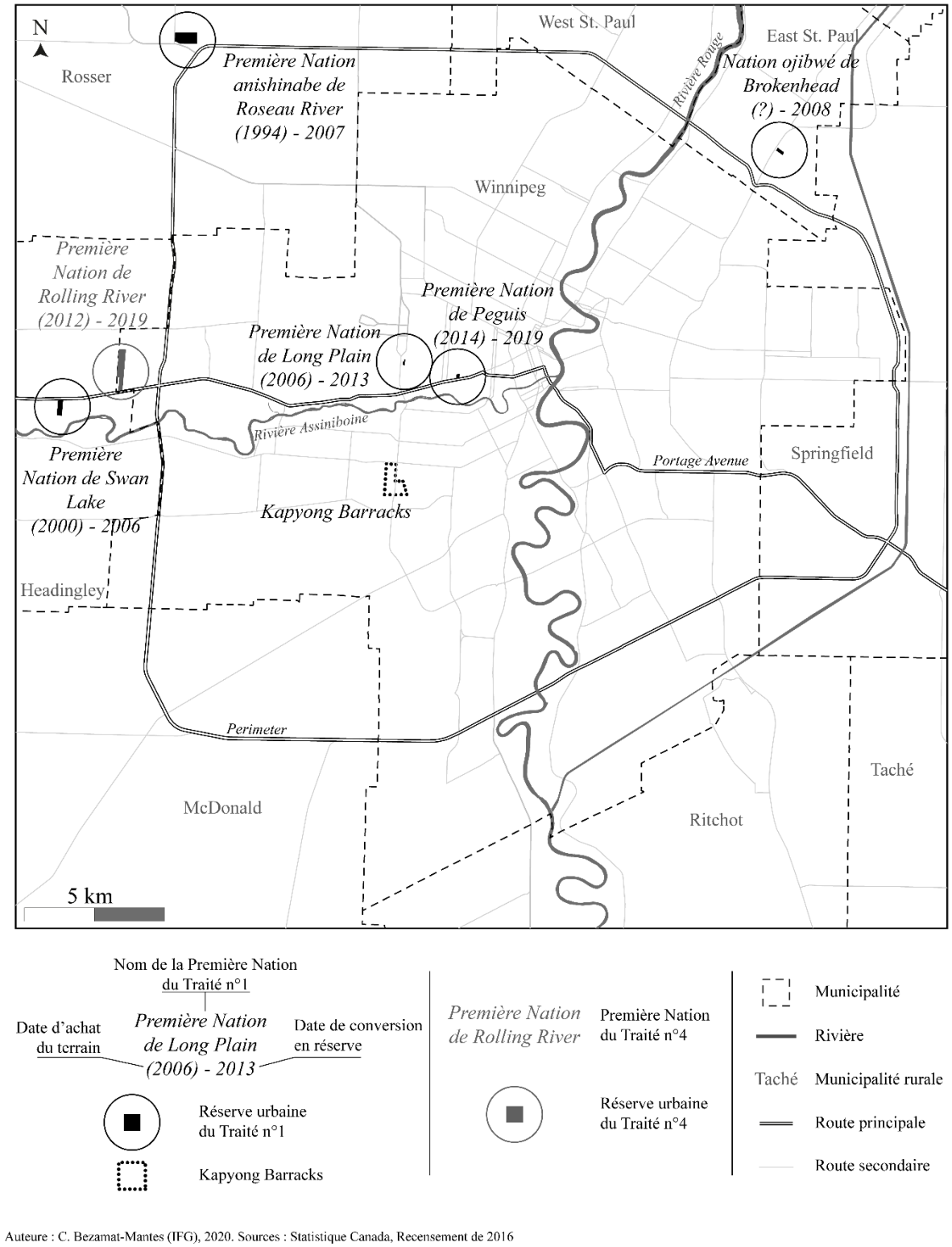
[18] Dates des première et dernière dates des prises de vue aérienne disponibles à cette échelle.

En un mot, les Kapyong Barracks sont situées dans une circonscription et un quartier en plein essor de la ville de Winnipeg. Comme le souligne Alexandra Paul, journaliste au *Winnipeg Free Press*, « la majorité du développement se produit dans la partie sud-ouest de la ville en ce moment et c'est là que se trouvent les Kapyong Barracks. Il y a un énorme potentiel de développement. Elles valent beaucoup d'argent »[19] [Entretien avec Paul, 2014].

L'ancienne caserne est traversée par le Kenaston Boulevard[20], l'une des artères de circulation les plus importantes de la ville [Kives, 2017]. La localisation du terrain à proximité directe de l'un des axes Nord-Sud les plus empruntés de la capitale manitobaine signifie que les Kapyong Barracks sont très bien desservies d'un point de vue routier, et donc facilement accessibles, ce qui participe à leur a ttractivité. La centralité du Kenaston Boulevard dans la circulation routière à Winnipeg signifie également que les Kapyong Barracks voient passer un nombre très important d'automobilistes[21] ; une importante clientèle potentielle pouvant être attirée par les nouveaux commerces et services installés une fois la caserne réaménagée. C'est justement un facteur pris en compte par les Premières Nations avant l'établissement de réserves urbaines dans la région de Winnipeg, comme le montre la carte 1.

[19] « *Most of the development is in the south-western part of the city at the moment and that's where the Kapyong Barracks are located. There's huge potential development. They're worth a lot of* money »
[20] Aussi appelé Route 90.
[21] 70 000 automobilistes passent quotidiennement sur le pont de Saint-James, sur lequel le Kenaston Boulevard se prolonge pour relier les circonscriptions de Charleswood-Tuxedo-Whyte Ridge et de Saint-James-Brooklands-Weston [Kives, 2017].

Les réserves urbaines dans la région de Winnipeg



Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), 2020. Sources : Statistique Canada, Recensement de 2016

Carte 13 : Les réserves urbaines dans la région de Winnipeg

Par exemple, la réserve urbaine de Roseau River est localisée au croisement du *Perimeter*, le périphérique de la capitale, et de la route 6, la seule route qui dessert la région de l'*Interlake*[22] où l'on trouve les réserves de plusieurs Premières Nations : la localisation de la réserve urbaine lui permet de capter les consommateurs autochtones se rendant à Winnipeg ou en repartant. Celle de Peguis, créée en 2019 à Winnipeg, se trouve sur Portage Avenue, la principale artère est-ouest de la capitale, qui se prolonge après le *Perimeter* sur la Transcanadienne et dessert tout le pays jusqu'à Vancouver. La desserte routière et l'importance du trafic routier sont donc deux facteurs importants pour la viabilité des futures opérations sur l'ancienne caserne et concourent à accroître la valeur du terrain et son potentiel économique pour une future réserve urbaine.

L'autre conséquence des dynamiques d'urbanisation et de densification de la partie de la ville où se trouvent les Kapyong Barracks est que le terrain immense est déjà connecté à toutes les infrastructures municipales nécessaires : routes, réseaux d'égout, d'eau et d'électricité notamment. Le conseiller municipal de la circonscription[23] insiste lui-même sur le lien entre la présence d'équipements et la valeur de la propriété : « Ce serait le lieu parfait pour faire un projet de densification urbaine […]. Tout ce dont vous avez besoin est déjà là, pour construire des communautés, construire des écoles, des parcs, des centres communautaires ou des entreprises commerciales[24] » [Entretien avec Morantz, 2017].

Avec l'annonce en avril 2001 du départ des forces armées, le gouvernement fédéral rend disponible un terrain immense, de grande valeur, idéalement situé et facilement viabilisable – autant d'atouts qui, comme le souligne le député Pat Martin, mettent « l'eau à la bouche »[25] aux promoteurs immobiliers [House of Commons, 2009]. Par contraste, les deux terrains fédéraux excédentaires que les Premières Nations de Muskeg Lake et de Long Plain ont pu acquérir à Saskatoon et Portage la Prairie pour en faire des réserves urbaines n'avaient pas de valeur économique évidente au moment de leur acquisition par les bandes. Il s'agissait de deux propriétés publiques de plus petite taille, sans infrastructures de base comme les routes et sans connexion aux réseaux municipaux d'eau et d'égouts. Elles étaient situées à l'époque de leur acquisition en marge des zones urbanisées de leurs villes d'accueil. L'annonce du départ de l'armée des Kapyong Barracks représente donc pour les Premières Nations du Traité n°1 l'occasion de créer une réserve urbaine de grande taille au cœur de la capitale manitobaine.

[22] La région de l'*Interlake* désigne la zone entre les deux principaux lacs de la province, le Lac Manitoba et le Lac Winnipeg (voir carte 1, section 1.1.1 du Chapitre 3).
[23] Martin (Marty) Morantz est Conseiller municipal de 2014 à 2019, puis membre de la Chambre des communes fédérales à partir de 2019.
[24] « *this would be perfect land to do an infill project […]. Everything you need is right there to build communities, to build schools, to build parks, to build community centers, to build commercial enterprises* »
[25] « *are salivating* »

Comme le souligne le juge Stratas dans la décision de la Cour d'appel fédérale, « de nos jours, il est rare de trouver de vastes terrains libres en zone urbaine » [Stratas, 2015 : paragr.30] : c'est une opportunité inédite pour des gouvernements autochtones de s'approprier une portion conséquente du territoire urbain. Ceci amène les Premières Nations du Traité n°1 à formuler un projet d'appropriation territoriale, qu'elles cherchent à légitimer en mobilisant leurs droits fonciers issus des traités.

1.2.2 La bataille sur la légitimité des droits fonciers issus des traités en contexte urbain

Dans son jugement de 2015, le juge de la Cour d'appel fédérale souligne que la question de l'obligation de consultation du gouvernement fédéral envers les Premières Nations concernant la vente des Kapyong Barracks « ne se pose pas isolément » [Stratas, 2015 : paragr.9]. Il rappelle que le conflit sur l'avenir de l'ex-caserne militaire s'inscrit dans le contexte des droits fonciers issus des traités :

> Pendant plus d'un siècle, le gouvernement canadien n'a pas tenu la promesse faite par traité de fournir des terres à certaines bandes autochtones. Pour corriger la situation, il a conclu des ententes avec certaines bandes, dont quatre des intimées, pour leur permettre d'acquérir plus facilement des terres.
>
> […] Ces ententes et leur objet – remédier au manquement à la promesse faite par traité - constituent une bonne partie de la trame au regard de laquelle les mesures prises par le gouvernement canadien doivent être jugées [Stratas, 2015 : paragr.9 et 10]

Les Premières Nations mobilisent leurs droits fonciers issus des traités pour justifier leur revendication territoriale sur les Kapyong Barracks

C'est justement en mobilisant leurs droits fonciers issus des traités que les Premières Nations de Long Plain, Brokenhead, Swan Lake, Roseau River et Peguis ont attaqué la décision du gouvernement fédéral de vendre les Kapyong Barracks sans les consulter.

Tous ces gouvernements autochtones ont en commun d'être signataires du Traité n°1[26] et d'ententes avec le gouvernement fédéral sur la résolution de leurs droits fonciers[27] issus de ce traité[28].

[26] Evoqué dans les Chapitres 1 et 3. Le texte du Traité n°1 est disponible en annexe.
[27] Un tableau récapitulatif des droits fonciers issus des traités des Premières Nations du Traité n°1 est disponible en annexe.
[28] Voir la section 1.3.5 et 1.3.6 du Chapitre 1.

A cause de la taille insuffisante des réserves créées à partir de 1876 par le gouvernement fédéral, cinq des sept Premières Nations du Traité n°1 ont fait reconnaître progressivement leurs revendications territoriales entre 1994 et 2008, à travers quatre accords individuels (Première Nation-gouvernement fédéral) et un accord global (gouvernements autochtone, fédéral et provincial). Les accords individuels ont été assortis de compensations financières, permettant à chaque Première Nation d'acheter des terrains pour les faire convertir en réserve. L'Entente-cadre, par contraste, permet aux Premières Nations signataires de sélectionner des terres de la Couronne provinciale et fédérale pour les ajouter à leurs réserves : ce sont des terres publiques, localisées dans le nord de la province [Entretien avec Stevenson, 2014]. Brokenhead, signataire de l'Entente-cadre, a toutefois la possibilité à la fois de sélectionner des terres de la Couronne et d'acheter des terres.

Au total, les sept Premières Nations du Traité n°1, dont le territoire traditionnel recouvre la ville de Winnipeg et donc les Kapyong Barracks, ont grâce à ces accords sur les revendications territoriales la possibilité de créer jusqu'à 959 kilomètres carrés de terres de réserves supplémentaires[29]– c'est plus de deux fois la taille de la capitale manitobaine (464 kilomètres carrés), neuf fois celle de Paris. La revendication des Premières Nations du Traité n°1 sur les Kapyong Barracks se nourrit donc des droits fonciers issus des traités reconnus entre autres par le gouvernement fédéral lui-même.

Aux yeux de ces Premières Nations, les accords sur les revendications territoriales conclus avec le gouvernement fédéral et les droits qui découlent de ces accords légitiment leurs projets d'appropriation territoriale ; et c'est parce que le gouvernement fédéral a failli à ses obligations découlant des accords que leurs droits territoriaux n'ont pas été respectés. Ainsi, le coordinateur des droits fonciers issus des traités (*Treaty Land Entitlement coordinator*) de la Première Nation de Peguis interprète les clauses de l'accord, signé en 2008, comme donnant priorité aux Premières Nations pour acheter les Kapyong Barracks :

> Nous argumentons que c'est dans notre accord sur les droits fonciers, ce sont des terres fédérales excédentaires […] et c'est tout. C'est notre perspective et ils ont une obligation découlant des traités envers nous avant tout, et donc c'est à nous qu'ils devraient proposer ce terrain en premier[30] [Entretien avec McCorrister, 2016]

Aux yeux de Tim Daniels, à l'époque en charge des programmes de développement économique de Long Plain, la décision unilatérale du gouvernement fédéral de vendre les

[29] 240 kilomètres carrés de terres de la Couronne et 719 kilomètres carrés d'autres terres à acheter puis à faire convertir en réserve selon la Politique d'Ajouts aux Réserves fédérales (voir Chapitre 2) dont une majorité (452 km²) imputables à l'accord de la Première Nation de Peguis.

[30] « *we argue it's under our treaty entitlement agreement, it's surplus federal land, […] and that's it. That's our view of it and they have a treaty obligation to us first and then should be offering that land to us first* »

Kapyong Barracks à la Société Immobilière du Canada contrevient à son devoir de consultation envers les Autochtones ayant des droits fonciers issus des traités ; il rejoint McCorrister en estimant que sa Première Nation, et les autres du Traité n°1, auraient dû avoir l'opportunité d'acquérir les Kapyong Barracks [Entretien avec Daniels Morris, 2014].

Au total, ce que les Premières Nations du Traité n°1 reprochent au gouvernement fédéral, ce n'est pas de ne pas leur avoir vendu le terrain ; c'est de ne pas le leur avoir proposé en priorité en vertu de leurs droits fonciers issus des traités et ainsi offert l'opportunité de choisir si elles souhaitaient ou non en faire l'acquisition [Nelson dans Rabson, 2006 ; Entretien avec Daniels Morris, 2014 ; Entretien avec McCorrister, 2016].

Le juge Stratas ne se préoccupe que de la quantité de terres promise par la Couronne pendant la négociation du Traité n°1 pour estimer si le gouvernement fédéral a failli ou non à ses obligations en autorisant le transfert des Kapyong Barracks à la Société Immobilière du Canada. Il y a toutefois un autre élément important à prendre en compte, car il est mobilisé par les Premières Nations pour justifier leur projet d'appropriation territoriale. Le Traité n°1 négocié à la fin du 19e siècle par la Couronne et les Premières Nations du sud du Manitoba avait aux yeux des Autochtones un objectif bien précis : garantir les moyens de leur auto-subsistance. Voyant la colonisation s'intensifier dans leur région et les moyens de subsistance diminuer – les terres cultivables étant offertes par la Couronne aux colons européens et les populations de bisons menacées par la surchasse – les Anishinabe cherchent les moyens d'assurer leur survie future. Les réserves indiennes, telles qu'elles sont prévues par le traité, sont le moyen principal d'assurer la subsistance des Autochtones :

> Les réserves […] étaient destinées à contenir des terres à partir desquelles ils pourraient obtenir les moyens de subsistance et leurs besoins économiques […]. L'essence des promesses [des traités] aux Indiens était leur droit à avoir leurs propres terres qui seraient adéquates et de sorte à leur fournir la possibilité réaliste d'assurer leur auto-subsistance […] une fois que leur mode de vie traditionnel ne leur permettrait plus de satisfaire leurs besoins[31] [Mitchell, 1983 : 44 et 46]

Le développement économique est ainsi au cœur des promesses faites aux Anishinabe par la Couronne en 1871. Les Kapyong Barracks sont perçues par les Premières Nations comme idéales pour atteindre cet objectif. Transformer l'ancienne caserne en réserve urbaine permettrait aux gouvernements autochtones de créer de nouvelles sources de revenus, particulièrement lucratives grâce à la qualité et la situation du site, renforçant ainsi leur

[31] « *The reserves […] were intended to contain land from which they could obtain the means of sustenance and their economic needs […]. The essence of the promises to the Indians was their right to their own areas of land which would be adequate and of a kind that would provide a realistic opportunity to ensure their continued self-sustenance […] when their traditional lifestyle could no longer meet their needs* »

indépendance financière vis-à-vis du gouvernement et leur offrant les moyens de remplir leurs responsabilités envers leurs citoyens en termes de santé, d'éducation, de logement, etc.[32].

Offrir les Kapyong Barracks aux Premières Nations du Traité n°1 permettrait donc de remplir deux promesses contenues dans le traité : d'une part, s'approcher des quantités de terres de réserve promises en 1871 grâce à la résorption d'une partie de la dette territoriale du gouvernement fédéral ; d'autre part, grâce à la conversion en réserve urbaine de l'ancienne caserne, faire de ces terres indiennes une source des moyens de subsistance des Premières Nations du Traité n°1. Le gouvernement fédéral exprime de son côté un point de vue très différent sur les droits fonciers issus des traités et leur mobilisation par les gouvernements autochtones pour prétendre aux Kapyong Barracks.

Le gouvernement fédéral réfute la validité des droits fonciers issus des traités dans la ville de Winnipeg

En septembre 2002, plus d'un an après que Long Plain ait fait connaître son intérêt pour les Kapyong Barracks, le gouvernement canadien répond à la Première Nation [Stratas, 2015 : paragr.36]. Il lui apprend que le terrain a été classé comme « stratégique » – une décision qui remonte à novembre 2001 – et ne pourra donc être sélectionné par Long Plain pour être converti en réserve. D'après les documents de l'époque disponibles, aucune justification n'est présentée à la Première Nation pour expliquer le classement « stratégique » de la propriété et son incompatibilité avec la mise en œuvre des droits fonciers issus des traités. Alors que les Premières Nations du Traité n°1 agitent la menace de poursuites depuis l'automne 2006 [Rabson, 2006], le gouvernement fédéral explicite publiquement pour la première fois sa position sur la légitimité de leurs revendications territoriales en novembre 2007. Par voie de presse, le nouveau Président du Conseil du Trésor, Vic Toews[33], affirme que son institution est dans son droit en procédant au transfert les Kapyong Barracks à la Société Immobilière du Canada et que « nous ne pensons pas que le terrain de Kapyong soit soumis au processus des droits fonciers issus des traités »[34] [Welch, 2007]. Comme en 2002, il n'y a pas d'explication pour justifier la position du gouvernement du Canada ou du Conseil du Trésor sur l'illégitimité de la revendication territoriale des Premières Nations.

Quelques semaines plus tard, en décembre 2007, les Premières Nations reçoivent une réponse officielle plus explicite. Le gouvernement affirme dans une lettre à Long Plain, Roseau River,

[32] Voir la section 2.1 du Chapitre 1.
[33] A ce poste depuis le 4 janvier 2007, après avoir été Ministre de la Justice du gouvernement Harper pendant onze mois.
[34] « *we don't believe the Kapyong land is subject to the treaty land entitlement process* »

Swan Lake et Peguis que, en signant le Traité n°1, elles ont cédé à la Couronne leurs droits sur tout le territoire couvert par le traité[35], y compris les Kapyong Barracks [Stratas, 2015 : paragr.67]. Le Ministre des Affaires autochtones, Chuck Strahl, précise dans cette lettre[36] que « la position du Canada est que les Premières Nations du Traité n°1 n'ont ni titre autochtone ni revendication d'après les traités sur quelque terrain que ce soit dans la Ville de Winnipeg »[37] [Chuck Strahl, cité par Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 22]. Pourtant, si l'on considère que les Premières Nations n'ont aucune légitimité à revendiquer quelque terrain que ce soit dans les limites du territoire couvert par le Traité n°1, alors il est impossible de mettre en œuvre la résolution des droits fonciers issus des traités, puisque tout achat ou sélection de terres par des Premières Nations au sein de ce territoire serait illégitime. Quoiqu'il en soit, le gouvernement, par l'intermédiaire du Ministre des Affaires autochtones, balaie ainsi la revendication territoriale des Premières Nations du Traité n°1 sur l'ancienne caserne et réfute la mobilisation des droits fonciers issus des traités pour justifier cette revendication.

A l'origine du conflit entre les Premières Nations du Traité n°1 et le gouvernement fédéral sur l'avenir des Kapyong Barracks, on trouve donc deux représentations irréconciliables de la revendication territoriale autochtone. Les bandes estiment avoir priorité pour l'achat du terrain, en vertu des accords sur la résolution de la dette territoriale signés avec le gouvernement fédéral, afin de pouvoir créer une réserve urbaine qui servira à leur développement économique. Le gouvernement fédéral, quant à lui, ne voit pas de légitimité à cette revendication autochtone et envisage un avenir différent pour l'ancienne caserne, qui exclut les Premières Nations comme entités gouvernementales. C'est grâce à un processus administratif spécifique de gestion des terres fédérales que le Conseil du Trésor s'assura que les Premières Nations ne pourraient pas matérialiser leur revendication territoriale sur le précieux terrain des Kapyong Barracks.

1.2.3 Les Kapyong Barracks : un terrain « stratégique »

Grâce à l'invention d'une nouvelle catégorie de terres fédérales, le gouvernement met en œuvre les barrières administratives permettant d'empêcher la revendication territoriale autochtone sur

[35] Le texte du Traité n°1 indique en effet que « [l]es tribus Chippaouaise et Cries et tous les autres Indiens habitant le district ci-après décrit et défini, cèdent par le présent à Sa Majesté la Reine et à ses successeurs à toujours, toutes les terres comprises dans les limites suivantes », suivi de la description du territoire couvert par le traité [Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1871].

[36] Le jugement de la Cour d'appel de 2015 mentionne une lettre du gouvernement aux Premières Nations en décembre 2007, sans préciser l'auteur ; la chercheuse Julie Tomiak mentionne une lettre de Strahl aux Premières Nations en date du 3 décembre, présentant le même argument relatif au titre autochtone et aux Kapyong Barracks. Il me paraît raisonnable, étant donnés la période temporelle et les arguments cités, de supposer qu'il s'agit d'une seule et même lettre.

[37] « *it is the position of Canada that the Treaty One First Nation have no Aboriginal title in, or claim under treaty to, any lands in the City of Winnipeg* »

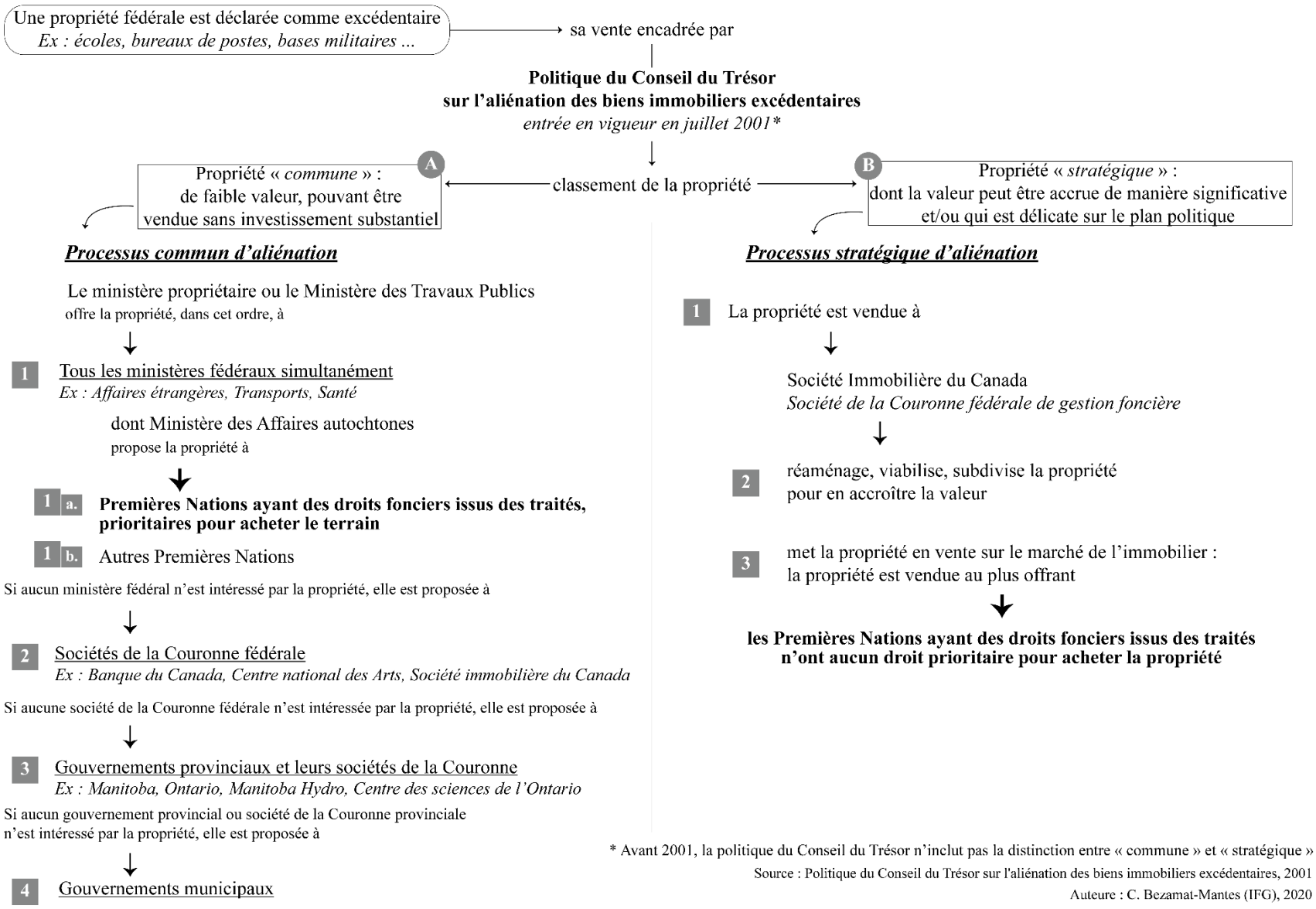
les Kapyong Barracks de rivaliser avec son propre projet pour l'ancienne caserne. Afin de comprendre comment le gouvernement fédéral a pu statuer sur l'avenir des Kapyong Barracks, il faut nous pencher brièvement sur le rôle du Conseil du Trésor dans la gestion des terres publiques.

Au Canada, les membres du conseil des ministres fédéral (appelé cabinet) sont organisés en comités, équivalents à nos ministères français : affaires étrangères, affaires sociales, économie, etc. Le Conseil du Trésor est l'un de ces comités[38] et son Président siège au conseil des ministres. Le Conseil du Trésor est chargé, entre autres, de gérer les questions relatives à la gestion et l'aménagement par les ministères fédéraux des biens immobiliers[39] [Gouvernement du Canada, 2020]. Les ministères gèrent eux-mêmes l'administration quotidienne de leurs biens immobiliers, mais le Conseil du Trésor intervient dès lors qu'une situation particulière émerge, notamment s'il est question de changer l'utilisation d'une terre ou d'un bâtiment ou de les vendre [Secrétariat du Conseil du Trésor, 2007 : sect.2.3.1]. Ainsi, le Ministère de la Défense gère les bases militaires mais quand l'une d'entre elles est désaffectée, c'est au Conseil du Trésor qu'il revient de statuer sur son futur : c'est ce qui se passe quand le Ministère de la Défense décida en avril 2001 de fermer la caserne des Kapyong Barracks. Le Conseil du Trésor gère ainsi l'acquisition, l'utilisation et l'aliénation – c'est-à-dire en général la vente – des biens immobiliers du gouvernement fédéral. Dans le cas des Kapyong Barracks, c'est parce qu'il y avait une aliénation prévue pour le terrain, sa vente, que le Conseil du Trésor intervint à partir de 2001.

En novembre 2001, le gouvernement fédéral décide en effet de charger le Conseil du Trésor de gérer la caserne militaire désormais excédentaire [Stratas, 2015 : paragr.35]. Le Conseil du Trésor utilise alors sa Politique sur l'aliénation des biens immobiliers excédentaires pour décider du futur du terrain. D'après cette politique, il y a deux processus d'aliénation possibles : l'un est appelé « processus courant », l'autre « processus stratégique ». Le schéma 1 synthétise les deux chemins possibles pour une propriété fédérale une fois qu'elle a été déclarée excédentaire.

[38] C'est d'ailleurs le seul dont l'existence est prévue par une loi, la Loi sur la gestion des finances publiques.
[39] Comprenant « les bienfonds [c'est-à-dire les terres] et les intérêts afférents, y compris les mines et minéraux, bâtiments et autres ouvrages, accessoires fixes ou améliorations de surface, de sous-sol ou en surplomb » [Secrétariat du Conseil du Trésor, 2007 : sect.2.1].

La mise en vente des propriétés « communes » et « stratégiques» du gouvernement fédéral



* Avant 2001, la politique du Conseil du Trésor n'inclut pas la distinction entre « commune » et « stratégique »

Source : Politique du Conseil du Trésor sur l'aliénation des biens immobiliers excédentaires, 2001

Auteure : C. Bezamat-Mantes (IFG), 2020

Schéma 16 : La mise en vente des propriétés « communes » et « stratégiques » du gouvernement fédéral

Dans le cadre du processus commun, le bien excédentaire est proposé soit par le ministère propriétaire, soit par son mandataire, le Ministère des Travaux Publics, à diverses entités gouvernementales dans un ordre précis : d'abord aux ministères fédéraux, puis aux sociétés de la Couronne[40], aux administrations provinciales ensuite et aux gouvernements municipaux en dernier [Secrétariat du Conseil du Trésor, 2007 : sect.5.1 et 7.5.a]. Parmi les ministères fédéraux, on trouve celui des Affaires autochtones. Quand un bien excédentaire lui est proposé, il notifie les Premières Nations. Celles qui ont des droits fonciers issus des traités ont priorité sur les autres bandes pour acquérir le terrain. Dans le cas des Kapyong Barracks, si le processus commun avait été retenu, la caserne aurait été proposée aux Premières Nations de Brokenhead, Long Plain, Swan Lake et Roseau River : ce sont les seules bandes du Traité n°1, qui couvre la ville de Winnipeg où se trouve la caserne, ayant des droits fonciers issus des traités résolus à l'époque[41].

Les terrains qualifiés de communs sont ceux qui sont « de moindre valeur [et] qui peuvent être facilement vendus sans un investissement substantiel » ; le Conseil du Trésor considère que pour ces biens, « il y a peu de possibilités d'accroître la valeur du bien avant la vente ou le transfert, et que le bien ne revêt pas d'intérêt stratégique » [Secrétariat du Conseil du Trésor, 2007 : sect.5.1].

Mais aux yeux du Conseil du Trésor, les Kapyong Barracks ne rentrent pas dans cette catégorie : en novembre 2001, elles sont rangées dans la catégorie stratégique [Stratas, 2015 : paragr.35] et c'est donc un tout autre chemin que va suivre l'ancienne base militaire.

Dans la catégorie stratégique, le Conseil du Trésor inclut les biens « dont la valeur peut être accrue de manière significative, [qui sont] particulièrement délicats sur le plan politique, ou une combinaison de ces facteurs » [Secrétariat du Conseil du Trésor, 2007 : paragr.5.2]. Dans le processus d'aliénation stratégique, le terrain n'est pas proposé aux entités gouvernementales fédérales, provinciales ou municipales. Il est vendu directement à la Société Immobilière du Canada (SIC), une société de la Couronne. La SIC a pour rôle de réaménager et gérer les anciennes propriétés du gouvernement fédéral dans l'objectif final de les revendre – à des collectivités, des promoteurs immobiliers, des particuliers – en réalisant un profit [Société Immobilière du Canada, [s. d.]]. Dans cette configuration, les Premières Nations ayant des

[40] L'équivalent canadien des entreprises d'Etat.

[41] La Première Nation de Peguis n'a signé son accord sur les droits fonciers issus des traités qu'en 2008 ; à l'époque des faits, ses revendications territoriales n'étaient donc pas encore formellement résolues et le terrain ne lui aurait pas été proposé. Les deux autres Premières Nations du Traité n°1, Sagkeeng et Sandy Bay, n'avaient pas non plus de droits fonciers reconnus à l'époque.

droits fonciers issus des traités n'ont aucun statut prioritaire pour l'acquisition du terrain auprès de la SIC. Une fois que la société de la Couronne aura réaménagé la propriété, elle la remettra sur le marché de l'immobilier et les Kapyong Barracks iront au plus offrant. Ainsi, dans le processus d'aliénation stratégique, les Premières Nations sont considérées comme des acheteurs comme les autres : leur statut de gouvernement et leurs revendications territoriales ne pèsent aucunement dans la balance. Or, le rôle central de la SIC dans la vente du terrain inquiète les Premières Nations. En effet, contrairement aux gouvernements fédéral et provincial qui ont un devoir de consultation légalement établi[42], la SIC n'a aucun devoir envers les gouvernements autochtones : son statut semi-privé ne la contraint pas à consulter et accommoder les intérêts autochtones, tels que les droits fonciers issus des traités [Stratas, 2015 : paragr.41].

C'est la classification par le gouvernement fédéral des Kapyong Barracks comme un terrain stratégique et l'exclusion corollaire des Premières Nations du processus qui motive certains de ces gouvernements autochtones à déposer un recours devant la justice, ouvrant le conflit judiciaire que j'ai présenté plus haut. Ici aussi, deux représentations s'affrontent sur la qualité « stratégique » des Kapyong Barracks et ses conséquences sur le projet d'appropriation territoriale des Premières Nations du Traité n°1.

Du point de vue du gouvernement fédéral, il n'y a pas d'ambiguïté : l'ancienne caserne est considérée comme stratégique dans le cadre de la Politique du Conseil du Trésor sur l'aliénation des biens immobiliers excédentaires, elle ira donc à la SIC pour être redéveloppée. C'est bien une Terre de la Couronne fédérale excédentaire, comme le furent les terrains sélectionnés en leur temps par la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon et la Première Nation de Long Plain à Portage la Prairie, mais sa qualité stratégique l'exclut des terres sélectionnables par les Premières Nations ayant des droits fonciers issus des traités.

Du côté des Premières Nations, la qualité stratégique des Kapyong Barracks n'empêche pas qu'elles soient éligibles à une conversion en réserve. De leur point de vue, les accords sur les droits fonciers issus des traités sont clairs sur la question, comme le soulignèrent Daniels et McCorrister au cours de nos entretiens. Le directeur des droits fonciers de la Première Nation de Peguis estime ainsi que les Kapyong Barracks sont « des terres fédérales excédentaires, elles ne sont pas 'stratégiques' ou 'communes', elles sont excédentaires et c'est tout »[43] [Entretien avec McCorrister, 2016]. Daniels insiste lui aussi sur le fait que les Kapyong Barracks sont des terres fédérales excédentaires, devant être offertes aux Premières Nations envers qui le

[42] La décision de la Cour suprême *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)* stipule que le devoir de consultation revient à la Couronne, fédérale ou provinciale, mais ne peut être délégué à des tierces parties. La SIC, bien qu'entreprise de la Couronne, n'est pas à proprement parler l'incarnation de la Couronne : elle n'est donc pas concernée par le devoir de consultation.

[43] « *it's surplus federal land, it's not strategic or routine, it's surplus land and that's it* »

gouvernement fédéral a une dette territoriale, et ne mentionne pas la distinction entre terres « communes » et « stratégiques » à cet égard [Entretien avec Daniels Morris, 2014].

C'est grâce à un détail dans certains accords sur les droits fonciers que le gouvernement fédéral parvient à justifier sa décision de transférer l'ancienne caserne à la SIC qui irrite tant les Premières Nations. L'accord de Peguis stipule ainsi que quand le Ministère des Affaires autochtones est informé de la disponibilité de « terres fédérales excédentaires »[44], il doit en faire part à la Première Nation [Peguis First Nation *et al.*, 2006 : sect.3.09(1)]. C'est sur cette clause que s'appuie l'argumentation de Peguis, comme soulignée plus haut par McCorrister : l'accord ne mentionne nulle part que la Première Nation n'a pas le droit de sélectionner de terrains stratégiques et n'évoque que les terres excédentaires, quelle que soit leur nature. Le gouvernement fédéral appuie quant à lui sa position en utilisant la clause suivante de l'accord. Le document stipule que si la Première Nation de Peguis a exprimé un intérêt dans l'acquisition de terres fédérales excédentaires, le Ministère des Affaires autochtones doit se conformer pour traiter cette requête à « la politique du Conseil du Trésor du Canada existant à cette date »[45] [Peguis First Nation *et al.*, 2006 : sect.3.09(2)]. Ce sont ces derniers mots qui font polémique pour McCorrister : les droits de Peguis sont contingents à la politique du Conseil du Trésor qui a le droit de modifier ses procédures internes, ce qui impacte la mise en œuvre des droits fonciers de la Première Nation, sans que la bande ait la possibilité de peser sur l'orientation de cette politique. Autrement dit, l'accord a été signé en 2006[46], mais si le Conseil du Trésor décide en 2020 de changer sa politique sur l'aliénation des biens fédéraux excédentaires, alors cette nouvelle politique devient automatiquement le cadre de référence de la mise en œuvre des droits fonciers de Peguis. Soulignons toutefois que l'accord n'a pas été imposé par le gouvernement fédéral à la Première Nation : Peguis a bien ratifié de son plein gré le texte de l'accord, y compris la mention de l'effet automatique des changements de la politique du Conseil du Trésor sur la mise en œuvre des droits fonciers de la bande. Au cours de notre entretien, ce n'est pas tant cette mention qui irrite le directeur des droits fonciers de Peguis que son usage par le gouvernement fédéral. Car en effet, la nouvelle politique instaurant la distinction entre terres stratégiques et communes arrive à un moment particulièrement opportun et qui ne manque pas d'interroger.

La nouvelle politique du Conseil du Trésor qui distingue les biens « communs » des biens « stratégiques » et qui empêche *de facto* les Premières Nations du Traité n°1 de prétendre aux Kapyong Barracks, entra en effet en vigueur le 1er juillet 2001 [Secrétariat du Conseil du Trésor,

[44] « *Surplus Federal Land* »
[45] « *the policy of the Treasury Board of Canada existing at that date* »
[46] Et ratifié par le gouvernement fédéral en avril 2008.

2001]. Elle remplaça la politique précédente, entrée en vigueur moins d'un an auparavant, le 15 juin 2000, qui elle-même remplaçait la politique en vigueur depuis novembre 1993 [Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000]. La mise en œuvre d'une nouvelle politique en 2001, quelques semaines seulement après l'annonce de la libération par l'armée des Kapyong Barracks et alors même que la politique en vigueur venait d'être mise à jour moins d'un an auparavant, apparaît ainsi suspecte aux yeux des Premières Nations.

Une chronologie suspecte aux yeux des Premières Nations

Les responsables des Premières Nations qui se sont exprimés sur la nouvelle politique du Conseil du Trésor considèrent qu'elle fut mise en place par le gouvernement fédéral dans le but explicite de les empêcher d'acquérir les Kapyong Barracks. Le directeur des droits fonciers de Peguis explique que, pour sa Première Nation, le gouvernement fédéral a délibérément créé la politique de 2001 pour tenter de ne pas avoir à proposer les Kapyong Barracks à Peguis, comme cela aurait été le cas si la distinction entre terrains « stratégiques » et « communs » n'avait pas été mise en place : « nous avons pensé qu'ils essayaient de contourner le processus en [les] qualifiant de terres fédérales excédentaires stratégiques »[47] [Entretien avec McCorrister, 2016]. Cette suspicion de manœuvre politique est partagée par des responsables de la Première Nation de Long Plain. Au cours d'une intervention publique à la *Canadian Mennonite University*[48] en mars 2014, le Chef de Long Plain note que la politique du Conseil du Trésor sur l'aliénation des biens stratégiques a été introduite très peu de temps avant que le gouvernement fédéral ne déclare les Kapyong Barracks comme bien excédentaire ; une chronologie qu'il considère comme tout sauf une coïncidence puisqu'à ses yeux, c'est une « politique conçue pour empêcher les Indiens de mettre la main sur le terrain »[49] [Meeches D. dans Sawatsky *et al.*, 2014]. C'est un point de vue que Vince Perswain, le directeur exécutif du trust[50] de Long Plain, avait déjà partagé quelques semaines plus tôt dans un cadre moins public, lors d'une réunion d'information à Winnipeg réunissant des membres de la bande[51] [Perswain dans Perswain *et al.*, 2014].

[47] « *we felt that they tried to circumvent the process by declaring it strategic surplus federal land* »
[48] Université privée chrétienne dont le campus se trouve dans la circonscription de Charleswood-Tuxedo-Whyte Ridge et à proximité de l'ancienne caserne de Kapyong. Elle a organisé trois événements ouverts au public autour de la question de l'avenir des Kapyong Barracks, en mars 2014, mars 2015 et novembre 2015.
[49] « *policy designed to keep the land out of Indian hands* »
[50] Les trusts sont des entités mises en place par les Premières Nations ayant des droits fonciers issus des traités : le trust gère les acquisitions des Premières Nations et détient le titre foncier des terres achetées en attendant que celles-ci soient converties au statut de réserve.
[51] Ce type de réunions d'information est normalement destiné uniquement aux membres de la Première Nation en question ; suite à l'invitation d'un membre de Long Plain, j'avais toutefois pu y assister lors de mon enquête de terrain de Master 2.

La chercheuse Julie Tomiak voit la politique de 2001 et l'introduction de la catégorie « stratégique » comme une « réaction directe à l'éventualité d'un droit de propriété des Premières Nations sur un terrain de grande valeur »[52] [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 3]. Autrement dit, elle ne voit pas de hasard dans la chronologie des événements : c'est l'arrivée des Kapyong Barracks sur le marché de l'immobilier début 2001 qui a motivé le Conseil du Trésor à mettre en œuvre une nouvelle politique d'aliénation des terres fédérales excédentaires, permettant de formaliser les pratiques existantes des Ministères de la Défense et des Affaires autochtones consistant à ignorer les droits issus des traités[53] [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 14]. La politique de 2001 « met dans les faits certaines propriétés hors de portée des Premières Nations, en faisant [de ces propriétés] des exceptions aux accords sur les droits fonciers issus des traités et au cadre légal »[54] [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 14]. Pour Tomiak, les critères utilisés pour qualifier des terres de « stratégiques » – leur potentielle valeur marchande et leur caractère sensible – servent au gouvernement fédéral à créer des régimes d'exception à ses obligations légales. Pour contourner ses obligations découlant des accords sur la résolution des droits fonciers issus des traités, le gouvernement n'a qu'à unilatéralement qualifier certains territoires de « stratégiques » pour les soustraire aux revendications territoriales autochtones.

La mise en œuvre de la nouvelle politique du Conseil du Trésor avec l'introduction de la catégorie « stratégique » en 2001 et la bataille légale de près d'une décennie, prolongée à plusieurs reprises par les demandes d'appel du gouvernement fédéral aux décisions de justice, illustrent la volonté profonde du gouvernement fédéral de conserver à tout prix le contrôle sur l'avenir des Kapyong Barracks. Nous allons à présent étudier les enjeux que ce terrain représente pour le gouvernement et qui ont pu motiver ses actions et décisions depuis le début du conflit avec les Premières Nations.

1.2.4 Pour le gouvernement fédéral, conserver le contrôle sur l'avenir des Kapyong Barracks dépasse le simple enjeu économique

Les efforts fournis par le gouvernement fédéral pendant plus d'une décennie pour tenter de conserver le contrôle sur l'avenir des Kapyong Barracks peuvent être compris au regard des enjeux que l'ancienne caserne représente pour cet acteur. Nous verrons que les Kapyong Barracks représentent avant tout un enjeu financier aux yeux du gouvernement, qu'il mobilise

[52] « *direct reaction to the prospect of First Nations ownership of valuable land* »
[53] Voir la section 1.1.1 pour la chronologie des tentatives de contact, l'absence de réponse, puis l'absence d'explication dans les réponses
[54] « *effectively put designated properties out of reach of First Nations, as exceptions to the TLE agreements and legal framework* »

pour justifier son projet territorial. Toutefois, cet argument du potentiel financier des Kapyong Barracks perd en solidité au fur et à mesure que le conflit dure. Ceci m'amène à explorer une autre hypothèse sur la motivation du gouvernement fédéral dans sa bataille pour les Kapyong Barracks : le rejet de la présence des Premières Nations comme entités souveraines dans la ville.

Vendre le terrain à la Société Immobilière pour préserver les intérêts financiers du gouvernement fédéral

Le premier élément permettant de comprendre pourquoi le gouvernement fédéral souhaite conserver le contrôle sur les Kapyong Barracks après qu'elles aient été déclarées terres excédentaires est de nature financière. Grâce à l'existence de la Société Immobilière du Canada (SIC), le gouvernement fédéral a, par son contrôle indirect sur la SIC, la possibilité d'exploiter le potentiel économique des Kapyong Barracks – à condition qu'il conserve un pouvoir de décision sur l'avenir de l'ancienne caserne.

Comme je l'ai souligné plus haut, le rôle de la SIC est de redévelopper ou de viabiliser[55] des terrains achetés à prix réduit au gouvernement fédéral, pour les revendre ensuite sur le marché de l'immobilier et réaliser un bénéfice[56]. La classification d'un terrain excédentaire dans la catégorie « stratégique » tient en partie au potentiel économique de la propriété concernée : si la valeur du terrain « peut être accrue de manière significative », cela justifie sa vente à la SIC [Secrétariat du Conseil du Trésor, 2007 : sect.5.2]. Le mandat de la SIC est de veiller à la rentabilité de ses opérations : elle « gère ses activités en mettant l'accent sur la rentabilité commerciale de tout ce qu'elle fait » [Société Immobilière du Canada, [s. d.]]. Or, la SIC est une entreprise d'Etat : tous les bénéfices qu'elle réalise au cours de ses opérations immobilières reviennent *in fine* au gouvernement fédéral. Il faut noter en outre que lorsque les terrains sont vendus par la SIC après leur redéveloppement, ils perdent leur statut de terres publiques, de Terres de la Couronne. Or, les Terres de la Couronne ne sont pas imposables [Gouvernement du Canada, 1982 : sect.125]. Une fois le terrain vendu et passé entre les mains de propriétaires privés, cette exemption d'impôt disparaît : toutes les activités, échanges de biens et de services

[55] Le site Internet de la SIC précise ces activités : « Selon l'état du site, cela peut inclure l'enlèvement de débris et de sols contaminés ou d'autres dangers environnementaux […,] la réfection des rues existantes, la démolition de structures dangereuses et l'installation de nouvelles rues et d'autres services municipaux (égouts et éclairage des rues, etc.) » [Société Immobilière du Canada, [s. d.]]

[56] Plus précisément, il y a trois scénarios possibles une fois que la SIC a procédé à la viabilisation du site : elle le vend à des constructeurs qui se chargent de le développer selon le plan d'aménagement développé par la SIC ; elle se charge elle-même du développement du site, incluant la construction d'immeubles, puis procède à la vente du terrain ; ou enfin, elle conserve les propriétés de grande valeur et les gère au nom du gouvernement [Société Immobilière du Canada, [s. d.]].

et améliorations[57] deviennent imposables et participent à remplir les coffres des gouvernements fédéral (taxe sur les produits et services, taxe de vente harmonisée, impôt sur le revenu), provincial (taxe de vente provinciale) et municipal (taxe foncière ou sur les entreprises). D'un point de vue financier, le gouvernement fédéral a ainsi tout intérêt à transférer les Kapyong Barracks à la SIC : d'une part, il touchera un bénéfice sur la valeur ajoutée au terrain grâce à sa viabilisation et son développement par la société d'Etat et sa revente à des investisseurs privés, et d'autre part, il élargit ainsi sa base fiscale et accroît, à moyen et long terme, les impôts qu'il pourra percevoir.

Si le gouvernement fédéral avait vendu les Kapyong Barracks aux Premières Nations du Traité n°1, ses intérêts financiers n'auraient pas été aussi bien servis. Les Premières Nations qui ont contacté le gouvernement fédéral et le Conseil du Trésor pour exprimer leur intérêt à acheter les Kapyong Barracks l'ont fait dans le contexte de leurs droits fonciers issus des traités. Dans le cadre de la résolution des revendications territoriales autochtones, qu'il s'agisse pour ces Premières Nations de sélectionner des Terres de la Couronne ou bien d'acheter des terrains privés, l'objectif final reste le même : il s'agit toujours de convertir les terrains au statut de réserve, afin que les bandes puissent les ajouter à leur territoire. Ainsi, il était évident dès lors que les Premières Nations ont exprimé leur intérêt envers l'ancienne caserne que le terrain serait destiné à devenir une réserve. Or les réserves indiennes, qu'elles soient urbaines ou rurales, sont exemptées d'impôt [Loi sur les Indiens, 1985 : sect.87]. De plus, le statut de réserve est, à peu de choses près, irrévocable[58] : une fois qu'un terrain a été converti en réserve, il conservera ce statut *ad vitam aeternam*. Vendre le terrain aux Premières Nations du Traité n°1 signifie pour le gouvernement fédéral se fermer définitivement la porte à une nouvelle source de revenus fiscaux[59]. En outre, vendre les Kapyong Barracks aux Premières Nations impliquerait de transférer le terrain avant qu'il soit viabilité et/ou réaménagé par la SIC ; or c'est cette viabilisation et ce réaménagement qui participent à accroître la valeur du terrain, à créer de la valeur ajoutée. Si le gouvernement fédéral vendait le terrain sans passer par la SIC, le prix de

[57] Comme la construction de nouveaux bâtiments ou d'infrastructures, qui sont pris en compte dans le calcul de la taxe foncière par exemple.

[58] Il n'y a que deux cas où les terres de réserve peuvent être aliénées. D'une part, il est possible à une province, une autorité municipale ou locale ou une personne morale de prendre ou d'utiliser des terres sans le consentement du propriétaire pour cause d'utilité publique, y compris des terres de réserves [Loi sur les Indiens, 1985 : paragr.35]. D'autre part, les terres de réserve peuvent être cédées à titre absolu ou vendues, avec la sanction de la majorité des électeurs de la Première Nation, mais uniquement à la Couronne [Loi sur les Indiens, 1985 : paragr.37-41].

[59] Seuls les activités et revenus des Indiens enregistrés sont exemptés d'impôts sur les réserves ; un non-Indien qui achète un produit sur une réserve devra s'acquitter de la taxe fédérale sur les produits et services et de la taxe de vente provinciale; toutefois, étant donné que la principale cible des Premières Nations développant des réserves urbaines sont des clients autochtones et qu'elles engagent en priorité des membres des Premières Nations, la majorité des activités et revenus sur la réserve urbaine serait non-imposable, ne produisant pas de recettes pour les gouvernements fédéral et provincial.

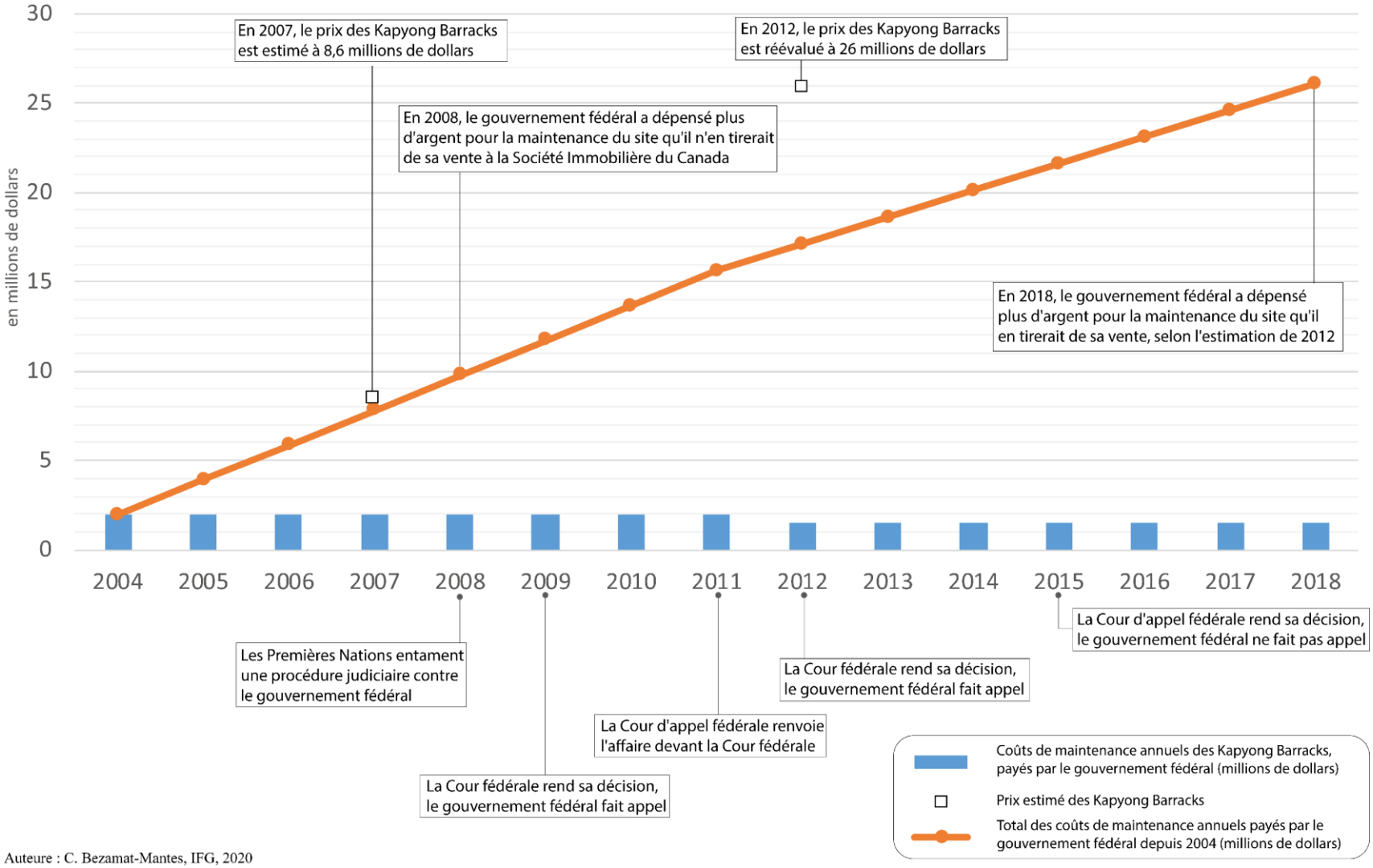
vente final aux Premières Nations serait ainsi bien inférieur à ce qu'il aurait pu en retirer après intervention de la société de la Couronne. La perte de revenus fiscaux due au futur statut de réserve et le prix de vente à la baisse du terrain due à l'absence d'intervention de la SIC sont donc deux facteurs qui permettent de comprendre pourquoi, du point de vue financier, le gouvernement fédéral a favorisé la vente des Kapyong Barracks à la SIC plutôt qu'aux Premières Nations du Traité n°1. Toutefois, nous allons voir que l'argument financier, mis en avant par le gouvernement fédéral pour justifier sa décision de classer les Kapyong Barracks comme « stratégiques » pour les transférer à la SIC, et donc d'empêcher les Premières Nations d'y prétendre au titre de leurs droits fonciers issus des traités, perd en solidité au fur et à mesure que le conflit avec les gouvernements autochtones est prolongé.

L'argument de la défense des intérêts financiers du gouvernement fédéral perd en solidité au fur et à mesure que le conflit avec les Premières Nations perdure

En 2007, le gouvernement fédéral fixe le prix de vente des Kapyong Barracks à la Société Immobilière du Canada à 8,6 millions de dollars[60] [House of Commons, 2007]. Mais, tant que la propriété n'a pas été effectivement transférée à la SIC, les Kapyong Barracks continuent à engendrer des frais pour le gouvernement fédéral, pour payer la sécurité du site, les taxes associées[61] et l'entretien des bâtiments, inoccupés depuis 2004 et donc susceptibles de se dégrader plus rapidement. Ces coûts ont oscillé entre 1,5 et 1,95 millions de dollars par an[62] [Canadian Press, 2013 ; Cbc.ca, 2016b]. La procédure de contrôle judiciaire engagée par les Premières Nations en 2008 interdit au gouvernement fédéral de procéder à la vente du terrain. Il n'a donc pas la possibilité de vendre l'ancienne caserne et ainsi se défaire de sa responsabilité pour l'entretien du site. Nous avons vu précédemment que le gouvernement fédéral fit par deux fois appel des décisions de la Cour fédérale, en 2009 et en 2012 ; l'objectif était alors d'obtenir gain de cause devant les cours et de pouvoir vendre le terrain à la SIC. Or, tant que le conflit dure, le gouvernement fédéral ne peut vendre le terrain à qui que ce soit ; et plus la saga judiciaire continue, plus les bénéfices que le gouvernement fédéral peut espérer réaliser sur la vente de la caserne s'amenuisent puisqu'il continue entre temps à payer les frais liés aux Kapyong Barracks, comme le montre le schéma 2.

[60] Environ 5,64 millions d'euros.
[61] Les terres publiques sont exemptées d'impôt, mais comme le gouvernement fédéral a recours aux services municipaux (eau, électricité, égouts, voirie…), il dédommage la municipalité sous forme de frais administratifs ou de frais de service – exactement comme le fait une Première Nation qui a créé une réserve urbaine.
[62] 1,95 million par an entre 2004 et 2011, puis 1,5 million par an.

Vente des Kapyong Barracks et conflit judiciaire entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations du Traité n°1 : plus le gouvernement fédéral fait durer le conflit, plus sa marge de bénéfice sur la vente du terrain s'amenuise



Auteure : C. Bezamat-Mantes, IFG, 2020

Sources : Canadian Press (2013), Canada c. Première Nation de Long Plain (Cour d'appel fédérale, 2015 CAF 177), CBC.ca (2016), entretien de l'auteure avec McCorrister N., 2016

Schéma 17 : Vente des Kapyong Barracks et conflit judiciaire entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations du Traité n°1 : plus le gouvernement fédéral fait durer le conflit, plus sa marge de bénéfice sur la vente des terrains s'amenuise

Déjà en 2007, une députée pointe du doigt la fragilité de l'argument financier tenu par le gouvernement fédéral pour justifier sa position sur la vente des Kapyong Barracks. Lors d'une séance de questions à la Chambre des communes fédérales, Anita Neville[63] interpelle le Ministre de la Défense nationale sur les coûts d'entretien et le prix de vente envisagé des Kapyong Barracks, mettant en avant qu'une perte d'un million de dollars[64] dans le cadre d'une transaction estimée à 8,6 millions ne paraît pas aller dans le sens des intérêts financiers du gouvernement fédéral [House of Commons, 2007].

Or quand, en 2008, les Premières Nations du Traité n°1 engagent des poursuites judiciaires à l'encontre du gouvernement fédéral, celui-ci a déjà dépensé 9,75 millions de dollars de frais liés aux Kapyong Barracks – c'est-à-dire plus d'un million de dollars de plus que le prix négocié pour la vente à la SIC. La demande d'appel faite par le gouvernement fédéral de la décision de la Cour de 2009 va prolonger l'interdiction de la vente du terrain pour au moins deux ans encore, jusqu'à la décision de la Cour fédérale de 2011. A ce stade, si la seule motivation du gouvernement fédéral était de se défaire d'un terrain excédentaire en réalisant une plus-value sur la vente, il était déjà trop tard : il a dépensé plus que ce que la vente du terrain peut lui rapporter. Ainsi, si le gouvernement fait appel alors qu'il n'a déjà plus espoir de réaliser un bénéfice immédiat sur la vente, on peut supposer que c'est la perspective des futurs revenus supplémentaires potentiels, produits par le redéveloppement du terrain par la SIC, qui le motive à prolonger d'autant plus le processus judiciaire. Dans cette perspective, puisque le gouvernement fédéral ne peut pas réaliser de plus-value sur la vente du terrain et doit espérer la création de sources de revenus potentiels grâce à la SIC, sa seule solution est de continuer à combattre les Premières Nations dans les cours de justice pour obtenir gain de cause et éviter d'avoir à leur céder les Kapyong Barracks – puisque comme nous l'avons vu, si le terrain est converti au statut de réserve, le gouvernement n'aurait pas de recettes fiscales à en attendre. Ainsi, dès lors que la réalisation d'une plus-value sur la vente du terrain à la SIC est impossible, le gouvernement fédéral a intérêt à tenter par tous les recours juridiques possibles d'empêcher les Premières Nations d'acheter le terrain, afin de pouvoir ainsi espérer atteindre son objectif financier.

Notons que, pour des raisons inconnues, la valeur des Kapyong Barracks est réévaluée en 2012 à 26 millions de dollars, trois fois plus que l'estimation de 2007 [Entretien avec McCorrister, 2016][65]. A ce moment-là, le gouvernement fédéral a dépensé environ 17 millions de dollars

[63] Qui représente la circonscription de Winnipeg-South Centre où se trouve la caserne.
[64] Coût de l'entretien de la partie résidentielle des Kapyong Barracks pour deux ans ; Neville ne se réfère pas aux coûts totaux engendrés par la propriété des Kapyong Barracks.
[65] Il est possible que le prix ait augmenté parce que la zone sud-ouest de Winnipeg, où se trouvent les Kapyong Barracks, est sujette à une dynamique d'urbanisation et d'aménagement importants ; les propriétés dans cette zone

pour l'entretien de la caserne. La réévaluation du prix du terrain à la hausse rouvre la perspective pour le gouvernement fédéral de réaliser une plus-value d'environ 9 millions de dollars sur sa vente à la SIC. La même année, le gouvernement fédéral fait appel de la décision de la Cour fédérale. La prolongation du processus judiciaire, en parallèle de la réévaluation du terrain, illustre l'objectif du gouvernement fédéral : réaliser un bénéfice de plusieurs millions de dollars sur la vente du terrain, ce qui implique d'empêcher les Premières Nations du Traité n°1 de pouvoir y prétendre au titre de leurs droits fonciers issus des traités. Cet objectif ne sera jamais atteint. D'abord parce que la décision de la Cour d'appel fédérale de 2015 donne raison aux Premières Nations et oblige le gouvernement à faire affaire avec elles. Ensuite parce que, quand le gouvernement fédéral et les Premières Nations concluent en 2018 un accord de principe sur la vente des Kapyong Barracks, le gouvernement a dépensé environ 26 millions de dollars, soit autant que la valeur estimée du terrain : il n'y a donc *a priori* aucun bénéfice réalisé[66], comme l'illustre le schéma 2.

Ajoutons à cela les frais de justice engagés par les deux parties. Le *Winnipeg Free Press* soulignait en 2016 que le gouvernement fédéral avait dépensé plus d'un million de dollars en frais juridiques [Rabson, 2016], tandis que Dennis Meeches, le Chef de Long Plain et porte-parole des Premières Nations du Traité n°1, mentionne des frais de plusieurs millions de dollars en 2019 [Vanderhart, 2019], que la Cour d'appel fédérale demande en 2015 au gouvernement de rembourser [Stratas, 2015].

Au total, entre les frais engagés pour l'entretien des Kapyong Barracks et les frais juridiques du gouvernement fédéral et des Premières Nations, il est clair que le gouvernement n'a pas réalisé une opération profitable du point de vue financier, bien au contraire. La persistance du gouvernement fédéral à combattre les Premières Nations dans les cours de justice, alors même que ce faisant il amenuise ses chances de pouvoir réaliser un bénéfice sur la vente du terrain, m'amène à formuler l'hypothèse que l'argument financier ne peut à lui seul expliquer le comportement du gouvernement fédéral sur les dix-sept années qui se sont écoulées entre le début et la fin du conflit sur les Kapyong Barracks. J'avance l'argument que c'est la représentation des gouvernements des Premières Nations comme indésirables dans le territoire de la ville qui motive les actions du gouvernement fédéral.

---

ont gagné en valeur et, avec elles, l'ancienne caserne aussi. Je ne peux pas affirmer avec certitude que la multiplication du prix par trois en cinq ans soit attribuable à cette urbanisation.

[66] L'accord de principe de 2018 et l'accord définitif de 2019 n'ont pas été rendus publics, et le prix de vente n'a jamais été divulgué. Toutefois, le directeur des droits fonciers de Peguis avait souligné lors de notre entretien que l'estimation du terrain à 26 millions de dollars était celle qui avait été présentée aux Premières Nations du Traité n°1 par le gouvernement fédéral au cours des négociations précédant les accords de 2018 et 2019 [Entretien avec McCorrister, 2016] ; je fais donc l'hypothèse que c'est sur cette base de 26 millions de dollars que le gouvernement fédéral a vendu le terrain aux Premières Nations.

1.2.5 La création d'une réserve urbaine à Kapyong ou la bataille pour le droit à la ville des gouvernements autochtones

La perspective de l'arrivée d'un nouveau type d'acteurs dans le territoire de la ville – c'est-à-dire les gouvernements des Premières Nations – et la résistance à la création d'une réserve urbaine font ressortir une représentation de la ville et de la réserve indienne comme incompatibles. Comme nous allons le voir, le projet d'appropriation territoriale formulé et mis en œuvre par les Premières Nations du Traité n°1 conduit à une remise en cause du mythe de la ville coloniale et de la place, symbolique et matérielle, attribuée aux gouvernements autochtones.

Les Kapyong Barracks, un terrain « trop précieux pour les Indiens »[67]

Alors que je l'interrogeai sur les motivations du gouvernement fédéral dans le conflit qui l'oppose aux Premières Nations du Traité n°1 sur la vente des Kapyong Barracks, la journaliste Alexandra Paul résume ainsi la situation : « C'est l'une des propriétés de premier choix de plus grande valeur de la ville, c'est ça le problème » [Entretien avec Paul, 2014]. Elle établit ainsi un lien direct entre la valeur du terrain et la volonté du gouvernement fédéral de ne pas laisser les Premières Nations s'en emparer. C'est l'interprétation qu'en font également plusieurs membres des Premières Nations du Traité n°1 que j'ai interrogés. McCorrister, de Peguis, estime par exemple que le gouvernement fédéral fait une sélection *a priori* dans les terres publiques qu'il propose aux Premières Nations pour résoudre leurs droits fonciers issus des traités : « C'est ça le problème, ils choisissent les terres qu'ils veulent bien qu'on nous propose, mais quand il s'agit de bonnes terres, de terres fédérales de premier choix dans Winnipeg, qui peuvent nous servir à faire du développement économique, on dirait qu'ils ne veulent pas les proposer »[68] [Entretien avec McCorrister, 2016]. A ses yeux, le gouvernement fédéral cherche délibérément à filtrer les terrains ayant un potentiel économique et donc une plus grande valeur que ceux en friche ou ruraux, circonscrivant la revendication territoriale autochtone aux marges. Tomiak confirme l'interprétation fournie par Paul et McCorrister, écrivant que « [c]ombinée avec la valeur des propriétés alentour, la valeur marchande [des Kapyong Barracks] joue un rôle important pour expliquer la résistance des colons envers une présence des Premières

[67] « *Too Valuable for Indians* », c'est le titre de la présentation de la chercheuse Julie Tomiak au colloque de la Native American and Indigenous Studies Association (NAISA), en 2017 à Vancouver (« *'Too Valuable for Indians' : Racist Discourses on Property, Urban Planning and Treaty Land Entitlement in Winnipeg* »)

[68] « *That's the problem, they're picking and choosing what lands they want offered to us but when it comes to good prime federal land within Winnipeg, that we can make some economic development off it, it's like they don't wanna offer it to us* »

Nations reposant sur le droit de propriété »[69] [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 7]. Autrement dit, certains terrains sont considérés par le gouvernement fédéral comme « trop précieux pour les Indiens »[70] [Tomiak, 2017a]. Comme nous allons le voir à présent, l'idée que certains lieux comme les Kapyong Barracks ont trop de valeur pour laisser les Premières Nations les ajouter à leur territoire s'appuie sur une représentation négative de la présence des Premières Nations dans la ville.

Les représentations négatives des réserves indiennes alimentent le rejet de la présence des Premières Nations en ville

Dans la presse locale comme au cours des événements publics (*town hall meetings*), les craintes associées à la création d'une réserve urbaine sur les Kapyong Barracks et à la présence associée des Premières Nations ressortent de manière évidente. Prenons l'exemple du *Winnipeg Sun*, l'un des deux quotidiens locaux les plus lus[71]. En 2015, le journaliste Jim Bender se penche sur la perspective de création d'une réserve urbaine sur les Kapyong Barracks et sur un terrain acheté peu avant par la Première Nation de Peguis dans la ville de Winnipeg [Bender, 2015]. Le journaliste invite les Winnipégois à « ne pas se laisser tromper par le terme 'réserve urbaine' […]. *Même avec le statut de réserve*, ce genre de propriétés commerciales est présenté […] comme étant infiniment différent des stéréotypes qu'ont beaucoup de Canadiens »[72] [Bender, 2015, italique ajouté par l'auteure]. Cette dernière phrase sous-entend que le simple fait d'avoir le statut de réserve pourrait suffire à transformer n'importe quel terrain en une réserve indienne conforme aux stéréotypes. Un autre article du quotidien nous renseigne sur ces stéréotypes. Décrivant la réserve urbaine de Long Plain dans le quartier de Saint-James et comment elle pourrait servir à inspirer le redéveloppement des Kapyong Barracks, Ross Romaniuk cite le Chef de la Première Nation expliquant que « l'on n'y voit aucune épave de voiture à l'abandon. Il n'y a pas de chiens errants […]. Il n'y a pas de logements délabrés »[73] [Romaniuk, 2012]. Si le journaliste prend soin de préciser que ces éléments ne sont pas présents sur la réserve urbaine, c'est qu'ils correspondent à une idée préconçue que le lectorat se fait de ce qu'est une réserve indienne et, par extension, une réserve urbaine. Comme le résume Tomiak, « [l]a peur d'une

[69] « *Together with the property values in the surrounding area, the market value of the [Kapyong Barracks] plays an important role in explaining settler resistance to a collective property-owning First Nations presence* »
[70] « '*Too Valuable for Indians' : Racist Discourses on Property, Urban Planning and Treaty Land Entitlement in Winnipeg* », le titre de l'intervention de Tomiak à la conférence annuelle de la *Native American and Indigenous Studies Association*, Vancouver, 24 juin 2017.
[71] Plus de 50 % des Winnipégois adultes le lisent chaque semaine [Winnipeg Free Press, 2015].
[72] « *Don't be fooled by the term "urban reserve." […] Even with reserve status, such commercial properties are touted [...] as vastly different from the stereotypes held by many Canadians* »
[73] « *you don't see any derelict cars lying around here. You don't see any dogs running loose. […] You don't see any rundown housing* »

réserve urbaine […] figure en bonne place dans les discours de l'Etat et des médias sur le cas des Kapyong Barracks »[74] [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 14].

Ce qui, d'après certains de mes interlocuteurs, effraie particulièrement les habitants de Tuxedo, c'est la perspective de voir des membres des Premières Nations venir y habiter. Jacqueline Romanow, professeure au département d'études autochtones de la *University of Winnipeg*, affirme ainsi que la perspective de voir une réserve urbaine créée sur l'emplacement des Kapyong Barracks a mis en lumière le racisme des Winnipégois : « Personne ne voulait imaginer qu'une flopée d'Indiens allait vivre là. Ils préfèrent voir le bâtiment vide et pourrissant sur place […][75] » [Entretien avec Romanow, 2014]. Ce sont des propos auxquels fait écho Shauna McKinnon, professeure associée au département des *Urban and Inner City* de la *University of Winnipeg* : « Les gens ont cette idée qu'une fois qu'il y a une réserve urbaine, tous ces Indiens vont migrer en ville et établir des camps çà et là. […] Pour eux, c'est une pensée terrifiante qu'il y ait une colonie au beau milieu de la ville »[76] [Entretien avec MacKinnon, 2014]. En effet, la présence de membres des Premières Nations dans le quartier de Tuxedo est, d'après l'ex-Commissaire aux droits des traités, associée pour certains résidents à une augmentation des crimes, une montée de l'insécurité et la baisse de la valeur des propriétés immobilières alentour [Entretien avec Wilson, 2016]. Wilson dit même avoir dû expliquer aux riverains présents lors d'une réunion d'information que la vente du site à des Premières Nations n'impliquait pas que des gangs autochtones[77] allaient prendre le contrôle de l'ancienne caserne [Entretien avec Wilson, 2016]. Ces éléments provenant de mon enquête de terrain sont confirmés par l'analyse de Tomiak, qui avance que « [l]es discours sur les Kapyong Barracks sont envahis par l'idée que les Premières Nations du Traité n°1 […] créeraient un fardeau d'insécurité et d'anxiété pour les résidents non-autochtones. Les peurs racistes ont été mobilisées grâce à la supposition que les conséquences de la création d'une réserve urbaine seraient majoritairement négatives, incluant ghettoïsation, criminalité et chute des prix de l'immobilier »[78] [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 20]. Au cours des deux événements publics

[74] « *The fear of an urban reserve [...] figures prominently in state and media discourses on the Kapyong Barracks case* »
[75] « *nobody wanted to think that a bunch of Indians was going to live there. They rather see the buildings empty and rotting* »
[76] « *People have this idea that once there's an urban reserve, all these Indians are going to move to the city and set up camps in little spots. […] to them it's a scary thought that suddenly there's gonna be a settlement in the middle of the city* »
[77] Winnipeg a la réputation d'être la « capitale canadienne des gangs » (« *gang capital of Canada* », [Comack *et al.*, 2013 : 7]) ; plusieurs gangs autochtones y sont actifs, tels que les *Indian Posse*, les *Manitoba Warriors* ou le *Native Syndicate*. Le lecteur intéressé par le sujet des gangs autochtones dans la capitale manitobaine peut se tourner vers l'ouvrage d'Elizabeth Comack, Lawrence Deane, Larry Morrissette et Jim Silver, *Indians Wear Red : Colonialism, Resistance, and Aboriginal Street Gangs*, Halifax et Winnipeg, Fernwood Publishing, 2013.
[78] « *Discourses on the Kapyong Barracks are pervaded by themes of Treaty One First Nations standing in the way of progress and creating a burden of insecurity and anxiety for non-Indigenous residents. Racist fears have been*

organisés à la *Canadian Mennonite University* sur la création d'une réserve urbaine sur le site des Kapyong Barracks, les craintes des habitants du quartier transparaissent également. La journaliste Alexandra Paul relate ainsi que plus de trois cents personnes ont assisté à la première réunion, « venues en nombre pour exprimer des inquiétudes »[79] concernant les conséquences de la création de la réserve urbaine sur la valeur de leurs propriétés et la criminalité et demandant aux chefs de Premières Nations présents « si leur quartier aisé allait commencer à ressembler aux quartiers en ruine du centre-ville une fois que les Premières Nations auraient emménagé »[80] [Paul, 2015]. Au cours de la troisième réunion de ce genre, à laquelle j'ai pu assister, les questions du public révélèrent l'inquiétude globale des résidents à propos du projet de réaménagement du site et de ses conséquences pour le quartier et les revenus de la municipalité. Un résident interpella ainsi le Chef de Long Plain avec agressivité, affirmant – à tort – que la municipalité n'a aucun moyen de contraindre les Premières Nations si celles-ci ne voulaient ou ne pouvaient plus payer leurs impôts[81] [Enquête de terrain 2015]. A l'origine de cette question et de l'inquiétude qu'elle révèle, on trouve le stéréotype selon lequel les Indiens ne paient pas d'impôts et profitent d'avantages indus au détriment des non-Autochtones.

Même si les Premières Nations n'accusent pas ouvertement les résidents de Tuxedo et les habitants de Winnipeg en général de racisme à leur encontre, certains de leurs membres avancent l'idée que leur « indianité » pose problème. Après avoir souligné les différences socio-démographiques entre les quartiers de Saint-James et de Tuxedo, Tim Daniels, en chargé du développement économique de Long Plain, conclut à propos des Premières Nations du Traité n°1 : « Si nous n'étions que des entrepreneurs, les choses ne seraient pas si terribles »[82] [Entretien avec Daniels Morris, 2014]. Autrement dit, ce n'est pas tant le projet de transformation des Kapyong Barracks qui gêne les habitants du quartier que le fait que ce soient des gouvernements autochtones qui en soient responsables, avec toutes les conséquences néfastes que les résidents locaux imaginent à partir de la représentation négative qu'ils se font des réserves.

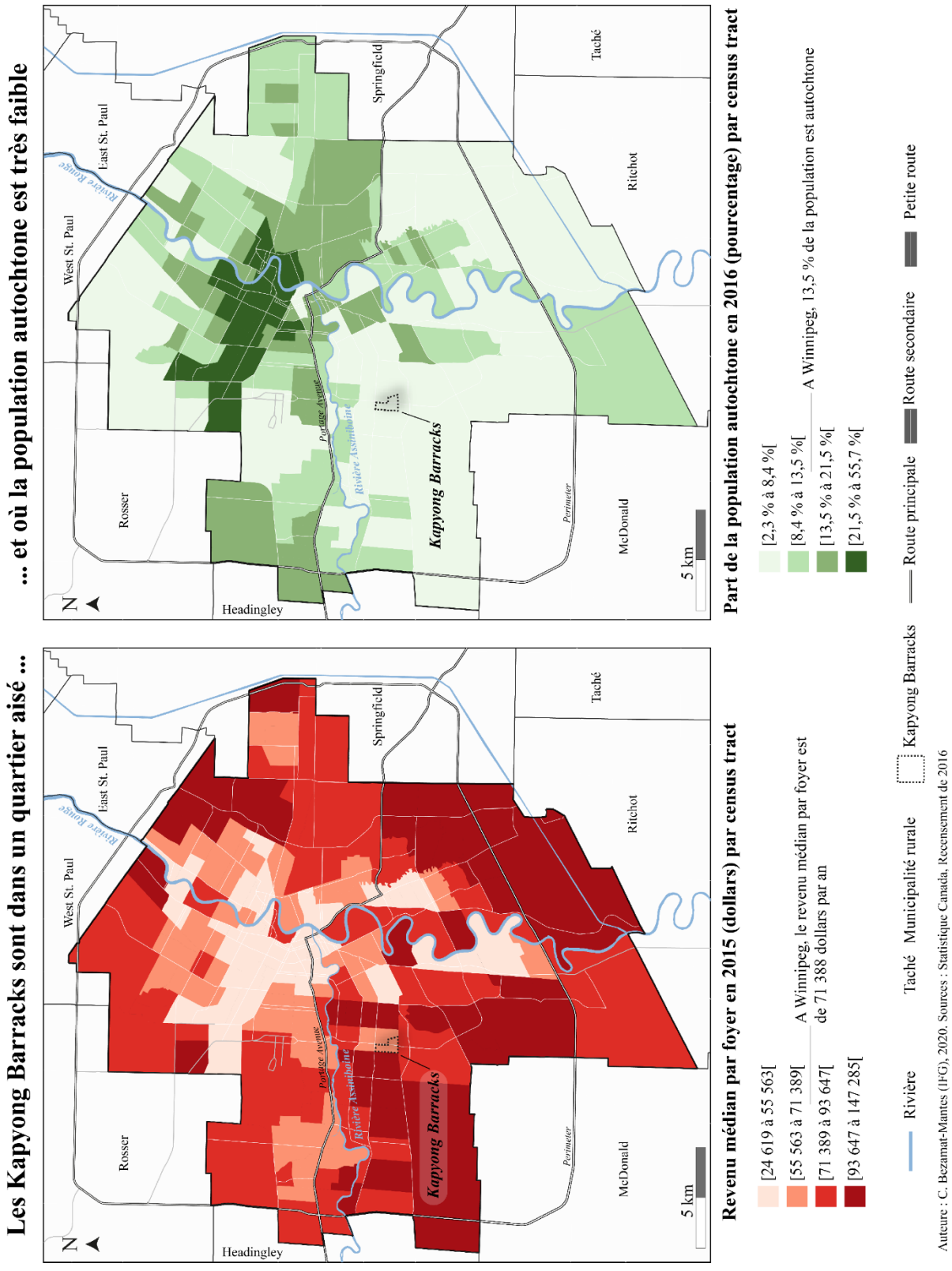
mobilized by speculation that impacts of reserve creation would be overwhelmingly negative, including ghettoization, crime, and dropping property values »

[79] « *came out in force to voice concerns* »

[80] « *whether their affluent neighbourhood would start to look like crumbling inner-city 'hoods once First Nations moved in* »

[81] Comme nous l'avons vu dans les Chapitres 2 et 3, les Premières Nations ne paient pas d'impôts à proprement parler pour compenser les municipalités pour les services qu'elles reçoivent, mais des frais administratifs – ce qui financièrement parlant revient au même. J'y ai également expliqué que si une Première Nation décidait de ne plus payer ses dus à la municipalité, la ville peut tout simplement arrêter de fournir la réserve urbaine en services municipaux, ce qui serait fatal aux activités économiques qui y sont implantées.

[82] « *If we were only business people, it wouldn't be so bad* »



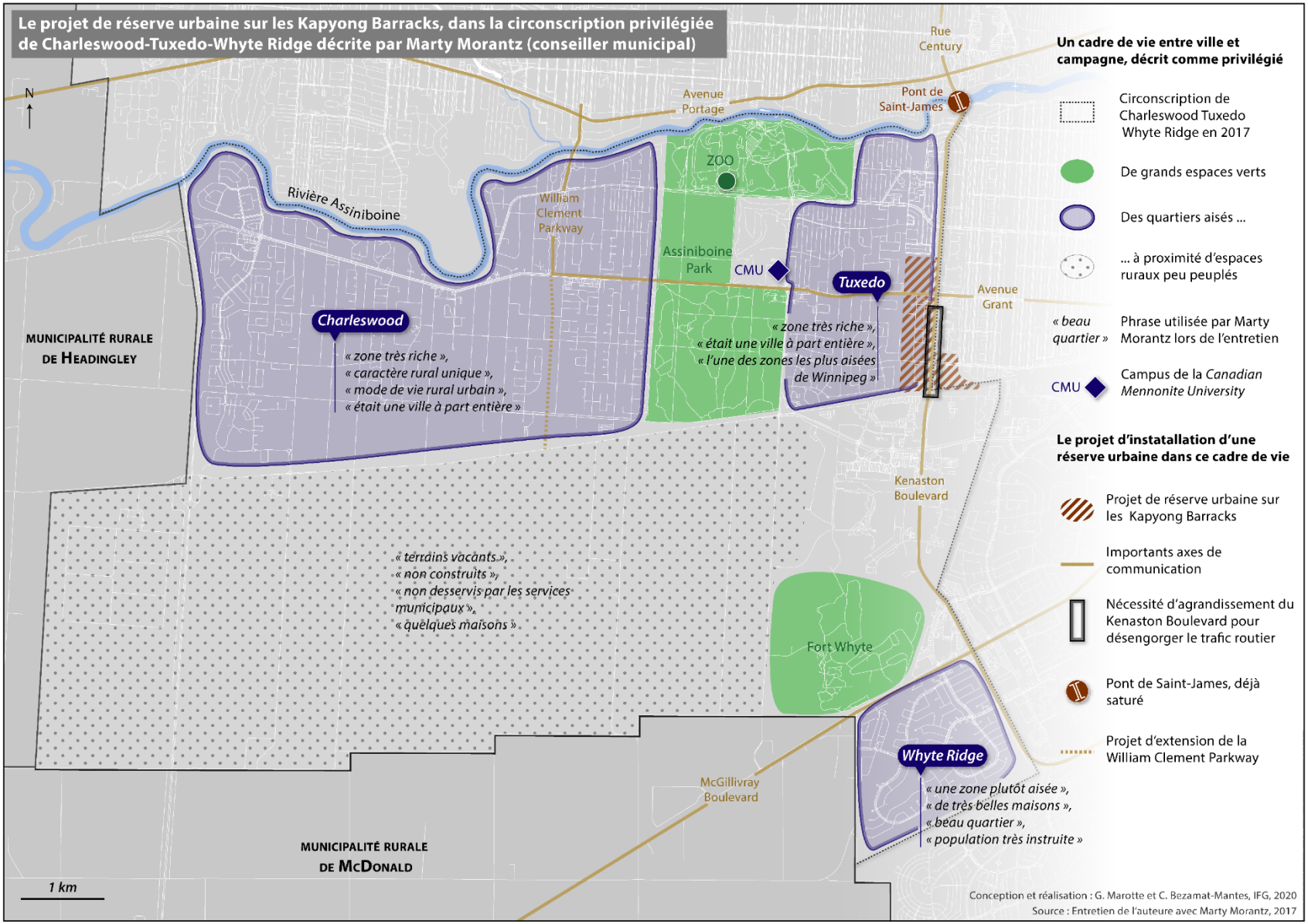
Carte 14 : Les Kapyong Barracks sont dans un quartier aisé et où la population autochtone est très faible

La résistance à la perspective de la création d'une réserve urbaine est d'autant plus frontale que c'est dans un quartier particulièrement riche que les Premières Nations du Traité n°1 tentent de

s'implanter. En réponse à ma question sur pourquoi le gouvernement fédéral n'avait pas proposé les Kapyong Barracks aux Premières Nations, Tim Daniels suggère que la composition socio-démographique du quartier où est localisée l'ancienne caserne peut être un facteur : « C'est très différent de Saint-James[83]. Si vous allez dans ce quartier, c'est là que se trouvent les propriétés les plus aisées de Winnipeg. Il y a plein de gens blancs riches qui vivent là et ils ne veulent pas d'Indiens dans leur quartier »[84] [Entretien avec Daniels Morris, 2014]. La circonscription de Charleswood-Tuxedo-Whyte Ridge est en effet une zone très aisée de la capitale manitobaine, comme le montre la carte 2, dans un quartier où la population autochtone est très faible. La richesse des habitants, en soi et comparée au reste de la ville, est d'ailleurs la première caractéristique qu'utilisa le conseiller municipal Marty Morantz pour me décrire sa circonscription [Entretien avec Morantz, 2017].

L'idée de la réserve indienne que se font les habitants de Tuxedo est ainsi « directement associée à une position spatiale hantée par le spectre de la pauvreté car en marge du développement économique » [Comat, 2012 : 4-5]. Dans le même temps, leur propre quartier bénéficie d'une image attractive : c'est un lieu entre le centre-ville et la campagne où il fait bon vivre, avec des aménités – écoles, université, immense parc arboré, parc zoologique, quais de la rivière Assiniboine… – et où les revenus sont élevés. La carte 3 illustre la représentation que se fait le conseiller Morantz de sa circonscription. L'image que les habitants se font de leur quartier est aux antipodes de leur représentation des réserves indiennes. Quand les Premières Nations proposent de créer une réserve indienne urbaine au beau milieu de leur quartier, ce sont deux mondes imaginés comme différents et incompatibles qui sont amenés à se rencontrer : les habitants craignent alors l'importation près de leur lieu de vie des caractéristiques négatives des réserves. Pour l'ex-Commissaire aux droits issus des traités, la volonté du gouvernement fédéral d'empêcher à tout prix les Premières Nations d'obtenir les Kapyong Barracks s'explique par la réaction négative des habitants du quartier à l'idée d'une réserve urbaine : à ses yeux, l'attitude du gouvernement fédéral, aux mains des libéraux[85] puis des conservateurs[86], « était basée sur l'ignorance des électeurs de cette zone, […] les deux partis craignaient, s'ils soutenaient l'accès des Premières Nations au terrain, d'être mis à la porte du gouvernement par les électeurs de cette zone, qu'ils subiraient un retour de bâton »[87] [Entretien avec Wilson, 2016].

[83] Quartier où se trouve la réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain (voir chap xxx).
[84] « *it's very different from St. James. If you go in that area, there are the richest properties in Winnipeg. There's a lot of rich white people living there and they don't want Indians in their neighborhood* »
[85] Gouvernement de Jean Chrétien (1993-2003) puis de Paul Martin (2003-2006).
[86] Gouvernement de Stephen Harper (2006-2015).
[87] « *was based on the ignorance of the voters in that area, […] both parties were scared that if they supported First Nations getting access to that land, they would booted out of government by the voters in that area, that there'd be a backlash against them* »



Carte 15 : Le projet de réserve urbaine sur les Kapyong Barracks, dans la circonscription privilégiée de Charleswood-Tuxedo-Whyte Ridge décrite par Marty Morantz (conseiller municipal)

La résistance locale à la présence des Premières Nations, et sa traduction politique dans le conflit judiciaire qui opposa les gouvernements autochtones et fédéral, s'apparentent ainsi à un nouveau type de conflits, décrit par Philippe Subra. Il propose une classification des conflits liés à l'aménagement du territoire en trois catégories : l'aménagement menacé, l'aménagement convoité et l'aménagement rejeté [Subra, 2014 : 46-49]. Ce dernier type de conflit, qui se généralise depuis la fin des années 1990, émerge de la mobilisation de riverains contre un projet dont ils estiment qu'il porte atteinte à « leur » environnement, leur territoire de référence. Il ne s'agit pas dans ce cas de lutter contre des nuisances matérielles (pollution, bruit, modification des paysages…), « mais contre d'autres populations jugées 'indésirables', et contre les 'nuisances' sociales qui leur sont imputées […] » [Subra, 2014 : 251]. Subra note que les populations en question peuvent être effectivement marginales (gens du voyage, sans-abri, travailleuses du sexe, toxicomanes) ou « seulement considérées à un titre ou à un autre comme dangereuses (immigrés, pauvres, présumés délinquants) » [Subra, 2014 : 48-49]. La représentation des réserves indiennes et de leurs habitants que j'ai décrite plus haut et la réaction des résidents de Tuxedo et du gouvernement fédéral à la perspective de la création d'une réserve urbaine correspond à l'aménagement rejeté que décrit Subra. La crainte de l'arrivée des membres des Premières Nations au beau milieu de la ville se nourrit des nuisances sociales imaginées par les riches habitants de Tuxedo. Elle amène à rejeter purement et simplement la revendication territoriale des Premières Nations du Traité n°1 sur le territoire de la capitale manitobaine. Comme nous allons le voir, la tentative d'exclusion des gouvernements autochtones du territoire urbain révèle l'existence d'une représentation territoriale persistante, celle de la ville coloniale, que le projet de réappropriation territoriale des Premières Nations sur les Kapyong Barracks remet profondément en cause.

Réappropriation territoriale autochtone : Remise en cause du mythe de la ville coloniale et reconnaissance du droit à la ville des gouvernements des Premières Nations

Les géographes Caroline Desbiens et Etienne Rivard, qui ont étudié la confluence des territorialités autochtones et allochtones au Canada, soulignent que l'un des défis à la réappropriation territoriale autochtone « est campé dans le champ du symbolique. Les territoires ne sont pas seulement le fruit d'une appropriation matérielle de l'espace, mais aussi le produit des méta-récits qui investissent de sens les territoires » [Desbiens et Rivard, 2012 : 561]. Comme nous allons le voir, la résistance à la création d'un territoire autochtone à Winnipeg révèle par contraste un méta-récit caractéristique des pays fondés sur la colonisation, incompatible avec l'idée d'une présence autochtone urbaine. Ce méta-récit s'appuie notamment

sur ce que Tomiak appelle « le fantasme de la ville coloniale »[88] [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 4].

Le concept de *settler colonialism*, difficilement traduisible en français[89], repose sur « un ensemble de processus et d'assemblages d'institutions, de politiques, de discours, de savoirs et de pratiques quotidiennes qui s'articulent autour de ses objectifs principaux : le déplacement et l'effacement des peuples autochtones »[90] [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 4]. Le *settler colonialism* se distingue du colonialisme d'exploitation par un trait caractéristique : le colon n'a aucune intention de retourner d'où il vient mais bien de s'installer définitivement dans la colonie. On peut ainsi qualifier le Canada, les Etats-Unis ou encore l'Australie et la Nouvelle-Zélande de *settler states*, des Etats colons – et non pas des Etats colonisateurs, comme le furent nombre de pays européens à partir du 16e siècle. Dans un contexte canadien, Battell Lowman et Barker précisent que « [e]n tant que peuple, notre occupation est destinée à être permanente et, ainsi, nos revendications au territoire se doivent d'être incontestables »[91] [Battell Lowman et Barker, 2015 : 25]. La conséquence de cette intention de colonisation permanente est que le colon, pour que sa revendication soit incontestable, doit nier la présence autochtone dans les endroits ciblés pour la colonisation ou à tout le moins, réfuter les revendications autochtones sur ces lieux [Battell Lowman et Barker, 2015 : 26]. La division de l'espace entre territoires autochtones et territoires non-autochtones issue de la mise en œuvre du *settler colonialism* canadien résulte en une « spatialisation des cultures » [Comat, 2012 : 6], qui se traduit aujourd'hui en l'attribution d'une place[92] propre aux Autochtones d'une part et aux non-Autochtones d'autre part : aux premiers, les espaces ruraux, aux seconds les villes.

Bien que le *settler colonialism* du 21e siècle ne soit plus celui des premiers temps de la colonisation, Tomiak note en effet qu'un élément en particulier n'a jamais changé : le récit faisant de la ville un espace avant tout réservé aux colons. Ce récit s'appuie sur l'idée que « les villes sont nouvelles et modernes et, en vertu de cette logique, ne peuvent pas être des lieux autochtones »[93] [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 4]. Le projet de création d'une réserve

[88] « *the fantasy of the settler city* »
[89] « *Settler* » signifiant « colon » ou « colonisateur », l'expression « *settler colonialism* » apparaît redondante en français. On peut parler éventuellement de colonisation de peuplement, mais cette traduction approximative ne met pas en évidence l'appareil étatique nécessaire au maintien des colonies.
[90] « *set of processes and assemblages of institutions, policies, discourses, knowledges, and everyday practices that cohere around its core objectives of displacing and erasing Indigenous peoples* »
[91] « *As a people, our occupancy is intended to be permanent, and as such our claims to the land have to be beyond question* »
[92] Le géographe Michel Lussault définit la « place » comme mettant « en relation, pour chaque individu, sa position sociale dans la société, les normes en matières d'affectation et d'usage de l'espace en cours dans un groupe humain quelconque et les emplacements que je nomme les endroits, que cet individu est susceptible d'occuper dans l'espace matériel en raison même de sa position sociale et des normes spatiales » [Lussault, 2009 : 129].
[93] « *cities are new and modern and, by virtue of this logic, cannot be Indigenous places* »

urbaine sur l'ancien site des Kapyong Barracks représente ainsi une remise en cause profonde du méta-récit qui fait de la ville un territoire réservé aux colons. Ce qui est en jeu pour les Premières Nations dans le conflit pour l'obtention des Kapyong Barracks, c'est la reconnaissance de leur droit à la ville.

J'ai noté que l'intention des Premières Nations depuis l'annonce de la libération de l'ancienne caserne était d'obtenir le site pour en faire une réserve urbaine. Autrement dit, il ne s'agit pas simplement pour les bandes du Traité n°1 d'être propriétaire du terrain, mais bien de l'ajouter légalement à leur territoire, sur lesquels les gouvernements des Premières Nations sont souveraines. L'extension de la juridiction autochtone jusque dans la capitale même pose clairement problème au gouvernement fédéral. En 2014, alors que la Cour d'appel fédérale est encore en train d'étudier le cas des Kapyong Barracks, le gouvernement fédéral fait savoir aux Premières Nations qu'il serait prêt à négocier la vente du terrain si elles promettaient de ne pas convertir la caserne en réserve urbaine [Welch, 2015 ; Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 19]. Quelques années plus tôt, le Président du Conseil du Trésor avait affirmé qu'une fois que la Société Immobilière du Canada aurait redéveloppé le terrain, les Premières Nations auraient la possibilité de faire une offre pour les racheter [Welch, 2007] – mais sans aucune garantie que le gouvernement fédéral accepterait ensuite d'accorder le statut de réserve à la propriété. Dans ce cas de figure, ce n'est pas en tant que détentrices de droits fonciers issus des traités – c'est-à-dire en tant que gouvernements autochtones ayant des revendications territoriales – que le gouvernement fédéral laisserait les Premières Nations obtenir les Kapyong Barracks mais seulement en tant qu'entités économiques, telles n'importe quel promoteur immobilier ou propriétaire foncier. Les Premières Nations, de leur côté, ont insisté tout au long du conflit pour non seulement obtenir les Kapyong Barracks, mais également les faire convertir en réserve. Elles considèrent qu'elles en ont le droit de par leurs accords sur la résolution des droits fonciers issus des traités[94] mais également parce que l'ancienne caserne se trouve au cœur du territoire du Traité n°1. Le Chef de la Première Nation de Peguis affirme ainsi que la création d'une réserve urbaine à Kapyong représente « le rapatriement de nos territoires traditionnels dans le territoire du Traité n°1 »[95] [Hudson cité par National Defence, 2018] : il s'agit, après avoir été exclu des espaces urbains, de les revendiquer à nouveau, de se les réapproprier au travers du statut de réserve qui fait des gouvernements autochtones l'autorité souveraine sur ces territoires. En ce sens, le projet des Kapyong Barracks représente une tentative de réappropriation territoriale collective de la part des gouvernements autochtones : à rebours du mythe de la ville coloniale, les Premières Nations « continuent à affirmer leur présence et leur visibilité collective

[94] Voir la section 1.2.2.
[95] « *repatriation of our traditional lands in Treaty One Territory* »

en tant que peuples autochtones »[96], et pas seulement en tant qu'individus, dans la ville [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 2].

C'est la projection de deux représentations territoriales irréconciliables sur un même espace, les Kapyong Barracks, qui explique le conflit entre le gouvernement fédéral et les bandes du Traité n°1. Le site de l'ancienne caserne représente « une rare occasion pour les Autochtones de 'faire ville' »[97] sur un lieu de grande taille localisé au cœur de la capitale manitobaine [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 7]. Obtenir le statut de réserve pour les Kapyong Barracks, c'est pour les Premières Nations avoir la garantie d'être l'autorité souveraine sur ces terres, de devenir des actrices de plein droit de la fabrique de la ville ; autrement dit faire ce que Tomiak appelle de la « fabrique autochtone de lieux urbains »[98] [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 2]. Le concept de *place-making* peut se traduire par « fabrique de l'espace public » ou « fabrique de lieux » ; il désigne une démarche d'appropriation des espaces publics, à l'origine par les citoyens en réaction à une architecture urbaine imposée par le haut et ne répondant pas nécessairement aux besoins des usages de l'espace public. Dans le cas des Kapyong Barracks, il s'agit pour les Premières Nations de se réapproprier collectivement l'espace urbain, à travers par exemple la création d'infrastructures de service pour leurs membres et de lieux où peuvent se tenir des cérémonies traditionnelles, sans interférence extérieure [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 2]. La résistance fédérale et locale à ce projet de réappropriation territoriale collective par les Autochtones témoigne alors d'un « sentiment bien ancré de légitimité des colons à la production de l'espace urbain »[99] qui envisage la ville comme l'apanage « du colon blanc »[100] [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 7], héritage de la spatialisation des cultures évoquée plus haut.

La victoire des Premières Nations dans le conflit judiciaire qui les opposa au gouvernement fédéral et l'accord sur la vente de l'ancienne caserne qui s'ensuivit représentent donc une remise en cause profonde du mythe de la ville coloniale de deux façons. D'abord parce que des gouvernements autochtones ont revendiqué une partie de la ville comme leur territoire, contredisant l'assignation, présentée comme naturelle, des Autochtones à la ruralité ; ensuite parce qu'ils ont obtenu gain de cause suite à cette revendication, ouvrant la voie à la participation concrète et collective des Premières Nations à la fabrique de la ville, pas seulement en tant qu'individus mais bien en tant que gouvernements. Le conflit autour de la vente des Kapyong Barracks a mis en lumière la nature artificielle des frontières entre territoires

[96] « *continue to assert a presence and collective visibility as Indigenous peoples* »
[97] « *a rare opportunity for Indigenous city-making* »
[98] « *urban Indigenous place-making* »
[99] « *entrenched sense of settler entitlement to the production of urban space* »
[100] « *white settler* »

autochtones et non-autochtones et le rôle des acteurs gouvernementaux – gouvernement fédéral et des Premières Nations – dans la perpétuation ou la remise en question de ces limites.

Le conflit autour des Kapyong Barracks s'articulait donc autour de deux enjeux irréconciliables. Pour le gouvernement fédéral, il s'agissait de maintenir le statu quo de la géographie autochtone, constitutive du méta-récit colonial qui « confine spatialement les droits autochtones et issus des traités comme étant pertinents seulement par rapport aux territoires en dehors de la ville et/ou considérés comme de peu de valeur »[101] [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 14]. Pour les Premières Nations, l'enjeu était de faire reconnaître la légitimité de leur revendication territoriale sur les Kapyong Barracks et, ce faisant, de contester l'exclusion collective des villes des gouvernements et de la souveraineté autochtones.

Le procès des Kapyong Barracks a donc redéfini l'équilibre des pouvoirs entre gouvernements autochtones et fédéral et a abouti à une remise en cause de la légitimité du gouvernement fédéral à construire et maintenir les limites entre territoires autochtones et non-autochtones. La représentation de la ville comme un territoire réservé au colon a été contestée, avec des conséquences symboliques autant que matérielles sur la présence autochtone dans l'espace urbain et la reconnaissance du droit des gouvernements autochtones à participer à la fabrique de la ville en tant qu'acteurs collectifs. En ce sens, c'est bien pour la reconnaissance et la mise en œuvre de leur droit à la ville que les Premières Nations du Traité n°1 se sont opposées au gouvernement fédéral. La création d'une réserve urbaine au cœur du quartier riche de Tuxedo dépasse ainsi le seul enjeu économique de la création de sources de revenus pour les gouvernements des bandes ; en « rendant visible, politisant et en revendiquant les villes comme des lieux autochtones »[102] [Tomiak dans Dorries *et al.*, 2019 : 13], elle représente la mise en œuvre concrète du droit à la ville revendiqué par les gouvernements des Premières Nations du Traité n°1. Une fois le droit à la ville conquis de haute lutte, sa mise en œuvre engendre toutefois des rivalités de pouvoir intra-communautaires car les Premières Nations ne partagent pas pour autant une vision commune de la fabrique de la ville.

[101] « *spatially confined Indigenous and treaty rights as relevant only in relation to land outside of the city and/or deemed not valuable* »
[102] « *making visible, politicizing, and reclaiming cities as Indigenous places* »

2. Des rivalités de pouvoir inter-Premières Nations à la constitution d'un gouvernement du Traité n°1

Le Premier Ministre Stephen Harper annonce le 22 septembre 2015 que le gouvernement fédéral ne fera pas appel à la dernière décision de la Cour d'appel fédérale [Cbc.ca, 2015]. A ce moment, la dimension judiciaire du conflit entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral est close ; la résolution du conflit, par la vente officielle du terrain aux Premières Nations du Traité n°1, semble proche [Brohman, 2015 ; Canadian Press, 2015 ; Entretien avec Meeches, 2015]. Il faudra pourtant attendre près de quatre ans pour qu'un accord officiel soit signé. La fin de la saga judiciaire a en effet soulevé la question du partage du terrain entre les Premières Nations prétendantes. Les négociations qui s'étalèrent sur plusieurs années révélèrent l'existence de rivalités entre les Premières Nations du Traité n°1 pour le contrôle de l'ancienne caserne. C'est la première fois que la création d'une réserve urbaine fait émerger une dynamique de compétition entre plusieurs gouvernements autochtones pour le contrôle d'un même territoire.

La rivalité intra-Premières Nations pour le contrôle des Kapyong Barracks, sur laquelle nous allons à présent nous pencher, est fondée sur deux visions différentes de l'avenir de la caserne. Ces visions concurrentes traduisent l'existence de représentations antagonistes de la nation au sein même des Premières Nations. Après plusieurs années pendant lesquelles les Premières Nations du Traité n°1 sont scindées en deux camps, une alliance finit par émerger entre les sept communautés. Elles s'accordent sur un projet commun pour les Kapyong Barracks, suscitant une dynamique de collaboration économique. Au-delà de sa vocation économique, l'entité créée pour mener à bien la l'élaboration et le développement des Kapyong Barracks, la *Treaty One Development Corporation*, se voit chargée d'un projet plus large : la constitution d'un gouvernement du Traité n°1.

2.1 Des projets d'appropriation territoriale autochtone divergents pour les Kapyong Barracks

Après que les Premières Nations du Traité n°1 ont obtenu gain de cause devant la Cour d'appel fédérale, qui réaffirme la nécessité pour le gouvernement fédéral de consulter ces gouvernements autochtones sur la vente des Kapyong Barracks, les parties doivent se pencher sur la question concrète de l'avenir de la propriété. Les négociations débutent entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations pour résoudre deux questions.

D'une part, il s'agit de s'accorder sur la répartition du terrain entre les gouvernements autochtones et la Société Immobilière du Canada. La décision de la Cour d'appel en 2015 n'oblige pas en effet le gouvernement fédéral à vendre tout ou partie des Kapyong Barracks aux Premières Nations ; elle stipule seulement que le gouvernement a l'obligation de consulter et de négocier avec les Premières Nations sur la vente du terrain – mais pas l'obligation d'arriver à un accord. Au final, la Société Immobilière du Canada récupère 32 % de la propriété, soit un peu plus de 20 hectares[103] [National Defence, 2019].

D'autre part, ce qui va vraiment poser question dans les négociations, c'est l'avenir concret des 44 hectares réservés aux les Premières Nations. Car, si elles ont fait front commun pendant la partie judiciaire du conflit, toutes ne sont pas prêtes à continuer collectivement maintenant qu'il s'agit de négocier concrètement la mise en œuvre de leur revendication territoriale – autrement dit, maintenant qu'il faut discuter du partage du butin des Kapyong Barracks. L'enjeu des négociations entre les Premières Nations est de taille. Le gouvernement étant tenu de consulter toutes les Premières Nations et de prendre en compte les droits fonciers issus des traités de chacune, il prend le parti de laisser les gouvernements autochtones négocier entre eux. Tant qu'un accord interne n'a pas été trouvé, la vente du terrain n'aura pas lieu, retardant d'autant la mise en place du processus de création d'une réserve urbaine et de son aménagement dans une perspective de développement économique.

Deux visions antagonistes émergent alors entre d'une part les tenants d'une réserve commune à toutes les Premières Nations du Traité n°1 et d'autre part, la Première Nation de Peguis, qui souhaite la création d'une réserve individuelle. Nous allons à présent détailler ces deux visions, avant de montrer qu'elles reflètent des représentations divergentes de la nation, de la souveraineté et du droit au territoire.

2.1.1 Une réserve commune ou chacune pour soi ?

La majorité des Premières Nations du Traité n°1 souhaitent s'allier pour créer une réserve commune sur les Kapyong Barracks

La première option envisagée pour la partie des Kapyong Barracks achetée par les Premières Nations du Traité n°1 est la création d'une réserve urbaine commune. Avec cette option, il n'y a pas de division des 44 hectares entre les sept Premières Nations du Traité n°1. Les bandes

[103] Les négociations ont été tenues dans le plus grand secret : aucune information n'est disponible quant aux débats qui ont pu avoir lieu entre le gouvernement fédéral, la Société Immobilière du Canada et les Premières Nations du Traité n°1 et aux raisons de ce partage.

sont propriétaires de la partie des Kapyong Barracks qu'elles ont acquise, non pas en tant que gouvernements autochtones individuels mais collectivement, en tant que signataires du Traité n°1. D'après les information que j'ai obtenues, l'option de la réserve commune n'est pas rejetée par le gouvernement fédéral. Dennis Meeches, le Chef de Long Plain, affirme en octobre 2015 que c'est une option réalisable au vu de l'offre que le gouvernement a fait parvenir aux Premières Nations, après le renoncement de Harper à faire appel en septembre [Entretien avec Meeches, 2015].

Il n'y a, à ma connaissance, qu'une seule et unique réserve commune à plus de deux Premières Nations dans tout le pays – une réserve urbaine qui plus est. Localisée près de la petite ville de Fort Qu'Appelle en Saskatchewan, il s'agit d'une réserve créée en 1996 par les 33 Premières Nations signataires du Traité n°4[104] [Barron et Garcea, 1999 : 235] et appelée *Treaty Four Reserve Grounds 77* (domaine de réserve du Traité n°4 77). Il est difficile d'affirmer avec certitude pourquoi il n'existe qu'une seule réserve commune. La réserve commune de Fort Qu'Appelle a été créée dans des circonstances exceptionnelles [LaRose, 2000]. Au cours des négociations précédant la signature du Traité n°4, la Couronne promet aux chefs assemblés qu'ils pourront se réunir sur leurs propres terres pour discuter de sujets d'intérêt commun. Les chefs en question se réunissent jusqu'en 1881 sur les rives du Lac Mission, jusqu'à ce que les représentants du gouvernement fédéral interdisent ces rassemblements et saisissent les terres sur lesquelles ils avaient lieu. Ce n'est qu'à partir des années 1980 que les Premières Nations du Traité n°4 parviennent à faire reconnaître leurs revendications et il faudra attendre 1996 pour que le statut de réserve soit octroyé, non sans difficulté[105], à ce lieu hautement symbolique pour les Premières Nations. La création de cette réserve commune est donc tout à fait exceptionnelle et représente la concrétisation d'une promesse faite par la Couronne au cours des négociations du Traité n°4 – une promesse sans équivalent dans le Traité n°1 qui nous concerne dans le cas des Kapyong Barracks. Outre l'absence de promesse explicite de création d'une réserve commune aux Premières Nations du Traité n°1, une autre piste permet d'expliquer l'absence de telles réserves dans le pays.

Toute création de nouvelle réserve doit respecter les termes de la Politique fédérale d'Ajouts aux Réserves[106] (PAR)[107]. Or, dans la PAR en vigueur entre 2001 et 2016[108], le Ministère des

[104] Signé le 15 septembre 1874, puis étendu jusqu'en 1877 avec des adhésions ultérieures de Premières Nations au traité. Le territoire couvert par le traité s'étend principalement dans le sud de l'actuelle Saskatchewan, avec des portions dans l'ouest du Manitoba et le sud-est de l'Alberta.
[105] Voir Starblanket Noel, « *An Aboriginal Perspective on the Creation of the Star Blanket First Nation's Reserves* » dans Barron et Garcea (dir.), 1999, pp.231-243.
[106] Elle correspond au Chapitre 10 du *Guide de la gestion des terres* du Ministère des Affaires autochtones et du Nord.
[107] Voir la section 1.4 du Chapitre 1.
[108] La nouvelle PAR entre en vigueur le 27 juillet 2016.

Affaires autochtones rend sa position très claire sur ce type de réserve : « notre politique aujourd'hui demeure de décourager les réserves communes, excepté pour les motifs les plus impérieux »[109] [Affaires indiennes et du Nord Canada, 2001 : 71]. L'objectif de cette partie de la PAR est « de s'assurer que les Premières Nations qui envisagent de partager une réserve aient été informées des problèmes que le Ministère anticipe qu'elles rencontreront par rapport à la gestion »[110] d'une réserve commune [Affaires indiennes et du Nord Canada, 2001 : 71]. Le fonctionnaire fédéral que j'ai interrogé sur la question explique que la PAR ne donne pas de raisons pour justifier le rejet des réserves communes et fournit peu d'indications pour le cas où des Premières Nations souhaiteraient en créer une ; il précise qu'il n'y a pas d'interdiction absolue mais que la PAR insiste sur le caractère complexe de la création d'une réserve commune afin de décourager les Premières Nations [Entretien avec Smith, 2016].

Au cours de notre discussion, quelques mois avant l'entrée en vigueur de la nouvelle PAR, moins restrictive sur les réserves communes, il suggère que la solution la plus commode serait que le gouvernement fédéral crée à partir des Kapyong Barracks une réserve placée sous la souveraineté d'une seule des sept Premières Nations du Traité n°1 ; puis que les sept « créent un traité entre elles et le rendent public afin que cette réserve soit publiquement connue comme la réserve commune du Traité n°1 »[111] [Entretien avec Smith, 2016]. Il insiste que, tant que la PAR n'a pas été modifiée, il demeure plus aisé de créer une réserve au nom d'une seule Première Nation, mais que le cadre administratif contraignant n'empêche pas nécessairement la création d'une réserve qui, dans les faits, soit gérée en commun : « la réalité du gouvernement qui gère [la création d'une réserve] n'a pas à être nécessairement la réalité de ce qui se passe sur le terrain et la réalité [présentée] publiquement »[112] [Entretien avec Smith, 2016].

Lors de notre entretien en octobre 2015, le Chef de Long Plain pense que les Premières Nations du Traité n°1 ne sont pas loin de conclure un accord avec le gouvernement sur la vente des Kapyong Barracks, si elles arrivent à convaincre la Première Nation de Peguis de créer une réserve commune [Entretien avec Meeches, 2015]. Peguis nourrit toutefois un projet fort différent pour l'ancienne caserne, qui va retarder la conclusion d'un accord formel entre le gouvernement fédéral et les bandes.

---

[109] « *our policy today remains one that discourages joint reserves, except under the most compelling circumstances* »

[110] « *to ensure that First Nations contemplating the sharing of a reserve have been made aware of the problems that the Department anticipates they will face with respect to managing* »

[111] « *create a treaty amongst themselves and make it public so that this reserve is publicly known as the Treaty 1 reserve in common* »

[112] « *The reality of Canada dealing with this does not necessarily have to be the reality on the ground and the reality publicly* »

La Première Nation de Peguis défend la création de réserves individuelles

La Première Nation de Peguis nourrit un projet différent pour l'ancienne caserne de celui que je viens d'évoquer. Sa priorité n'est pas de s'associer aux six autres Premières Nations du Traité n°1 pour créer une réserve commune mais de créer sa propre réserve sur les Kapyong Barracks. Le directeur des droits fonciers issus des traités de Peguis explique : « nous estimons avec force avoir un droit que nous voulons protéger pour Peguis et donc nous voulons une partie de Kapyong juste pour Peguis, pour Peguis toute seule, pas collectivement »[113] [Entretien avec McCorrister, 2016].

Cette position vient grandement compliquer les négociations entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations en multipliant les cas de figure possibles. La première option est que les autres Premières Nations s'alignent sur la position de Peguis et poussent pour la création de réserves individuelles. Cela pose alors la question de la répartition du terrain entre les Premières Nations : faut-il diviser le terrain en autant de parties qu'il y a de Premières Nations ? Comment arbitrer la répartition des différentes portions du site, qui ne se valent pas toutes ? La question de la répartition des Kapyong Barracks entre les Premières Nations du Traité n°1 est compliquée par le fait que toutes n'ont pas de droits fonciers issus des traités (Sagkeeng et Sandy Bay) et que certaines ne pouvaient prétendre aux Kapyong Barracks que collectivement, avec les autres Premières Nations du Traité n°1. La deuxième option est que Peguis crée sa propre réserve et que les six autres Premières Nations poursuivent l'idée d'une réserve commune au Traité n°1 mais sans Peguis. Le fonctionnaire fédéral que j'ai interrogé confie son incertitude quant à la faisabilité de ce dernier scénario : la création d'une réserve commune sans Peguis lui paraît compliquée, politiquement et techniquement [Entretien avec Smith, 2016].

Bien que le Chef de Long Plain m'ait confié dès octobre 2015 avoir des doutes sur la motivation de Peguis par rapport à la création d'une réserve commune, ce n'est que quelques mois plus tard que la divergence d'opinion au sein des Premières Nations du Traité n°1 apparaît au grand jour. Le 5 février 2016, les Chefs du Traité n°1 – sauf Peguis – présentent une contre-proposition à l'offre que le gouvernement fédéral leur a faite en août 2015 pour l'achat des Kapyong Barracks[114] [Rabson, 2016 ; Annable, 2016 ; Pauls, 2016]. Le 10 février, Peguis annonce publiquement qu'elle s'oppose à la création d'une réserve commune [Peguis First Nation, 2016]. Quand le gouvernement fédéral comprend que Peguis ne sera pas à la table des négociations, la réunion prévue le même jour entre le gouvernement fédéral et les Premières

[113] « *we feel very strongly that we have a right we wanna protect for Peguis and so we want some portion of Kapyong just for Peguis, just for Peguis alone, not jointly* »
[114] Le contenu de l'offre originelle du gouvernement et de la contre-proposition des Premières Nations n'a jamais été rendu public.

Nations pour discuter de la contre-proposition est annulée [Annable, 2016]. Meeches, en tant que porte-parole des Premières Nations du Traité n°1, fait savoir sa déception face à la position de Peguis, qu'il qualifie de surprenante au regard des discussions ayant eu lieu dans les mois précédents et du combat mené en commun par les Premières Nations dans les cours de justice [Annable, 2016]. De son côté, le directeur des droits fonciers issus des traités de Peguis martèle la consistance avec laquelle sa Première Nation a affirmé sa position depuis le début du conflit avec le gouvernement fédéral : la réserve commune n'est qu'une option parmi d'autres, elle a été discutée avec les autres Premières Nations mais Peguis n'a jamais accepté formellement de suivre cette voie [Entretien avec McCorrister, 2016]. Le gouvernement fédéral laisse aux Premières Nations le soin de se mettre d'accord sur la répartition entre elles du site de l'ancienne caserne, mais, début 2017, la position de Peguis n'a toujours pas changé et les négociations intergouvernementales apparaissent bloquées [Entretien avec Smith, 2017]. Afin de comprendre ce qui motive les Premières Nations du Traité n°1 à mettre en péril la conclusion d'un accord sur la vente des Kapyong Barracks, quinze ans après le début du conflit et alors qu'une solution potentielle n'a jamais été aussi proche, il faut examiner la représentation de la souveraineté qui sous-tend leur position sur la création d'une réserve urbaine commune.

2.1.2 Les projets d'appropriation territoriale des Premières Nations révèlent des représentations antagonistes de la nation et de la souveraineté autochtones

Les discours des Premières Nations du Traité n°1 sur le futur des Kapyong Barracks révèlent des représentations antagonistes de la nation et de son ancrage territorial. La Première Nation de Peguis met en avant une vision de la nation autochtone que l'on peut qualifier d'indépendantiste au sein du Traité n°1 ; les six autres Premières Nations, emmenées par Dennis Meeches, Chef de Long Plain et porte-parole du Traité n°1, promeuvent une vision fédéraliste.

L'alliance économique comme point de départ de la recréation de la nation originelle du Traité n°1

Les Premières Nations tenantes de la création d'une réserve commune sur les Kapyong Barracks voient dans cette opportunité l'occasion de s'allier pour défendre leurs intérêts économiques et politiques. Meeches décrit le système des réserves indiennes comme un système féodal mis en place pour briser l'unité originelle des Premières Nations ; à ses yeux, il faut une alliance entre Premières Nations pour recréer cette unité perdue :

> Dennis Meeches : J'aimerais voir la libre-circulation des Anishinabe d'une réserve à l'autre, que l'on possède les terres collectivement. On taxe les terres collectivement. On crée collectivement

> des législations et des politiques qui affectent nos terres et notre peuple/nos gens. C'est ça que j'aimerais voir arriver.
>
> Auteure : C'est ce dont vous parliez [lors de notre premier entretien], avoir un Conseil du Traité n°1 ?
>
> Dennis Meeches : Du Traité n°1 ou de tous les Anishinabe. […]
>
> Auteure : Mais comment pouvez-vous collectivement posséder la terre ? Parce qu'une réserve est associée à une seule bande aux yeux du gouvernement fédéral.
>
> Dennis Meeches : Parce que nous sommes une tribu, les Ojibwés[115].
>
> Auteure : Mais le gouvernement fédéral traite avec les bandes, pas avec les tribus.
>
> Dennis Meeches : C'est un défi. […] ils ont signé le Traité n°1, ils l'ont signé avec la nation ojibwée, le peuple ojibwé. Ils ne reconnaissent pas officiellement le peuple anishinabe comme une nation, mais à travers les traités, ils reconnaissent les bandes. A mes yeux, c'est comme un système féodal. Cet outil, cette forme de gouvernance de laquelle ils viennent, ça n'a pas marché pour les Français ou les Britanniques, mais ça a marché pendant quelques siècles, mais vous en êtes sortis, pour créer un gouvernement, n'est-ce pas ?[116] [Entretien avec Meeches, 2014b]

Pour Meeches, « bande » et « nation » ne sont ainsi pas interchangeables. Les bandes sont une création du gouvernement fédéral, « petits royaumes qui opèrent chacun de leur côté »[117] tandis que la nation autochtone prédate la colonisation et est fondée sur une appartenance tribale commune [Entretien avec Meeches, 2014b]. En créant plusieurs bandes là où il n'y avait avant qu'une seule nation, le gouvernement fédéral a « brisé l'échine des Premières Nations avec efficacité »[118] [Entretien avec Meeches, 2014b]. Il s'agit aujourd'hui de recréer une identité collective, fondée sur l'appartenance à une même tribu ou sur une histoire commune, et non plus selon les lignes dessinées par le gouvernement fédéral. Jamie Wilson[119], l'ex-Commissaire aux droits issus des traités, précise l'importance d'un retour à une identité pré-coloniale en

---

[115] « Ojibwé » et « Anishinabe » sont synonymes.

[116] « Dennis Meeches : *I would like to see the free movement of Anishinabe people from reserve to reserve, we collectively own the lands. We collectively tax the lands. We collectively create legislation and policies that affect our lands and our people. That's what I'd like to see happen.*
Auteure : *That's what you were talking about, to have a Treaty 1 council?*
Dennis Meeches : *Treaty 1 or all Anishinabe people.* […]
Auteure : *But how can you collectively own the land? Because a reserve is associated with one band in the eye of the federal government.*
Dennis Meeches : *Because we're a tribe, the Ojibway*.
Auteure : *But the federal government deals with bands, not with tribes.*
Dennis Meeches : *That's a challenge.* […] *they signed the treaty 1, they signed it with the Ojibway nation, the Ojibway people. They don't officially recognize Anishinabe people as a nation but through the treaties they recognize bands. To me, that's like a feudal system. That tool, that form of governance that they came out of, it didn't work for the French or the British, but it did for a few centuries, but you got your way out of that, to create a government, right?* »

[117] « *little kingdoms operating on their own* »

[118] « *effectively broken the back of First Nations* »

[119] Wilson est cri et membre de la Nation Crie d'Opaskwayak, localisée dans le Manitoba.

déconstruisant l'association entre « nation » et « Première Nation », synonyme de « bande » : « une Première Nation individuelle n'est pas une nation. Collectivement, nous pouvons devenir des nations […]. Les Premières Nations commencent à réaliser ça. On ne peut pas avoir 634 nations indépendantes au sein du Canada, n'est-ce pas ? Le seul moyen que nous avons pour affirmer quelque souveraineté que ce soit en tant que nation, […] c'est en rassemblant notre autorité en tant que communautés »[120], comme le firent les Cris de la Baie James[121] [Entretien avec Wilson, 2016].

L'unité originelle des Premières Nations du Traité n°1 fut en effet entamée par la stratégie de division du gouvernement fédéral. Les Premières Nations de Swan Lake, Sandy Bay et Long Plain ne formaient qu'une seule communauté, avant la dispersion territoriale mise en œuvre par le gouvernement fédéral en 1876 avec la création des réserves[122]. De même, la Première Nation de Peguis était située originellement près de la ville de Selkirk, juste en dehors de Winnipeg ; mais elle fut expropriée de ses terres de réserve en 1907 et relocalisée 140 kilomètres plus au nord, dans le territoire du Traité n°2. Pour Meeches, il faut donc revenir aux origines, au Traité n°1, pour refaire nation : la signature de ce document commun par les Ojibwés du sud du Manitoba est un événement fondateur de leur histoire moderne, qui crée et définit leur relation avec la Couronne et leur place dans la société canadienne[123]. C'est notamment par le biais du développement économique sur une réserve qui appartiendrait à toutes les Premières Nations du Traité n°1 que Meeches envisage la mise en œuvre de cette reformation de la nation. La création d'une réserve urbaine commune sur les Kapyong Barracks permettrait à ses yeux de mettre en commun les forces des Premières Nations du Traité n°1 et de soutenir celles qui ont le plus de difficultés, notamment économiques : « Je prône une [réserve] commune au Traité n°1, dont les sept réserves[124] sont propriétaires, pas Long Plain en soit. Parce que je pense que ça ira pour Long Plain, il n'y a pas besoin d'être cupide, on doit aider les autres réserves qui sont en difficulté, donc la [réserve] commune au Traité n°1 permettrait cela »[125] [Entretien avec Meeches, 2015]. Il insiste sur la nécessité de partager les ressources, notamment le territoire,

---

[120] « *an individual First Nation is not a nation. Collectively, we can become nations* […]. *First Nations are realizing that. We can't have 634 independent nations within Canada, right.* […] *The only way we can assert any kind of sovereignty as a nation is* […] *if we pull our authority together as communities* »

[121] En 1974, dix communautés cries de la Baie James au Québec forment le Grand Conseil des Cris (*Eeyou Istchee)*. En 2017, une Entente sur la gouvernance de la Nation crie est signé entre *Eeyou Istchee* et le gouvernement fédéral, garantissant l'autonomie gouvernementale en éliminant notamment toute intervention du Ministère des Affaires autochtones dans les affaires de la nation.

[122] Voir la carte 2 dans la section 1.1.1 du Chapitre 3 pour les réserves indiennes dans le Manitoba.

[123] Le gouvernement fédéral est l'héritier des obligations de la Couronne après la création de la Confédération. Toutefois, les Premières Nations insistent qu'elles n'ont jamais accepté de faire affaire avec le gouvernement fédéral, mais avec la Couronne britannique.

[124] Dans le langage courant, « réserve » et « Première Nation » sont parfois utilisées de manière interchangeable.

[125] « *I'm pushing hard for a Treaty 1 common, which is the 7 reserves are owners of it, not Long Plain itself. Because I think Long Plain will be just fine, no need to get greedy, we need to help out the other reserves that are struggling so the Treaty 1 common would do that* »

avec les Premières Nations qui n'ont pas de droits fonciers issus des traités et sont donc limitées dans leur potentiel de développement économique [Entretien avec Meeches, 2014b, 2015]. Le Chef de Long Plain établit un lien explicite entre le développement économique des Premières Nations et leur autonomie politique vis-à-vis du gouvernement fédéral : si elles parviennent à créer une réserve commune sur les Kapyong Barracks viable d'un point de vue économique, elles n'auront plus besoin de se reposer sur les financements alloués par le gouvernement et gagneront ainsi en indépendance, concrétisant le projet d'une nation du Traité n°1 souveraine en théorie comme en pratique [Entretiens avec Meeches, 2014b, 2015]. Cette coopération économique est envisagée comme le premier pas vers une collaboration plus resserrée entre les Premières Nations du Traité n°1 dans d'autres domaines, comme l'éducation et la santé, permettant aux gouvernements autochtones de gérer leurs affaires collectivement à une échelle plus petite que celles des bandes individuelles.

Ainsi, les tenants de la réserve commune sur Kapyong mobilisent le récit d'une histoire commune, interrompue par la colonisation, pour justifier leur projet territorial. C'est l'appartenance à la communauté du Traité n°1 qui sous-tend la création d'une réserve commune, dans l'objectif de recréer une nation originelle partageant les mêmes buts de développement économique et d'autonomie vis-à-vis du gouvernement fédéral. La Première Nation de Peguis prend le contre-pied de cette position et mobilise une autre représentation de la nation pour justifier sa tentative d'appropriation individuelle des Kapyong Barracks.

L'indépendance comme le meilleur moyen de préserver les intérêts économiques et la souveraineté de la Première Nation

La Première Nation de Peguis s'est associée aux autres bandes du Traité n°1 dans le conflit judiciaire qui les a opposées au gouvernement fédéral sur le transfert des Kapyong Barracks à la Société Immobilière du Canada. Toutefois, une telle association n'implique pas pour Peguis que toutes les Premières Nations aient la même légitimité à prétendre aux Kapyong Barracks. Le directeur des droits fonciers de Peguis affirme que le Chef et le Conseil de l'époque ont souhaité s'associer aux autres Premières Nations du Traité n°1 dans leurs poursuites légales envers le gouvernement fédéral parce qu'« ils voyaient des avantages à travailler ensemble avec le Traité n°1, et puis l'action en justice durait depuis tellement d'années, et nous n'avons pas voulu tout recommencer à zéro de notre côté, donc nous nous sommes joints à l'action en justice originelle »[126] [Entretien avec McCorrister, 2016]. Autrement dit, Peguis s'est greffée sur le

[126] « *they saw some benefits in trying to work together in Treaty One and then the court case had carried on for so many years and we didn't wanna start over just on our own again so we just kept with the original court case* »

projet d'appropriation territoriale des Kapyong Barracks originellement porté par Long Plain, Brokenhead, Swan Lake et Roseau River. McCorrister insiste sur le fait que les Premières Nations du Traité n°1 avaient toutes un intérêt commun dans le conflit avec le gouvernement fédéral, mais qu'elles avaient des droits différents pour justifier leur revendication territoriale. Il se réfère ainsi aux différents accords sur les droits fonciers issus des traités signés par les Premières Nations du Traité n°1. Il note que ni Sandy Bay ni Sagkeeng n'ont de droits fonciers issus des traités et que rien dans les accords sur les droits fonciers de Long Plain, Swan Lake ou Roseau River ne leur donne le droit à prétendre aux terres publiques excédentaires, comme le sont les Kapyong Barracks. L'accord sur les droits fonciers de Peguis contient par contraste une clause sur laquelle la Première Nation s'appuie pour justifier sa revendication prioritaire aux Kapyong Barracks. La section 3.09 de l'accord précise que le Ministère des Affaires autochtones, quand il est informé qu'une terre fédérale est devenue excédentaire, doit faire suivre l'information à Peguis pour qu'elle puisse décider si elle souhaite en faire l'acquisition [Peguis First Nation *et al.*, 2006 : sect.3.09]. Kapyong étant des terres fédérales excédentaires, et les autres Premières Nations n'ayant pas de clause spécifique dans leurs propres accords stipulant qu'elles ont le droit de sélectionner de telles terres, Peguis estime avoir un droit de premier refus sur l'acquisition de l'ancienne caserne. En un mot, Peguis considère « avoir des droits supplémentaires comparé aux autres Premières Nations à cause de [son] accord sur les droits fonciers issus des traités »[127] [Entretien avec McCorrister, 2016]. C'est en mobilisant ces droits supplémentaires que Peguis s'oppose à la création d'une réserve commune à Kapyong.

McCorrister met l'accent sur le fait que, au cours du processus judiciaire, la Première Nation de Peguis a mis une attention particulière à faire reconnaître la spécificité de ses droits fonciers issus des traités, à savoir le droit de sélectionner des terres excédentaires [Entretien avec McCorrister, 2016]. Lorsqu'elle est interrogée sur l'opposition de sa Première Nation à l'idée d'une réserve urbaine en février 2016, la Cheffe de Peguis affirme que « la décision de justice [de 2015] note bien que Peguis a une revendication importante par rapport à Kapyong »[128], sous-entendu plus importante que celle des autres Premières Nations [Spence interviewée par Cbc.ca, 2016a]. En réalité, la décision de la Cour d'appel fédérale note seulement que l'entente sur les droits fonciers issus des traités de Peguis est « sensiblement différente »[129] de celles des autres Premières Nations [Stratas, 2015 : paragr.26]. C'est toutefois sur cet argument que Peguis s'appuie pour justifier sa position sur la création d'une réserve individuelle à son nom.

[127] « *have additional rights compared to the other First Nations because of our TLE agreement* »
[128] « *the court ruling does make note that Peguis has a substantial claim in regards to Kapyong* »
[129] Dans la version originale de la décision, les juges écrivent que l'accord est « *substantially different* » ; il y a donc une proximité entre la formulation originelle et son interprétation par Spence, qui utilise le mot « *substantial* » pour qualifier non plus la différence entre les ententes de droits fonciers issus des traités mais pour qualifier la revendication territoriale de sa Première Nation.

L'idée mise en avant par la Première Nation est que créer une réserve placée sous sa seule juridiction est la meilleure solution pour protéger ses intérêts [Cbc.ca, 2016a]. La Cheffe est largement critiquée pour son positionnement sur l'avenir des Kapyong Barracks. Meeches avance que Spence, nouvellement élue, n'a pas forcément une compréhension fine des enjeux associés aux négociations pour la vente des Kapyong Barracks [Entretien avec Meeches, 2015] ; une supposition à laquelle font écho les propos de Glenn Hudson, ancien Chef de Peguis et candidat malheureux lors de l'élection de 2015 où il a perdu face à Spence : « Peguis traîne des pieds. Le nouveau *leadership* ne réalise pas l'ampleur du travail que [les négociations] ont nécessité et ce qui est en jeu »[130] [Hudson cité dans Pauls, 2016].

Aux yeux de la Cheffe et du directeur des droits fonciers issus des traités de Peguis, avoir une réserve commune sur les Kapyong Barracks mettrait en péril l'indépendance de la Première Nation et ne servirait pas au mieux ses intérêts, notamment économiques. Interrogé sur l'impact d'une réserve commune sur l'indépendance de Peguis, McCorrister répond :

> « On voit un avantage à juste travailler tout seuls, indépendamment, et ne pas avoir à faire affaire avec d'autres partenaires et actionnaires […]. Ça rend les choses plus compliquées. Et donc on veut avoir une portion [des Kapyong Barracks] juste pour Peguis. Pour qu'on puisse éviter les complications »[131] [Entretien avec McCorrister, 2016].

Ces propos de McCorrister mettent plusieurs choses en évidence. D'abord, la perspective de travailler en collaboration avec d'autres Premières Nations est envisagée comme un inconvénient, plutôt que comme un avantage, au contraire de la vision portée par Meeches. Le communiqué diffusé sur le site internet de la Première Nation le 10 février 2016 précise la vision de Peguis sur la question de la collaboration. On peut y lire que si une réserve commune au Traité n°1 est créée, « Peguis détiendrait des actions et ferait affaire avec toutes les six autres bandes, en position minoritaire, sans son mot à dire ou presque sur les accords avec le Canada, la Ville de Winnipeg ou les développeurs fonciers »[132] [Peguis First Nation, 2016 : 3]. Là où Meeches voit dans la collaboration inter-Premières Nations une force, Peguis voit une faiblesse, affectant directement son poids dans les négociations sur le redéveloppement des Kapyong Barracks.

Ensuite, l'idée de devoir « partager » – c'est-à-dire répartir les revenus issus des activités économiques sur la réserve urbaine – avec les autres Premières Nations du Traité n°1 est traitée

[130] « *Peguis is dragging its feet. The new leadership doesn't understand how much work has gone into this and what's at stake* »
[131] « *we just see a value in just working on our own independently and not have to deal with other partners and shareholders and having a sharing in something and having to deal with other entities and partners. It gets more complicated. And so we just wanna have some just for Peguis. So we could avoid the complications* »
[132] « *Peguis would hold shares and be in business with all six other bands, in a minority position with little or no say as to what is agreed to with Canada, the City of Winnipeg, or any developer* »

comme un jeu à somme nulle : ce que Peguis partage avec les autres, elle le perd pour elle-même ; alors que dans la vision plus fédéraliste, le partage des ressources est envisagé comme un objectif, la solidarité entre Premières Nations comme une nécessité. En plus de l'amoindrissement des revenus issus de la réserve urbaine, on voit que c'est le manque de contrôle sur la gestion de la question financière qui gêne Peguis. Le communiqué du 10 février indique que « Peguis n'aurait aucun contrôle sur les coûts, les dépenses et la distribution des profits, s'il y en a, à ses propres membres »[133] [Peguis First Nation, 2016 : 3].

Enfin, l'accent est mis sur l'importance de posséder une réserve qui n'appartienne qu'à Peguis. Alors que Meeches affirme « [n]ous ne pouvons pas être territoriaux. Nous ne pensions pas comme ça avant »[134] [Meeches, 2014a], Peguis vise la propriété pleine et entière de sa partie des Kapyong Barracks, sans partage avec les autres Premières Nations, et sur laquelle le gouvernement de la Première Nation serait le seul souverain [Entretien avec McCorrister, 2016 ; Peguis First Nation, 2016 : 3].

Au total, Peguis estime qu'une réserve commune affecte négativement ses intérêts à trois égards : l'association avec d'autres Premières Nations produit des complications sur la gestion des activités économiques ; le partage des profits et le processus collectif de décision de gestion de la réserve réduit la part des bénéfices de Peguis et son contrôle sur la réserve ; enfin, la propriété en commun de la réserve empiète sur la souveraineté de la Première Nation sur son territoire.

Dans les discours de McCorrister, la position de Peguis sur la question d'une réserve commune est justifiée par certaines caractéristiques de la Première Nation et par son indépendance historique :

> Vous savez, Peguis a toujours été indépendante, nous avons toujours travaillé ensemble de notre côté. Nous faisons partie d'un conseil tribal[135] maintenant […], mais à de nombreux égards, nous avons toujours été indépendants, parce que nous sommes une grande Première Nation, nous sommes la plus grande Première Nation du Manitoba. Nous avons beaucoup de membres, nous avons beaucoup de besoins que Peguis doit satisfaire, et donc de bien des façons nous sommes très indépendants. Et donc, oui, nous voulons travailler avec le Traité n°1 du mieux qu'on peut, mais nous avons aussi notre propre indépendance et nous avons notre propre vision

[133] « *Peguis would have no control over costs, expenses and the distribution of profit, if any, to its membership* »
[134] « *We can't be territorial. We didn't think that way* »
[135] Un conseil tribal est « organisme établi par un certain nombre de Premières Nations qui ont des intérêts communs et qui s'unissent volontairement pour offrir du renforcement de la capacité et/ou des services de programme aux Premières Nations membres » [Affaires autochtones et du Nord Canada, 2017b]. L'*Interlake Reserves Tribal Council*, dont fait partie Peguis, assiste les Premières Nations membres dans les domaines de l'aménagement du territoire (*land-use planning*), du développement économique ou de l'éducation par exemple [Interlake Reserves Tribal Council, [s. d.]].

de la direction où nous voulons emmener Peguis en termes de droits fonciers issus des traités et de développement économique pour le futur[136] [Entretien avec McCorrister, 2016].

La taille de la communauté de Peguis apparaît comme le principal facteur justifiant l'indépendance de la Première Nation. Meeches note que les Premières Nations du Traité n°1 ont un nombre de membres importants par rapport aux communautés des autres traités, ce qui joue sur leur vision d'une alliance avec les autres comme étant inutile [Entretien avec Meeches, 2015]. Peguis est en effet la plus importante Première Nation du Manitoba en termes de membres : elle en compte 10 510 [Indigenous and Northern Affairs Canada, 2020]. Elle a ainsi une population plus importante que la septième plus grande ville du Manitoba, Selkirk et ses 10 278 habitants. Avec une telle population, la Première Nation considère que s'allier avec d'autres bandes ne ferait que diluer sa voix et amoindrir son poids dans les négociations ou dans les décisions sur le futur des Kapyong Barracks.

Le projet d'appropriation territoriale formulée par Peguis pour les Kapyong Barracks est donc fondé sur une représentation de la nation dans laquelle « nation » équivaut à « Première Nation ». Le référent à partir duquel Peguis jauge l'impact de la création d'une réserve urbaine sur ses intérêts économiques et politiques et sa souveraineté n'est donc pas un ensemble plus large dont elle fait partie, la communauté du Traité n°1, mais un groupe plus restreint : sa propre bande.

La position de Peguis sur la question de la création d'une réserve commune sur les Kapyong Barracks eut un impact important sur les négociations avec le gouvernement fédéral. L'insistance de la Première Nation à obtenir une réserve individuelle compliqua les négociations pour la vente du terrain au Traité n°1 et la répartition des terres entre la Société Immobilière du Canada et les Premières Nations. La vision divergente de Peguis irrite les autres Premières Nations. Meeches qualifie l'attitude de Peguis de « cupide » et conclut que « les six autres réserves s'accordent à dire que l'on devrait avoir une [réserve] commune au Traité n°1, Peguis est la seule qui pense en quelque sorte qu'ils peuvent avoir le beurre et l'argent du beurre »[137] [Entretien avec Meeches, 2015].

McCorrister confirme que si les autres Premières Nations n'étaient pas impliquées dans les négociations sur la vente des Kapyong Barracks, Peguis achèterait la propriété en entier. Mais,

[136] « *You know Peguis has always been independent, we've always worked together on our own, we belong to a tribal council now […], but in a lot of respects we've always been independent cause we're a large First Nation, we're the largest First Nation in Manitoba. We have a lot of community members, we've have lots of needs that need to be met with Peguis and so in a lot of ways we're very independent and so, yes, we wanna work together with Treaty One the best we can but we also have our own independence, and we have our own vision in terms of where we see Peguis going in terms of TLE and economic development for the future* »

[137] « *all the six reserves agree that we should have Treaty One common, Peguis is the only one that kind of thinks they can have their cake and eat it too* »

quand je lui demande si les droits fonciers additionnels de Peguis par rapport aux autres Premières Nations l'autorisent à tenter d'acquérir tout le site, il répond : « Non, parce qu'elles sont impliquées, on doit discuter avec elles pour gérer ça »[138] [Entretien avec McCorrister, 2016]. Ce que Peguis exige au final, ce n'est pas d'oublier complètement l'idée d'une réserve commune. La réserve commune peut être envisagée, à la condition *sine qua non* que Peguis ait de toute façon sa propre réserve [Entretien avec McCorrister, 2016 ; Peguis First Nation, 2016]. L'on en revient alors à la difficulté que j'ai évoquée plus haut sur la répartition du site entre les Premières Nations du Traité n°1 : si Peguis a sa propre réserve, les six autres pourraient vouloir la même chose, diminuant d'autant plus la surface restante pour la création d'une réserve commune, voire annulant complètement le projet. Même si les autres Premières Nations souhaitent toujours utiliser l'ancienne caserne pour créer une réserve commune, la question se pose de savoir comment répartir la propriété entre la réserve de Peguis et celle du Traité n°1.

La résolution des rivalités inter-Premières Nations et le triomphe de l'approche collaborative

Entre septembre 2015 et début 2017, les négociations entre les Premières Nations du Traité n°1, auxquelles assiste un représentant du gouvernement fédéral, sont donc bloquées à cause de la divergence de représentations entre Peguis et les six autres Premières Nations sur la répartition du site de l'ancienne base militaire. La situation va toutefois se débloquer, sans qu'il soit possible d'affirmer avec certitude la raison de ce revirement. Le 11 avril 2018, un accord de principe est signé entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations du Traité n°1. L'accord de principe précise la répartition de la propriété : 32 % iront à la Société Immobilière du Canada (21 hectares) et les 68 % restants, soit 44 hectares, aux Premières Nations ; les Premières Nations savent déjà quelle portion du site elles recevront, même si le détail n'est pas rendu public à l'époque. Le prix de vente, lui, n'est pas annoncé. Le texte de l'accord ne sera jamais publié lui non plus.

Au cours de la cérémonie de signature de l'accord, les divergences causées par la position de Peguis semblent oubliées. Le Chef de Sandy Bay affirme par exemple : « nous avons agi comme un front uni, en tant que famille du Traité [n°1], avons parlé en tant qu'une nation pour nos nations »[139] [Roulette cité par National Defence, 2018]. Aucun des discours des sept chefs ne mentionne spécifiquement sa propre communauté [Billeck, 2018 ; Bruch et Pfeifer, 2018 ; Cbc.ca, 2018a, 2018b]. Tous mettent l'accent sur la victoire que représente pour l'ensemble du Traité n°1 la signature de ce document et parlent de « nation » au singulier, en référence à la

[138] « *No, because they're involved, we have to sit down with them to work it out* »
[139] « *We have moved as a United Front, as we the Treaty Family, have spoken as A Nation for our Nations* »

communauté composée des sept Premières Nations [National Defence, 2018]. Le Chef de Peguis rappelle notamment que le site se trouve au cœur du territoire couvert par le Traité n°1, « là où la signature originelle des traités numérotés eut lieu entre deux Nations, nos ancêtres autochtones et le Canada »[140] [Hudson cité par National Defence, 2018]. Dans cette affirmation, on ne trouve plus trace de la représentation de la nation comme correspondant à une Première Nation individuelle ; au contraire, la nation autochtone transparaît comme un ensemble bien plus large, allant même au-delà du Traité n°1, et reposant sur un événement commun constitutif d'une histoire commune, la signature des traités.

La confidentialité entourant l'accord de principe et les négociations qui le précédèrent obligent à formuler des hypothèses sur les raisons du déblocage de la situation. Les détails de l'accord ne sont pas publiés, le contenu des négociations est tenu secret et, au cours des entretiens que j'ai menés entre 2015 et 2017, la gêne de mes interlocuteurs était palpable dès que le sujet des négociations entre Premières Nations était évoqué. Mes questions sur la répartition du site entre les bandes et la création potentielle d'une réserve commune rencontraient le plus souvent des réponses évasives, voire le refus catégorique de répondre[141]. Je fais toutefois l'hypothèse que c'est un changement de *leadership* au sein de la Première Nation de Peguis qui a entraîné le déblocage des négociations. Dans une vidéo YouTube postée par Hudson quelques jours avant l'élection du Chef et du Conseil de Peguis, Dennis Meeches s'adresse aux membres de Peguis et affirme son soutien à Hudson, « à cause de Kapyong et de la position du Traité n°1. J'ai la conviction que Glenn Hudson soutiendra la position du Traité n°1 et le fait que nous avons besoin d'avancer, unis, dans une position collective, sur Kapyong. A mes yeux, c'est très important pour nous tous, en tant que citoyens du Traité n°1 »[142] [Meeches dans Hudson, 2017]. Comme l'indique la description de la vidéo, l'élection de Glenn Hudson est vue comme permettant de remettre les négociations « sur le droit chemin pour bénéficier à toutes les nations du Traité n°1 »[143] [Hudson, 2017]. En sous-main, c'est la Cheffe Cindy Spence qui est visée et qui aurait, avec son refus d'une réserve commune, fait dérailler les négociations, impactant négativement les autres Premières Nations du Traité n°1[144]. Le 26 mars 2017, Hudson bat

[140] « *where the original signing of the numbered treaties among two Nations took place, our Indigenous ancestors and Canada* »
[141] Au cours de mon enquête de terrain, le sujet des Kapyong Barracks s'est révélé le plus sensible. C'est à peu près le seul sujet à propos duquel certains de mes interlocuteurs ont tout simplement refusé de répondre.
[142] « *because of Kapyong and the Treaty One position. I believe Glenn Hudson will endorse the Treaty One position and that we need to move forward in unity, in a collective position on Kapyong. And for me, that's so important for all of us, as Treaty One citizens* »
[143] « *get back on track to benefit all Treaty 1 nations* »
[144] Le sujet des Kapyong Barracks est clairement instrumentalisé par Hudson avant l'élection pour lui permettre de se démarquer de sa concurrente. Pourtant, d'après les informations que j'ai pu obtenir, il n'a pas toujours été en faveur d'une réserve commune. Un fonctionnaire du gouvernement fédéral dans le secret des négociations en cours, me confie en effet début 2016 que la position que Peguis sur la réserve commune était celle du Chef

Spence et redevient Chef de Peguis. A peine un an plus tard, l'accord de principe est signé. Je fais donc l'hypothèse que le retour au pouvoir de Hudson, briguant le poste de Chef avec un programme mettant en avant la création d'une réserve commune sur les Kapyong Barracks, a permis aux Premières Nations du Traité n°1 de formuler un projet consensuel sur la répartition du site, débloquant ainsi les négociations avec le gouvernement fédéral.

Le 30 août 2019, le gouvernement fédéral et les Premières Nations du Traité n°1 signent un second accord, qualifié d'accord de règlement global, sur la vente des Kapyong Barracks. Il décrit les modalités de transfert du site aux Premières Nations, concrétisant l'accord de principe d'avril 2018 [National Defence, 2019]. Là encore, le texte de l'accord n'est pas publié : une clause de confidentialité interdit aux parties de le rendre public [Kavanagh, 2019]. Jim Carr, le député de la circonscription de Winnipeg-Centre-Sud, où se trouve la caserne, annonce qu'un prix final n'a toujours pas été déterminé [Kavanagh, 2019]. Le site du Ministère de la Défense nationale, propriétaire de la caserne, précise que « le transfert du site […] devrait se faire dès que le Canada et les Premières Nations auront complété les étapes nécessaires à la création des terres de réserve » [National Defence, 2019]. Autrement dit, le projet de réserve urbaine sur les Kapyong Barracks passe à partir d'août 2019 dans le processus que j'ai décrit dans les chapitres précédents, celui de la Politique d'Ajouts aux Réserves.

Après la fin du rapport de forces entre les Premières Nations du Traité n°1 et le gouvernement fédéral, la création d'une réserve urbaine sur les Kapyong Barracks a été retardée par l'existence de projets d'appropriation territoriale rivaux de la part des gouvernements autochtones. Ces projets s'ancraient dans des représentations divergentes de la nation autochtone. L'initiative de réserve urbaine commune s'appuie sur la mobilisation de discours entendant la nation comme englobant tous les membres des Premières Nations du Traité n°1 ; dans cette perspective fédéraliste, la création et le développement de cette réserve sont perçus comme l'opportunité pour les sept Premières Nations de s'allier pour protéger leurs intérêts économiques et renforcer les moyens d'exercice de la souveraineté de chacune, en recourant notamment au partage des ressources – territoriales et financières. Le projet formulé de réserve individuelle initialement par la Première Nation de Peguis, quant à lui, s'appuie sur une autre représentation de la nation, où le référent n'est pas la communauté du Traité n°1 mais la bande individuelle, ses membres et son gouvernement ; dans cette vision indépendantiste, le meilleur moyen de défendre les intérêts économiques et la souveraineté de la Première Nation est de travailler en autonomie, afin de conserver le contrôle sur le territoire de la réserve, et la production et la répartition des richesses qui en sont issues. Ces deux représentations irréconciliables, et les projets

précédent, donc Hudson, que Spence a simplement reprise et rendue publique en février 2016 [Entretien avec Smith, 2016].

d'appropriation territoriale des Kapyong Barracks qui en découlent, bloquèrent les négociations pour la répartition du site entre les Premières Nations prétendantes pendant plusieurs années après la fin du conflit avec le gouvernement fédéral. Le revirement de Peguis sur la question de la réserve commune conduisit à la résolution de ce conflit inter-Premières Nations ; son alignement sur la position des autres Premières Nations du Traité n°1 permit l'émergence d'un consensus sur le projet d'appropriation territoriale visant les Kapyong Barracks et déboucha sur la conclusion d'un accord avec le gouvernement fédéral pour le transfert de l'ancienne caserne au Traité n°1.

Deux éléments sont encore nécessaires pour que ce projet se concrétise. D'une part, les Premières Nations doivent passer par le processus décrit dans la Politique d'Ajouts aux Réserves pour que le statut de réserve soit octroyé au terrain, le faisant passer officiellement sous juridiction autochtone. D'autre part, il faut redévelopper le site pour réaliser son potentiel économique et atteindre les objectifs de création de sources de revenus à l'origine du projet d'appropriation territoriale. Ces deux processus prendront chacun plusieurs années. A l'heure où j'écris ces lignes, aucune information n'est disponible sur la conversion en réserve des Kapyong Barracks ; toutefois, si l'on s'appuie sur les dernières estimations disponibles, elle prendra entre cinq et sept ans [Office of the Auditor General of Canada, 2009]. La viabilisation du site implique la démolition des bâtiments, prévue sur plusieurs années[145], puis la mise en œuvre du redéveloppement à proprement parler, suivant les plans conçus par les Premières Nations. Le porte-parole du Traité n°1 indique que redévelopper le site prendra entre dix et vingt ans [Froese, 2018 ; Frew, 2019]. Les étapes de création et de développement de la réserve urbaine, que nous avons pu étudier en détail pour les projets portés par la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon et la Première Nation de Long Plain à Winnipeg, sont donc encore à venir au moment de la rédaction de cette thèse. Les Premières Nations ont en revanche rapidement mis sur pied une nouvelle entité, fer de lance de leur collaboration économique et premier pas vers une coopération entre les gouvernements du Traité n°1.

2.2 La *Treaty One Development Corporation* : du projet économique à la coopération intergouvernementale

Les deux cas d'étude sur lesquelles je me suis penchée précédemment – la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon et la Première Nation de Long Plain à Winnipeg – m'ont permis de

[145] La première phase de démolition se déroula entre juin 2018 et mai 2019 et permit de retirer du site les matériaux de construction dangereux, comme l'amiante, et de détruire 13 bâtiments ; la deuxième phase, censée se dérouler entre septembre 2019 et le printemps 2020, a été prolongée et doit prendre fin à l'automne 2021 : l'objectif est de démolir les bâtiments restants, les chaussées, parkings, trottoirs et toutes les infrastructures liées aux services publics (eau, électricité, gaz…) à l'exception des égouts [Frew, 2019].

montrer que la création de réserves urbaines représentait l'arrivée en ville inédite d'acteurs autochtones gouvernementaux, d'entités souveraines qui étendent leur juridiction et s'approprient les espaces urbains jusque-là hors de leur portée. Le projet de réserve urbaine commune sur les Kapyong Barracks fait quant à lui émerger un nouveau type d'acteur gouvernemental. Il ne s'agit plus d'un gouvernement individuel qui prend place dans la ville, mais d'une coalition de gouvernements autochtones qui agissent collectivement. Le développement et la gestion des Kapyong Barracks servent de base à la coopération économique entre les sept bandes, qui est envisagée comme la première étape de la constitution d'un gouvernement du Traité n°1.

La déclaration du 23 mai 2017 cimente l'alliance autochtone du Traité n°1

Le 23 mai 2017, une cérémonie est organisée sur le site des Kapyong Barracks par les Premières Nations du Traité n°1. Au cours de cet événement, les représentants des sept Premières Nations signent une déclaration commune cimentant leur unité retrouvée. Cette cérémonie intervient quelques semaines après la réélection de Glenn Hudson comme Chef de Peguis et le réalignement de la Première Nation sur la position majoritaire du Traité n°1 sur la création d'une réserve commune sur les Kapyong Barracks. Plus tard dans la journée, les représentants des Premières Nations se réunissent avec le gouvernement fédéral pour continuer les négociations relatives au partage de la propriété, qui sera officialisée avec l'accord d'avril 2018. Le contenu de l'accord signé par les Premières Nations membres du Traité n°1 est révélateur des motivations et des objectifs des signataires.

Encadré 1. Déclaration des Premières Nations du Traité n°1, le 23 mai 2017[146]

ATTENDU QUE chacune de nos Nations a été chargée de s'assurer que nous assumons la responsabilité de parcourir, servir and protéger la terre et que nous avons en ce sens établi des lois et des coutumes précises fondamentales à l'acquittement de cette responsabilité,

ET ATTENDU QUE, les droits et les responsabilités conférées aux Nations et aux Peuples du Traité n°1 par le Créateur ne peuvent être altérés, diminués, dilués, empêchés ou sapés par quelque texte législatif, constitution, politique ou tout autre instrument que ce soit au Canada ou dans toute province ou par un autre pays ou Etat, et

PAR CONSEQUENT, nos Nations ont signé une alliance sacrée en 1871, connu sous le nom de Traité n°1, un document légal reconnu internationalement de négociations entre des Nations ; et que ce Traité est destiné à être honoré par toutes les parties avec les Premières Nations connues sous le nom de Première Nation de Sagkeeng, Nation Ojibwé de Brokenhead, Première Nation de Peguis, Première

[146] Voir en annexe pour la version originale du texte, retranscrite par l'auteure à partir de la photographie publiée sur la page Facebook de la Première Nation de Peguis le 23 mai 2017.

Nation Anishinabe de Roseau River, Première Nation Ojibwé de Sandy Bay, Première Nation de Long Plain et Première Nation de Swan Lake.

LES PREMIERES NATIONS DU TRAITE N°1 DECLARONS PAR LA PRESENTE :

Que les Premières Nations du Traité n°1 affirmons notre droit individuel et collectif à l'auto-détermination en tant que peuples autochtones et avons exercé ces droits depuis des temps immémoriaux ; qui plus est, ces droits sont immuables ; et

Les Premières Nations du Traité n°1 avons établi nos droits à l'auto-détermination en tant que peuples autochtones dans le droit national comme international comme reconnu par l'article 35 de la Loi constitutionnelle (1982) et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui inclut la quête du développement économique et des ressources de nos terres, et

Que les Premières Nations du Traité n°1 n'avons pas renoncé à nos droits sur la terre et les ressources naturelles dans le territoire du Traité n°1 et possédons toujours l'autorité pour assurer la protection du territoire du Traité n°1 et de ses ressources naturelles, et

Que nous reconnaissons que les peuples des Nations du Traité n°1 réclament des mesures de protection pour s'assurer que l'intégrité environnementale de nos terres est préservée pour les générations à venir.

PAR CONSEQUENT, LES PREMIERES NATIONS DU TRAITE N°1 AFFIRMONS EGALEMENT QUE :

Nous servirons de voix unifiée pour les peuples des Premières Nations du Traité n°1 là où nécessaire,

Collectivement, nous nous assurerons que les obligations non résolues issues des traités, la consultation et l'accommodement seront mises en œuvre dans tous les domaines et dans le cadre du développement des ressources dans le meilleur intérêt de chaque Première Nation du Traité n°1, et

Nous partageons une vision collective de la quête de la prospérité en exerçant librement notre statut de Nation définie par notre identité, nos langues et valeurs, notre culture et nos structures traditionnelles distincts.

CETTE DECLARATION est signé au sein du territoire du Traité n°1 dans la province du Manitoba le 23 mai 2017, pour aussi longtemps que le soleil brillera, que l'herbe poussera et que les rivières s'écouleront.

Signatures

Chef Glenn Hudson, Première Nation de Peguis ; Chef Jim Bear, Nation Ojibwé de Brokenhead ; Cheffe Francine Meeches, Première Nation de Swan Lake ; Chef Craig Alexander pour la Première Nation Anishinabe de Roseau River ; Chef Dennis Meeches pour la Première Nation de Long Plain ; Chef Lance Roulette pour la Première Nation Ojibwé de Sandy Bay ; Chef Derrick Henderson pour la Première Nation de Sagkeeng.

Plusieurs éléments importants pour comprendre le projet des Premières Nations ressortent de cette déclaration. D'abord, la signature du Traité n°1 est présentée comme moment fondateur de l'alliance : créée en 1871, l'alliance entre les Premières Nations est renouvelée par la signature de ce document, puisqu'il s'agit de déclarer à nouveau les principes énoncés dans le

Traité n°1 [Peguis First Nation, 2017]. Les Premières Nations réitèrent ensuite leur droit à l'auto-détermination, reconnue juridiquement au Canada comme dans le droit international, et précisent que ce droit n'a jamais cessé d'être revendiqué et exercé par les gouvernements autochtones ; elles inscrivent ce droit à l'auto-détermination dans leur statut à part au sein du pays, en tant qu'Autochtones ayant une identité distincte. Dans tout ce texte, l'accent est mis sur le caractère collectif des actions que les Premières Nations s'engagent à mener à l'avenir. L'objectif est la défense d'intérêts communs – elles s'engagent ensuite à agir collectivement pour la défense de leurs droits fonciers issus des traités et pousser le gouvernement fédéral à s'acquitter de ses devoirs de consultation et d'accommodement relatifs à tout projet qui traverse le territoire couvert par le Traité n°1 – et des intérêts individuels de chaque Première Nation. La déclaration rappelle que la nation autochtone réside dans les peuples signataires du Traité n°1, autrement dit dans les membres des sept Premières Nations : c'est envers eux, et les générations futures, que les Chefs des Premières Nations ont une responsabilité et doivent rendre des comptes – sous-entendu, pas aux gouvernement fédéral ou provincial.

Deux autres éléments me paraissent particulièrement important au regard du contexte dans lequel ce document a été signé et la cérémonie organisée : la date et le lieu. En mai 2017, les Premières Nations sont toujours en train de négocier la vente des Kapyong Barracks avec le gouvernement fédéral. La répartition du site entre elles et la Société Immobilière du Canada n'est pas encore arrêtée. L'organisation d'une telle cérémonie, publique et couverte par les médias locaux, permet de mettre en scène le front commun des Premières Nations et de montrer que les rivalités entre elles pour le partage du terrain appartiennent au passé. Dans leur déclaration, les Premières Nations insistent à plusieurs reprises sur l'importance du développement économique et de leur droit à le mettre en œuvre sur leurs propres terres, c'est-à-dire les terres de réserve faisant partie de leur juridiction. L'allusion aux Kapyong Barracks est à peine voilée. Par ce document, les Premières Nations réitèrent leur volonté de développer les Kapyong Barracks sous le statut de réserve – donc placées sous leur souveraineté – et leur droit à le faire, non pas en tant que simples entités économiques, mais bien en tant que gouvernements. Le choix de tenir la cérémonie sur le site de l'ancienne caserne permet d'avancer qu'elles font un lien entre leur alliance et le projet de réserve urbaine commune. Il s'agit également par-là, comme l'indique la mention que la base militaire se trouve sur le territoire du Traité n°1, de réaffirmer que les droits autochtones et issus des traités ne sont pas cantonnés aux seules réserves – les Premières Nations ont des droits, et le gouvernement des responsabilités envers elles, sur tout leur territoire traditionnel.

L'accord du 23 mai 2017 cimente officiellement l'alignement des Premières Nations sur une position commune sur l'avenir des Kapyong Barracks. C'est le premier pas vers un processus

de collaboration qui va s'approfondir rapidement dans les mois suivants avec la création de la *Treaty One Development Corporation*.

La Treaty One Development Corporation : un outil de collaboration économique centré sur la future réserve urbaine des Kapyong Barracks

La *Treaty One Development Corporation* (T1DC) est créée le 12 juillet 2018. Son mandat est très explicitement lié à la future réserve urbaine des Kapyong Barracks : « la priorité immédiate de T1DC est le développement économique, et particulièrement le développement des terres de Kapyong »[147] [Treaty One Development Corporation, [s. d.]].

Plus spécifiquement, elle a pour rôle d'« Utiliser, gérer, administrer et réguler ses terres de Kapyong ; Contrôler la disposition des droits et intérêts sur ses terres de Kapyong ; Réguler l'utilisation des bâtiments sur ses terres de Kapyong ; Utiliser, gérer et administrer son argent et autres actifs utilisés, générés et requis par rapport aux terres de Kapyong »[148] [Treaty One Development Corporation, [s. d.]]. En outre, et ce de manière cohérente avec la déclaration du 23 mai 2017, le mandat de la *Treaty One Development Corporation* inclut « de promouvoir le bien-être général des membres des Premières Nations du Traité n°1 ; et de promouvoir et mettre en œuvre le développement communautaire »[149] [Treaty One Development Corporation, [s. d.]].

Le conseil d'administration de la société est composé des sept chefs des Premières Nations Traité n°1. Dennis Meeches, le Chef de Long Plain, est président (*chairperson*) et porte-parole de la compagnie. Le personnel est, à une exception près, constitué de membres de ces Premières Nations.

Parmi les postes les plus importants, on trouve un membre de Peguis et un membre de Long Plain. Le premier, Whelan Sutherland, occupe le poste de directeur général (*Chief Executive Officer*) ; il a travaillé auparavant pour la *Chief Peguis Investment Corporation*, qui gère les investissements et le développement économique de la Première Nation de Peguis [Chief Peguis Investment Corporation, [s. d.]]. Le second, le directeur des opérations (*Chief Operating Officer*) n'est autre que Tim Daniels, qui joua un rôle essentiel à la création et au développement

[147] « *The immediate focus of T1DC shall be economic development, and specifically development of Kapyong Lands* »
[148] « *To use, manage, administer and regulate its Kapyong Lands ; To control the disposition of rights and interests in its Kapyong Lands ; To regulate the use of buildings on its Kapyong Lands ; To use, manage and administer its moneys and other assets utilized, generated and required as part of the Kapyong Lands* »
[149] « *To promote the general welfare of the members of the Treaty One First Nations; and To promote and carry out community development* »

des réserves urbaines de la Première Nation de Long Plain à Portage la Prairie et à Winnipeg[150]. Il quitte la *Arrowhead Development Corporation*, l'entreprise de développement économique de Long Plain, en avril 2019. Le rôle de Daniels par rapport aux Kapyong Barracks est de « préparer la propriété pour son développement »[151] : il s'agit de formuler le plan général d'aménagement du site, négocier l'accord municipal sur les services avec la ville de Winnipeg, mettre sur pied les processus de gouvernance territoriale et procéder à la conversion au statut de réserve de l'ancienne caserne [Treaty One Development Corporation, [s. d.]]. Les Chefs du Traité n°1 chargent donc la personne qui a mené à bien les projets de réserves urbaines de Portage la Prairie et de Madison de mettre sur pied la réserve urbaine des Kapyong Barracks : ils capitalisent ainsi sur l'expérience de Long Plain.

En outre, le siège de la *Treaty One Development Corporation* est localisé au 1075 Portage Avenue à Winnipeg, qui n'est autre que la réserve urbaine de la Première Nation de Peguis, la dernière en date créée dans la capitale manitobaine[152]. La localisation du siège de la compagnie sur une réserve permet d'exempter d'impôts les Indiens enregistrés y travaillant – une pratique devenue commune depuis que les réserves urbaines se multiplient[153].

Ces trois éléments – la composition du conseil d'administration, du personnel et la localisation du siège de la compagnie sur la réserve urbaine de Peguis – représentent la mise en œuvre d'un principe énoncé dans l'accord du 23 mai 2017 : les Premières Nations du Traité n°1 mettent en commun leurs ressources, humaines et territoriales, pour réaliser collectivement leur objectif de développement économique.

Même si le mandat principal de la *Treaty One Development Corporation* est, au moment où j'écris cette thèse, de gérer la création et le développement de la réserve urbaine sur les Kapyong Barracks, son existence révèle un projet plus large : la création d'un gouvernement du Traité n°1.

[150] Voir le Chapitre 3.
[151] « *get the lands ready for development* »
[152] La propriété, achetée par Peguis en 2014, a reçu le statut de réserve le 11 juillet 2019.
[153] Le 1075 Portage accueille en outre les bureaux de la *Chief Peguis Investment Corporation*, précitée. La réserve urbaine de Swan Lake dans la municipalité de Headingley accueille le siège du *Treaty Land Entitlement Implementation Monitoring Committee* qui arbitre les disputes relatives à la mise en œuvre des droits fonciers issus des traités, et de l'*Interlake Reserves Tribal Council*. Sur celle de Long Plain dans la circonscription de Saint-James, on trouve par exemple les bureaux de l'Assemblée des Chefs du Manitoba, de la Commission des relations découlant des traités ou encore du *Manitoba First Nations Education Resource Council*.

La fonction économique de la *Treaty One Development Corporation*, au vu des éléments que j'ai présentés plus haut, ne fait aucun doute. Mais le développement économique de la réserve urbaine sur les Kapyong Barracks n'est pas une fin en soi ; à travers ce développement économique, et grâce aux revenus qu'il procurera aux Premières Nations du Traité n°1, il s'agit également de se donner les moyens de l'auto-détermination qu'elles revendiquent. La « vision collective »[154] ébauchée dans la déclaration du 23 mai 2017 s'articule autour de la recherche de la prospérité [Premières Nations du Traité n°1, 2017] ; cette prospérité est recherchée afin de permettre aux gouvernements autochtones de « faire progresser le bien-être économique et social des citoyens de nos sept Premières Nations membres »[155] [Treaty One Development Corporation, [s. d.]]. En cela, l'objectif de la *Treaty One Development Corporation* ne diffère pas de celui de la *Arrowhead Development Corporation* de Long Plain ou de la *Muskeg Lake Cree Nation Investment Management Corporation* : il s'agit de gérer les affaires économiques des Premières Nations pour maximiser les revenus potentiels issus de la réserve urbaine afin de compenser le sous-financement fédéral des réserves et d'avoir des ressources financières qui ne proviennent pas d'un autre gouvernement – fédéral en l'occurrence. Il y a toutefois une différence fondamentale entre les compagnies de Long Plain et Muskeg Lake et la *Treaty One Development Corporation* : celle-ci ne sert pas les intérêts d'une seule Première Nation mais d'un groupe de Premières Nations, qui se présente non pas comme une simple coalition de gouvernements mais comme un nouvel échelon de gouvernance.

Les Chefs nourrissent en effet l'ambition « d'établir le Traité n°1 comme un gouvernement indépendant de Premières Nations »[156] [Treaty One Development Corporation, [s. d.]]. La *Treaty One Development Corporation* est envisagée comme un outil au service de la mise en œuvre de cette ambition. Le rôle ultime de la *Treaty One Development Corporation* est « de faire office d'administration pour le gouvernement du Traité n°1 »[157] [Treaty One Development Corporation, [s. d.]]. On note l'usage du singulier pour se référer à « gouvernement » : il ne s'agit pas de veiller aux intérêts des Premières Nations individuellement, mais bien de gérer leurs affaires collectivement, en créant une entité administrative et économique au-dessus des bandes. Ce nouvel outil de gouvernance est dès sa conception destiné à la gestion des Kapyong Barracks dans un premier temps mais les gouvernements des Premières Nations envisagent de lui déléguer d'autres compétences dans le futur. En effet, la *Treaty One Development*

[154] « *collective vision* »
[155] « *advancing the economic and social well-being of the citizens of our seven member First Nations* »
[156] « *to establish Treaty One as an independent, First Nations government* »
[157] « *shall act as the administration for the Treaty One government* »

Corporation pourra être sollicitée pour mettre en œuvre des compétences qui sont normalement dévolues aux bandes : éducation, santé, affaires sociales et judiciaire par exemple [Treaty One Development Corporation, [s. d.]]. La coopération entre les Premières Nations du Traité n°1, fondée sur le développement économique, s'articule donc plus largement autour d'un projet politique à long terme.

L'entreprise créée par les Premières Nations du Traité n°1 s'apparente au Conseil du Traité n°1, un outil de gouvernance collective dont Dennis Meeches se fait le porte-parole. Dans sa vision, le Conseil du Traité n°1 « opère comme un gouvernement »[158] [Entretien avec Meeches, 2015]. A cet effet, il servirait aux Premières Nations à gérer collectivement des sujets qui les touchent toutes, comme l'explique Meeches[159] :

> Mon objectif, c'est de renforcer le Traité n°1, d'avoir un Grand Conseil pour que l'on puisse gérer collectivement les problèmes qui impactent la zone du Traité n°1, qui est la partie sud de la province, et donc ça veut dire gérer collectivement les droits fonciers issus des traités, les projets d'énergie qui se multiplient dans nos territoires, négocier avec le gouvernement… Tout ce qui se passe dans le Traité n°1[160] [Entretien avec Meeches, 2015].

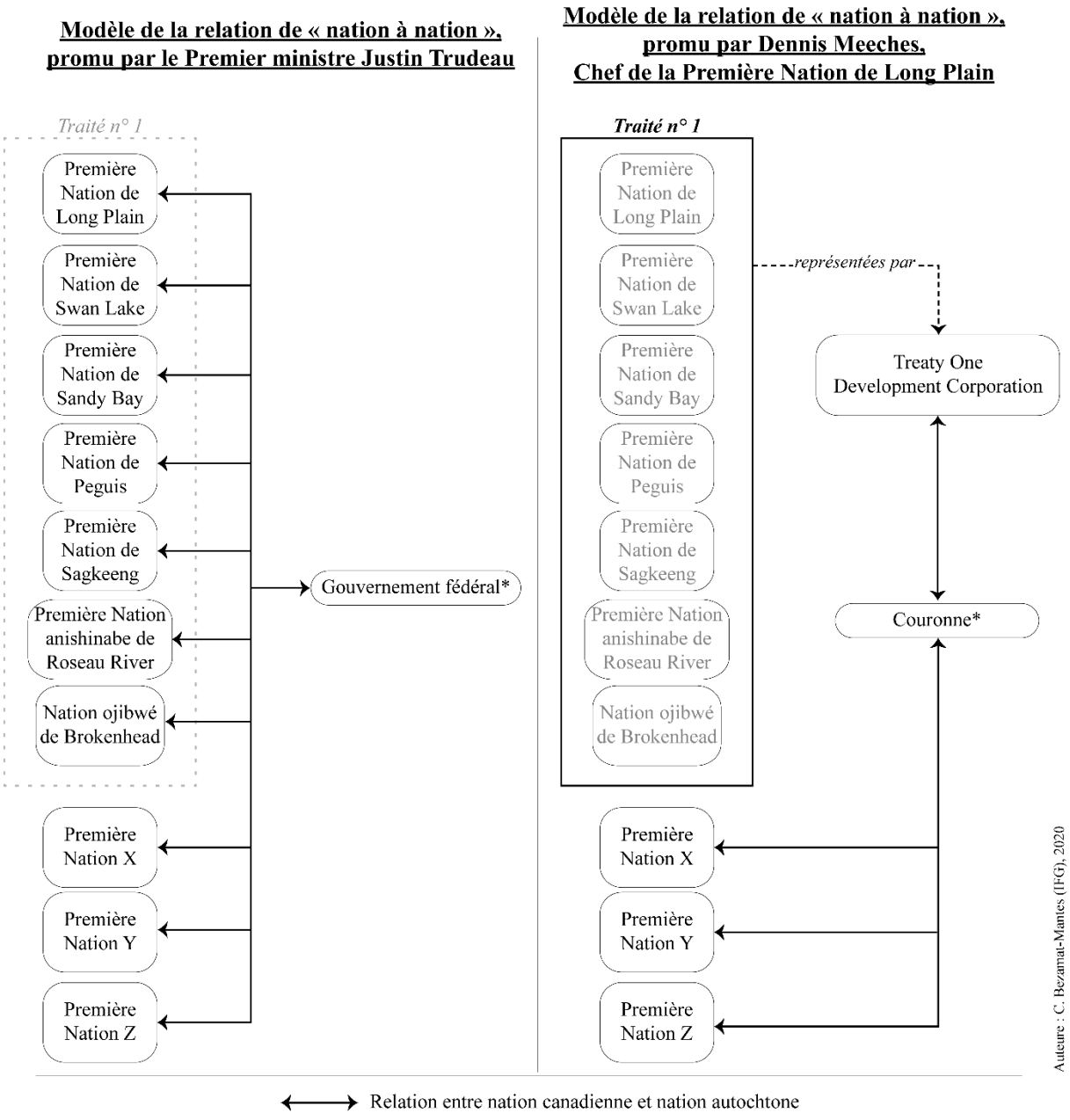
L'intérêt pour les Premières Nations de s'allier, par exemple dans des négociations avec le gouvernement fédéral, est de peser plus lourd dans le rapport de force qui les oppose. En adoptant une position unifiée sur les sujets cités par Meeches, en administrant collectivement leurs territoires et la provision de services à leurs membres, les Premières Nations du Traité n°1 retravaillent la notion de nation autochtone, jusqu'ici définie dans les faits par le gouvernement fédéral qui fait une équivalence entre 'nation' et 'bande'. L'alliance du Traité n°1 permet pour Meeches de reconfigurer la relation entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral – ou plus précisément avec la Couronne qui, étant signataire du traité, est aux yeux des Premières Nations la seule interlocutrice viable[161]. Depuis l'élection en 2015 de Justin Trudeau au poste de Premier Ministre, le gouvernement fédéral tache de présenter ses relations avec les Autochtones du pays comme une relation de « nation à nation ». Cette attitude contraste avec celle, dominante depuis les débuts de la colonisation, qui voit les Autochtones comme des

[158] « *operating like a government* »
[159] Notre entretien eut lieu en octobre 2015, soit environ deux ans et demi avant la création de la *Treaty One Development Corporation*. Meeches s'exprime ici sur la manière dont il envisage un outil de gouvernance collective pour les Premières Nations du Traité n°1 sous la forme d'un Grand Conseil, encore au stade du potentiel au moment où nous échangeons. On retrouve toutefois dans les fonctions de la *Treaty One Development Corporation* de nombreux points évoqués par Meeches pendant notre entretien.
[160] « *my objective is to strengthen the Treaty 1, to have a Grand Council so we can deal with issues collectively that affect the Treaty 1 area which is the Southern part of the province and so that means to collectively be dealing with Treaty Land Entitlements, energy projects that are cascading through our territories, negotiating with the government… Anything that's happening in Treaty 1* »
[161] La Couronne est représentée dans les provinces canadiennes par les Lieutenants-gouverneurs et, au niveau fédéral, par le Gouverneur général. Les Premiers ministres, fédéraux ou des provinces, ne sont pas des représentants de la Couronne.

pupilles de l'Etat – attitude qui explique pourquoi les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens » relèvent de la compétence exclusive du gouvernement fédéral depuis la Confédération [Parlement du Royaume-Uni, 1867 : sect.91(24) ; Gouvernement du Canada, 1982 : sect.91(24)]. C'est la catégorisation des Indiens comme pupilles de l'Etat qui explique également pourquoi les gouvernements autochtones ne détiennent pas eux-mêmes le titre foncier de leurs terres de réserve : considérant les Autochtones comme sujets à manipulation de la part des colons blancs, la Couronne a opté pour un mode de propriété des réserves qui se rapproche de l'usufruit – le gouvernement fédéral détient le titre des réserves, dont les Indiens ont l'usage et le bénéfice. Parler de relation de nation à nation, comme le fait l'administration Trudeau, c'est donc se distancer de la posture paternaliste de ses prédécesseurs et envisager les gouvernements des Premières Nations comme des égaux au sein de la confédération. Dans ce cadre, une alliance entre Premières Nations prend aux yeux de Meeches d'autant plus de sens : « Est-ce que vous arrivez à imaginer qu'il y a 33 réserves ojibwés dans le sud du Manitoba, mais elles font toutes affaires de nation à nation avec le gouvernement [fédéral]. Ma préférence serait nation à nation du Traité n°1, pas [une relation de] Long Plain avec la Couronne, mais du Traité n°1 avec la Couronne. Alors, les bénéfices descendraient du Traité n°1 vers les tribus »[162]. Le schéma 3 illustre la différence entre le fonctionnement actuel et celui, porté par Meeches, dans lequel la *Treaty One Development Corporation* jouerait un rôle de supra-gouvernement autochtone.

Le territoire et son contrôle sont au cœur de ce projet de gouvernement du Traité n°1. Il ne s'agit pas seulement de gérer ensemble les programmes d'éducation ou de santé et de négocier collectivement avec le gouvernement fédéral, mais bien de mettre en place une gouvernance collective des terres des Premières Nations dans le sud de la province, pour le bénéfice des membres de toutes les bandes du Traité n°1. Meeches envisage ainsi d'encourager la gouvernance commune des Premières Nations dans de nouveaux domaines, tels que la gestion de réserves naturelles et de parcs régionaux, comme le font les gouvernements provinciaux, ou la gestion de sites sacrés ou ayant une importance historique pour les Premières Nations du sud du Manitoba [Entretien avec Meeches, 2015].

[162] « *Can you imagine, there's 33 Ojibway reserves in the South of Manitoba, but they're all dealing nation-to-nation with the government. My preference would be Treaty One nation-to-nation, not Long Plain to the Crown, but the Treaty One to the Crown. Then the benefits would flow from Treaty One down to the tribes* »



*Les Traités mentionnent explicitement la relation entre les Premières Nations et « Sa Majesté la Reine », incarnation de la Couronne et Cheffe de l'Etat canadien. Les Traités ayant été signés par des représentants de la Couronne, certaines Premières Nations considèrent que leur interlocuteur ne doit pas être le gouvernement fédéral mais le gouverneur général, représentant au Canada de Sa Majesté la Reine.

Schéma 18 : Deux modèles de relation de « nation à nation »

La création d'une réserve commune sur les Kapyong Barracks est donc le point de départ de la mise en œuvre d'une stratégie de coopération entre Premières Nations qui dépasse le simple enjeu économique. La gestion collective de la création et du développement de la réserve urbaine de Kapyong est envisagée comme le fondement à partir duquel les Premières Nations mettront sur pied un nouveau mode de gouvernance dans les domaines économiques, sociaux et de la gestion du territoire, associant les sept gouvernements autochtones du Traité n°1. La coopération intergouvernementale des Premières Nations participe à la mise en application

d'une représentation de la nation fondée non plus sur les bandes, créations du gouvernement fédéral, mais sur l'appartenance à une même communauté, partageant l'histoire du Traité n°1. En cela, les Premières Nations du Traité n°1 s'alignent sur l'une des recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones[163] (CRPA). La CRPA fit le constat que le terme « Première Nation » renvoyait à un « groupe relativement petit de personnes autochtones vivant dans un lieu précis et faisant partie d'une nation ou d'un peuple autochtone plus large »[164] [CRPA cité par Henderson dans Teves *et al.*, 2015 : 190]. En conséquence, elle recommanda au Canada d'encourager la reformation des nations telles qu'elles existaient avant la colonisation. Dans ce contexte, « créer une réserve en commun au Traité n°1 [à Kapyong] soutiendrait l'agrégation et la reconstitution de la nation originelle »[165] [Entretien avec Smith, 2016].

Depuis la création de la *Treaty One Development Corporation* en juillet 2018, les Premières Nations multiplient les initiatives démontrant le travail collectif allant dans le sens d'une reformation de la nation originelle. Les outils de communication collectifs se multiplient. Une page Facebook et le site internet de la *Treaty One Development Corporation*, qui permettent au personnel de la compagnie et aux Chefs qui constituent son conseil d'administration de communiquer largement auprès de leurs propres membres et de la société en général sont créés en mars 2019 ; un compte Twitter est créé en avril 2020. Deux autres vecteurs de communication du projet des Premières Nations du Traité n°1 ont été mis sur pied. Le premier est un journal, le *Treaty One Nation News*, distribué sur les réserves des sept Premières Nations[166], dont le premier numéro paru en septembre 2019 se concentre presque sur les Kapyong Barracks et relaie quelques autres informations relatives à l'une ou l'autre des Premières Nations du Traité n°1 [Treaty One Development Corporation, 2019]. A ce journal s'ajoute une émission en quatre épisodes, appelée *The Messengers* (Les Messagers), diffusée sur la radio publique autochtone NCI FM[167] dont le réseau couvre toute la province.

Au-delà de ces outils de communication collectifs, qui se concentrent sur le projet des Kapyong Barracks, un autre élément symbolise les efforts de reconstitution de la nation définie comme la communauté du Traité n°1. Le 5 mai 2020[168], une cérémonie est organisée sur la réserve

[163] Mise sur pied par Parlement du Canada en août 1991 après la crise d'Oka pendant l'été 1990, la Commission avait pour mandat d'examiner la relation entre les peuples autochtones et le gouvernement du Canada, le Ministère des Affaires autochtones et la société en général. Elle rendit ses conclusions en novembre 1996.
[164] « *a relatively small group of Aboriginal people residing in a single locality and forming part of a larger Aboriginal nation or people* »
[165] « *creating a Treaty 1 reserve in common would be supportive of aggregation and re-constituting the original nation* »
[166] Et accessible depuis le site internet de la *Treaty One Development Corporation*.
[167] NCI signifie *Native Communications Inc.*
[168] Date de la journée nationale de sensibilisation sur les femmes et filles autochtones assassinées et disparues.

urbaine de Long Plain à Portage la Prairie pour dévoiler le nouveau drapeau du Traité n°1 (photographie 6).



Photographie 16 : Le drapeau du Traité n°1 et sa signification[169]

La cérémonie a lieu en présence de Dennis Meeches, Chef de Long Plain et porte-parole du Traité n°1, de Whelan Sutherland, Tim Daniels, Norman Peters, un vétéran membre de Long Plain, et Ernie Daniels, un Ancien[170] et ex-Chef de Long Plain. Avant le lever de drapeau, effectué par Peters, Ernie Daniels explique l'importance et la signification de ce nouveau symbole :

> Ce n'est pas qu'un morceau de tissu qui flottera au vent. C'est une étoffe spirituelle pour dire qui nous sommes, la nation du Traité n°1. Nous affirmons aujourd'hui notre souveraineté ici, là où nos traités ont été conclus, il y a cent-cinquante ans, nos ancêtres qui ont négocié notre traité,

[169] Traduction du texte : à droite, « A propos des couleurs. Aussi longtemps que le soleil brillera, que l'herbe poussera et que les rivières s'écouleront. Le rouge représente le cercle de la vie et le peuple rouge (autochtone) ». En bas à gauche : le triangle jaune « représente les sept Premières Nations du Traité n°1 ». En bas à droite : « L'ensemble représente la signature des traités et combien de temps ils dureront ».

[170] Être un Ancien n'est pas lié à l'âge d'une personne mais à son statut au sein d'une communauté. Les Anciens ont un rôle très important chez les Premières Nations. Ils ont un rôle central dans l'éducation des jeunes et sont considérés comme les gardiens des savoirs, valeurs et traditions et de l'histoire de leur communauté.

> c'est eux que cela représente, notre peuple. Nous n'avons jamais conclu de traité avec le Canada ou avec les provinces, nous avons conclu un traité avec la Reine, la Couronne. C'est cela que représente ce drapeau, ce drapeau spirituel : il représente notre territoire, nos terres, nos terres ancestrales, et notre territoire en tant que peuple du Traité n°1 […]. Ce drapeau représente le peuple du Traité n°1, nos ancêtres, nos enfants, notre futur […]. Tous nos vétérans, que nous avons perdus lors de diverses guerres, ce drapeau les représente, c'est pour protéger nos traités qu'ils ont participé aux guerres[171] [Daniels E. dans Treaty One Development Corporation, 2020a]

Le drapeau illustre la représentation de la nation autochtone comme dépassant les Premières Nations individuelles : les sept triangles formant les rayons du soleil au centre représentent les sept Premières Nations signataires du traité et sont connectés les uns aux autres par un cercle rouge, représentant « le cycle de la vie et le peuple rouge (autochtone) »[172], traçant un lien commun entre les sept communautés. Meeches conclut ainsi la cérémonie et l'utilisation de ce nouveau symbole : « Je sais que nous sommes en des temps particuliers en ce moment[173] mais c'est une nouvelle prise de conscience de qui nous sommes en tant que peuple anishinabe »[174].

Le projet de coopération intergouvernementale des Premières Nations du Traité n°1 prit donc progressivement forme après l'alignement de la Première Nation de Peguis sur la création d'une réserve commune sur les Kapyong Barracks. Ce projet, qui s'articule autour de la constitution d'un gouvernement du Traité n°1, s'appuie sur plusieurs outils et symboles. Il est formulé explicitement dans un document fondateur, la déclaration des sept Chefs du 23 mai 2017, qui trace les lignes directrices et les objectifs de la collaboration entre les différentes communautés. La création de la *Treaty One Development Corporation* concrétise ensuite ce projet en tant qu'organe de gouvernance collective des sept Premières Nations, d'abord sur la question économique et de gestion territoriale, mais amenée à agir à long terme dans des domaines relevant habituellement de la compétence des bandes individuelles. Les divers moyens de communication mis sur pied ou utilisés par le Traité n°1 permettent entre autres de relayer les informations relatives au projet des Kapyong Barracks mais aussi, plus symboliquement, de parler d'une seule voix sur les questions qui touchent tout ou partie des sept Premières Nations. Enfin, avec la conception et l'adoption d'un drapeau commun en mai 2020, les communautés du Traité n°1 réitèrent leur revendication pour un statut de nation, ancrée dans une histoire et

---

[171] « *It's not only a cloth that will wave in the wind. This is a spiritual cloth to say who we are, the Traité n°1 nation. We're asserting our sovereignty here today, where our treaties were made, 150 years ago, our ancestors who negotiated our treaty, this is them here, our people. We'd not enter into a treaty with canada, or the provinces, we made treaty with the queen, the crown, this is what this is this flag, this spiritual flag, represents, our territory, our land, our ancestral land, as well as our territory of treaty one people […]. This flag represents the Traité n°1 people, our ancestors, our kids, our future […] all our veterans that we lost through various wars, this flag represents that, to protect our treaties, that's why they went to war* »

[172] « *the circle of life and the red people (Indigenous)* »

[173] La cérémonie a lieu pendant la pandémie de Covid-19.

[174] « *I know we're in a different time right now but it is a re-awakening of who we are as Anishinabe people* »

un territoire communs. En à peine trois ans, les Premières Nations du Traité n°1 ont donc mis sur pied une déclaration commune s'approchant d'une constitution, un établissement jouant aussi bien le rôle de développeur foncier communautaire que d'administration et des moyens de communication collective auprès de l'ensemble des citoyens du Traité n°1, et elles ont adopté un nouveau drapeau, symbole d'une unité retrouvée.

Conclusion de chapitre

La vente et le redéveloppement du site des Kapyong Barracks aurait pu être un projet routinier pour le gouvernement fédéral et la Société Immobilière du Canada, qui ont l'habitude d'œuvrer ensemble pour gérer l'aliénation des terres publiques fédérales. La revendication territoriale émanant de Premières Nations dont le territoire traditionnel englobe les Kapyong Barracks vint faire de la vente des Kapyong Barracks le point de départ d'un double conflit, débouchant près de deux décennies plus tard sur une alliance inter-Premières Nations.

Le projet de réserve urbaine des Premières Nations du Traité n°1, fondé sur une revendication territoriale issue des droits fonciers issus des traités, fut contrarié par la mise en œuvre d'un nouveau processus de gestion foncière, la Politique sur l'aliénation des biens immobiliers excédentaires de 2001, par le gouvernement fédéral au moment où la vente des Kapyong Barracks à la Société Immobilière du Canada est contestée par les gouvernements autochtones. Les rivalités de pouvoir qui opposent les Premières Nations du Traité n°1 et le gouvernement fédéral ont pour enjeu l'obtention ou la conservation du contrôle sur l'ancienne caserne, une propriété de grande taille, localisée au cœur d'un quartier aisé de la ville de Winnipeg et porteuse d'un formidable potentiel économique. Le conflit entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations mit en lumière deux représentations opposées sur l'avenir de l'ex-base militaire, incarnées dans deux projets d'appropriation territoriale incompatible. Le premier cherche à vendre le terrain à une société d'Etat, pour qu'elle la redéveloppe et la revende à son tour à profit, remplissant ainsi les coffres du gouvernement fédéral. Les secondes cherchent à obtenir le terrain pour le faire convertir en réserve et créer ainsi une immense réserve urbaine, socle d'une stratégie de développement économique visant à renforcer les moyens de l'exercice de leur souveraineté et améliorer les conditions socio-économiques de leurs membres. Ces deux projets d'appropriation territoriale sont défendus grâce à la mobilisation de discours sur la légitimité ou l'illégitimité de la revendication territoriale autochtone en milieu urbain.

La victoire des Premières Nations devant les cours de justice mit fin au conflit fédéral-autochtone. Les décisions de justice constituent une reconnaissance de la légitimité de la revendication territoriale autochtone sur le territoire de la ville. La résolution du conflit entre gouvernement fédéral et gouvernements autochtones signale, avec la vente des Kapyong Barracks aux Premières Nations, l'arrivée en ville d'acteurs gouvernementaux à part entière, souverains sur leurs terres de réserve. La création d'une réserve urbaine sur le site des Kapyong Barracks représente une remise en cause de la représentation du territoire comme divisé en deux, avec d'un côté une assignation à la ruralité des Autochtones, de leurs droits issus des traités ou des accords sur les revendications territoriales, et de la souveraineté de leurs

gouvernements et de l'autre, l'espace urbain envisagé comme exclusivement non-autochtone. La validation de la légitimité de la revendication autochtone sur les Kapyong Barracks constitue ainsi une remise en cause du mythe de la ville coloniale et une reconnaissance du droit à la ville des Premières Nations, c'est-à-dire à la fois le droit de bénéficier des opportunités économiques qui s'y trouvent et le droit de participer à la fabrique de l'espace urbain – non pas en tant que simples entités économiques, mais bien en tant qu'acteurs gouvernementaux.

La deuxième phase du conflit entourant l'ancienne base des forces armées canadienne voit émerger une dynamique de rivalités très originale, opposant cette fois des Premières Nations ayant des visions différentes sur l'avenir du terrain. Les Premières Nations du Traité n°1 sont scindées en deux camps. Le premier, constitué de la Première Nation de Peguis, véhicule un projet d'appropriation territoriale fondé sur la création d'une réserve individuelle, sous sa seule souveraineté ; cette vision s'appuie sur une représentation de la nation autochtone comme constituée des membres de la Première Nation de Peguis uniquement. Le second camp, où l'on retrouve les six autres Premières Nations, revendique la création d'une réserve commune, appartenant aux sept communautés du Traité n°1 ; ce projet est ancré dans une déconstruction de la représentation de la nation autochtone comme équivalente aux Premières Nations, des entités créées par le gouvernement fédéral, pour lui donner un sens plus large : la nation autochtone, dans ce cas, trouve son origine et sa cohérence dans le Traité n°1.

La troisième phase du conflit commence avec le réalignement de la Première Nation dissidente de Peguis sur la position majoritaire au sein du Traité n°1. Au-delà du déblocage du conflit relatif à la répartition du terrain des Kapyong Barracks – qui permet de faire avancer les négociations avec le gouvernement fédéral – le réalignement de Peguis est le point de départ de la mise en œuvre d'une stratégie de collaboration entre Premières Nations. Fondée d'abord sur un projet de nature économique – la création et le développement d'une réserve urbaine – la collaboration inter-Premières Nations devient rapidement le terreau dans lequel s'enracine un projet politique plus large : la constitution d'un gouvernement du Traité n°1. Ce projet politique s'appuie sur une représentation de la nation autochtone comme pré-coloniale, construite autour de la défense d'intérêts communs et d'une histoire commune ayant comme point de départ la signature du Traité n°1. Les Premières Nations créent alors une entité, la *Treaty One Development Corporation*, aux multiples fonctions : conçue dans un premier temps pour gérer la création et le développement des Kapyong Barracks, elle est destinée à long terme à devenir un outil de gouvernance collective pour les gouvernements des sept Premières Nations. Elles se dotent d'outils et de symboles illustrant la revendication autochtone à l'auto-détermination comme la déclaration commune s'apparentant à une ébauche de constitution de la part des Chefs, cimentant l'alliance des Premières Nations du Traité n°1 et leur vision de

l’avenir de leur communauté ou la conception et l’adoption d’un drapeau mettant en scène l’unité retrouvée des sept Premières Nations du Traité n°1. La fin du conflit entre les Premières Nations et l’émergence d’une alliance centrée sur la création d’une réserve commune sur les Kapyong Barracks aboutissent donc à la concrétisation d’un projet de coopération intergouvernementale autochtone dépassant le simple enjeu économique. Dans les cas de réserves urbaines étudiés précédemment, nous avions vu la stratégie mise en œuvre par une Première Nation, dans laquelle la création d’une réserve urbaine permet de générer des sources de revenus, utilisés pour permettre le fonctionnement du gouvernement autochtone et renforcer son indépendance vis-à-vis du gouvernement fédéral. Dans le cas des Kapyong Barracks, le lien entre développement économique et renforcement de la souveraineté des Premières Nations existe aussi, mais à une échelle différente. Il ne s’agit plus d’une seule communauté, mais d’une entité intergouvernementale qui met en commun les ressources humaines, financières et territoriales des Premières Nations qui la composent pour renforcer l’auto-suffisance économique de chacune et mettre en œuvre un système de gouvernance collective. La création des réserves urbaines de la Première Nation de Long Plain à Winnipeg ou de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon avait représenté une première reconnaissance du droit à la ville des gouvernements autochtones dans de grands centres urbains. Avec le cas des Kapyong Barracks, c’est une présence collective que les gouvernements des Premières Nations affirment et mettent en œuvre pour la première fois dans la capitale manitobaine.

CONCLUSION GENERALE

L'objectif de ma thèse était de comprendre comment les gouvernements des Premières Nations reprennent place dans le territoire de la ville après en avoir été exclus pendant des siècles. J'ai utilisé la création et le développement des réserves indiennes urbaines pour analyser les stratégies territoriales et économiques des Premières Nations, qui cherchent à obtenir les moyens de l'autodétermination au sein du système fédéral canadien. J'ai cherché à identifier les conséquences de ces réserves urbaines sur l'autosuffisance économique, l'autonomie politique et la géographie des gouvernements des Premières Nations et sur leurs rapports de force avec les autres gouvernements, notamment fédéral et municipaux. Les trois cas d'étude au cœur de cette thèse m'ont permis d'analyser le phénomène des réserves urbaines à différentes échelles – du niveau fédéral au micro-local –, dans des territoires différents – en Saskatchewan et dans le Manitoba, couverts par les Traités n° 1 et 6 – et sur une période d'une trentaine d'années – du projet de la Nation Crie de Muskeg Lake au début des années 1980 jusqu'à celui des Kapyong Barracks, en cours au moment où j'écris ces lignes.

Des stratégies territoriales et économiques avec des points communs et des particularités

Les trois cas de réserves urbaines étudiées dans cette thèse ont montré que la présence des gouvernements autochtones en ville peut se produire sur des modes variés. Certaines Premières Nations donnent à leurs élus un rôle prédominant dans les affaires économiques de la bande (Long Plain et les Premières Nations du Traité n°1), d'autres préfèrent séparer la gestion de l'économie et des affaires politiques de la communauté (Nation Crie de Muskeg Lake). Deux réserves urbaines se trouvent au cœur de la ville (la réserve de Madison et le projet des Kapyong Barracks), en continuité avec le reste du tissu urbain, tandis que celle de Muskeg Lake était à l'origine située à la marge des limites municipales. La taille des réserves urbaines est variable, allant du pâté de maisons (Long Plain) à une friche urbaine immense (Kapyong Barracks), donnant aux Premières Nations des opportunités plus ou moins marquées de participer à la fabrique du territoire urbain.

La mise en œuvre de la stratégie économique des Premières Nations avec les réserves urbaines révèle également des points communs. Le développement économique commence avec une station-essence, infrastructure peu coûteuse permettant d'espérer des retours sur investissement rapides. La construction d'immeubles de bureaux apparaît comme la deuxième étape, permettant aux Premières Nations de créer des sources de revenus grâce à la mise en location de leurs terres, attractives grâce à l'exemption d'impôts dont elles bénéficient. On note ensuite la mise en place de partenariats entre la Première Nation et des entreprises extérieures, pour la construction de bâtiments par exemple. Enfin, on peut relever une diversification progressive des activités menées sur les réserves urbaines, au fur et à mesure qu'elles sont développées : les

entreprises sont d'abord commerciales (immobilier et vente au détail), puis s'orientent vers le secteur des services (hôtellerie, médical).

Les réserves urbaines, un outil au service de l'autodétermination des Premières Nations

La mise en œuvre des stratégies territoriales et économiques, conçues par et pour les Premières Nations qui créent des réserves urbaines, représente l'exercice de l'autodétermination des gouvernements autochtones. Grâce aux droits fonciers issus des traités, ils choisissent où ils souhaitent étendre leurs territoires, contrairement aux réserves créées après la signature des Traités Numérotés dont l'emplacement avait été décidé par le gouvernement fédéral.

Les réserves urbaines, en tant que zones de développement économique, permettent aux Premières Nations de créer des sources de revenus autonomes, c'est-à-dire ne provenant pas du gouvernement fédéral. Grâce à ces revenus propres, les gouvernements des Premières Nations obtiennent une marge d'action indépendante de l'Etat central : ils peuvent dépenser ces revenus comme bon leur semble, pour les projets qui leur importent et sans avoir à rendre de comptes au Ministère des Affaires autochtones. En ce sens, les réserves urbaines jouent un rôle important dans les efforts d'autonomisation des gouvernements des Premières Nations.

Le développement économique mis en place dans les réserves urbaines s'accompagne d'une recherche d'accroissement du contrôle des Premières Nations sur leurs terres *via* la participation à des programmes permettant une autonomie gouvernementale sectorielle, comme avec la Loi sur la Gestion des Terres des Premières Nations (LGTPN), ou offrant aux gouvernements autochtones de nouvelles compétences, en matière de taxation par exemple.

L'analyse des revenus issus des réserves urbaines et de leur utilisation par les Premières Nations a permis de montrer concrètement à quoi peut servir la marge de manœuvre financière offerte par le développement économique urbain. Les Premières Nations utilisent leurs revenus autonomes d'une part pour compenser l'insuffisance des transferts fédéraux et d'autre part pour améliorer les conditions socioéconomiques de leurs membres, vivant dans la réserve rurale ou en dehors.

Un strict encadrement de la souveraineté autochtone au niveau local

La sociologue Julie Tomiak s'interrogeait en 2017 sur les conditions de la présence autochtone en ville, pointant la nécessité d'identifier les acteurs ayant le pouvoir de définir et d'encadrer la participation des Premières Nations à la fabrique du territoire de la ville [Tomiak, 2017]. Dans le contexte actuel, il apparaît que le rapport de forces entre Premières Nations et villes est à l'avantage des municipalités, comme l'ont montré mes analyses des zones de contact

intergouvernemental entre Muskeg Lake et Saskatoon et entre Long Plain et Winnipeg. Tenues par le gouvernement fédéral de négocier un accord formel avec la municipalité où se trouve leur réserve urbaine, les Premières Nations se trouvent en position d'infériorité dans les négociations : elles ont besoin de l'accord municipal alors que les municipalités n'ont pas besoin qu'une réserve urbaine soit créée. La zone de contact intergouvernemental produite par les réserves urbaines est ainsi hautement asymétrique : les municipalités ont le pouvoir de définir les paramètres de la présence autochtone urbaine.

En approchant les réserves urbaines sous le prisme de la géopolitique locale et de la géopolitique de l'aménagement du territoire, j'ai pu montrer que l'exercice de la souveraineté des Premières Nations sur leurs terres est très fortement encadré et contraint par les accords municipaux. La différence entre la réserve et la ville est délibérément déconstruite : on assiste à un alignement de la législation, des pratiques d'aménagement du territoire et du régime d'imposition des réserves urbaines sur ceux des villes où elles se trouvent. Les Premières Nations conservent l'autorité juridictionnelle sur leurs réserves urbaines, mais ne peuvent exercer cette autorité que de manière conforme au cadre législatif existant dans les villes et avec leur validation. Elles sont, sur le papier, maîtresses de l'aménagement de leurs territoires ; mais dans les faits, le zonage, l'apparence des bâtiments, les horaires d'ouverture des commerces ou les normes de sécurité et d'hygiène sont ceux de la municipalité, que les Premières Nations doivent reproduire. Elles ont le pouvoir de lever des impôts sur leurs terres, mais le niveau d'imposition doit respecter certaines règles, là encore établies par les municipalités. Ainsi, l'autorité politique des Premières Nations sur leurs terres de réserve en ville est restreinte par l'accord municipal, qui empêche les gouvernements autochtones de prendre place dans le territoire urbain comme entités souveraines ayant des droits spécifiques.

Les Premières Nations sont acceptées dans la ville quand elles ne remettent pas en cause le *statu quo*

Avoir étudié plusieurs cas de réserves urbaines permet d'identifier l'influence de la relation entre la Première Nation et la municipalité sur la présence autochtone dans la ville. L'analyse des négociations entre Muskeg Lake et Saskatoon et entre Long Plain et Winnipeg révèle que la convergence d'intérêts entre gouvernements autochtone et municipal est un facteur déterminant de l'acceptabilité d'un projet au niveau local. Les deux réserves urbaines s'intègrent parfaitement à leur environnement – elles accueillent des activités commerciales et industrielles, comme les propriétés alentour – et ont même participé à développer ou améliorer le bâti existant dans leur quartier respectif. Dans un cas (Muskeg Lake), les plans originels convenaient à la municipalité ; dans l'autre cas, la Première Nation (Long Plain) dut passer par

un processus de consultation locale, modifier ses plans et naviguer le système d'aménagement du territoire de la municipalité avant que son projet ne soit accepté. La convergence d'intérêts nécessaire à l'établissement des réserves urbaines prend racine dans leur fonction économique : comme le rappelle Ryan Walker[1], ces nouvelles réserves sont « fondamentalement une affaire de développement immobilier, ce qui est une bonne chose pour la ville »[2] [Entretien avec Walker, 2017]

La relation entre Saskatoon et Muskeg Lake, perçue très positivement par les acteurs impliqués et caractérisée par le non-conflit, n'a pas empêché que ce soit avant tout en tant qu'entité économique que la Première Nation prenne place dans la ville. J'ai justement souligné à cet égard que c'est la fonction industrialo-commerciale du projet de Muskeg Lake qui enthousiasma le maire de Saskatoon, et que c'est en tant que zone de développement économique avant tout que la réserve urbaine fut présentée aux autres élus, à l'administration puis au public. Long Plain aussi déploya des efforts pour retravailler les discours entourant sa réserve urbaine : il s'agissait d'insister sur sa dimension économique là encore. Le conseiller municipal de la circonscription où se trouvent les Kapyong Barracks prévient lui aussi que les Premières Nations ont intérêt à concevoir des plans de développements harmonieux avec le reste du quartier, parce que la municipalité et les résidents locaux ne permettront pas d'autres usages et ont les moyens de faire prendre leur point de vue en compte [Entretien avec Morantz, 2017].

Ainsi, que la relation entre gouvernement autochtone et municipalité soit consensuelle ou bien chargée de rapports de force, le résultat est le même. Les Premières Nations parviennent à se réapproprier le territoire urbain seulement lorsque leurs plans ne bouleversent pas le « *statu quo* et la forme ou la fonction urbaine »[3] prédéterminés par la municipalité [Entretien avec Walker, 2017] et que les intérêts des gouvernements autochtones et municipaux convergent. Les cas d'étude au cœur de cette thèse montrent que, en l'état actuel, il n'y a de convergence d'intérêts que quand la présence des gouvernements des Premières Nations prend une forme économique, lorsqu'elles jouent le rôle d'entreprises ou de promoteurs immobiliers. Les Premières Nations ne prennent pas place dans la ville en tant qu'entités souveraines, ayant une autorité politique. Comme d'autres chercheurs l'ont souligné, la présence urbaine des Autochtones n'est dans l'ensemble acceptée que si elle ne remet pas en cause le paradigme de la ville néolibérale et laisse de côté la dimension politique des gouvernements autochtones [Tomiak, 2011 ; Leclère, 2014, 2017 ; Toews, 2015].

[1] Professeur de géographie et d'aménagement à la *University of Saskatchewan*.
[2] « *fundamentally about real estate development, which is good for the city* »
[3] « *status quo and the urban form or the urban function* »

Mais, en même temps, les projets d'appropriation territoriale de nature économique peuvent aussi représenter le point de départ d'une dynamique de collaboration inter-Premières Nations. Le cas des Kapyong Barracks montre que la coopération économique entre Premières Nations peut devenir le terreau dans lequel s'enracine un projet politique plus large : la reformation de la nation autochtone pré-coloniale. Les sept Premières Nations du Traité n°1 ont ainsi créé une compagnie de développement économique commune, la *Treaty One Development Corporation* : conçue pour gérer la création et le développement des Kapyong Barracks, elle est destinée à long terme à devenir un outil de gouvernance collective pour les gouvernements des sept Premières Nations. Les rivalités inter-autochtones pour le contrôle des Kapyong Barracks ont été résolues par la coopération entre les Premières Nations compétitrices, qui mettent alors en commun leurs ressources humaines, financières et territoriales pour renforcer l'auto-suffisance économique de chacune et mettre en œuvre un système de gouvernance collective. Avec les Kapyong Barracks, c'est donc une présence urbaine collective des Premières Nations, de nature économique et politique, qui s'affirme. Cette étude de cas montre que, dans certaines conditions, les Premières Nations peuvent prendre place dans la ville en tant qu'entités politiques souveraines, ayant des droits et une autorité spécifique. C'est en effet en tant que telles que les Premières Nations du Traité n°1 ont revendiqué et obtenu le droit de propriété sur l'ancienne caserne, qui sera convertie en réserve. Toutefois, il existe un important potentiel de restriction de la souveraineté des Premières Nations, et donc un effacement de leur présence politique, à cause de la relation intergouvernementale avec la municipalité.

Les réserves urbaines, des objets géopolitiques ambigus

Il ressort de mes analyses que les réserves urbaines sont des objets géopolitiques ambigus. D'un côté, l'encadrement municipal des pouvoirs législatifs des Premières Nations peut être interprété comme une pratique de plus qui dépossède les gouvernements autochtones de leur autorité politique, donc de leur souveraineté, sur leurs propres terres. Il ne s'agit plus, comme à la fin du 19e et au début du 20e siècle, de déposséder les peuples autochtones de leur territoire, mais plutôt de leur *contrôle* sur ce territoire. Le strict contrôle par les villes des activités et des personnes sur les réserves urbaines réduit la marge de manœuvre des Premières Nations, il contraint leur capacité à prendre des décisions. Or, l'autodétermination d'un groupe se mesure justement à l'aune de sa capacité à prendre librement des décisions concernant son avenir. Les réserves urbaines produisent ainsi une forme de dépossession « plus déguisée »[4] [Entretien avec Barry, 2017], moins flagrante qu'auparavant : la dépossession de l'autorité politique des gouvernements autochtones sur leurs terres localisées en ville. La capacité normative des

[4] « *more covert* »

gouvernements coloniaux n'est pas remise en cause et les Premières Nations n'établissent toujours pas les paramètres et les codes de leur présence urbaine.

D'un autre côté, on assiste avec les réserves urbaines à une dynamique de reterritorialisation des gouvernements autochtones, qui reviennent en ville après en avoir été exclus par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Cette reterritorialisation est illustrée par une réappropriation territoriale qui prend des formes variées. La réappropriation est d'abord politique : la création de nouvelles terres de réserve étend les territoires sous juridiction autochtone. Le statut de réserve permet à un gouvernement autochtone d'exercer un contrôle politique sur le territoire, *via* la législation pour le zonage ou le régime fiscal par exemple. C'est aussi une réappropriation matérielle qui se produit avec les réserves urbaines. Les Premières Nations aménagent, construisent et développent leurs territoires urbains : elles y implantent des bâtiments, qui accueillent des entreprises, des institutions et des gouvernements autochtones et en captent les revenus.

La réappropriation territoriale à l'œuvre avec les réserves urbaines est aussi de l'ordre du symbolique. On assiste à un remaniement de la toponymie sur certaines réserves urbaines. Les noms des réserves, des bâtiments et de la voirie peuvent être nommés ou renommés dans la langue de la Première Nation et ils font référence à des personnes ou des événements significatifs pour la communauté. La nouvelle toponymie sur les réserves urbaines prend parfois une valeur mémorielle, rappelant par exemple l'engagement volontaire des membres des Premières Nations dans les forces armées pendant la Seconde Guerre mondiale ou le génocide culturel perpétré *via* les pensionnats autochtones.

La création en ville de territoires sous la souveraineté des Premières Nations peut ainsi être interprétée comme une rupture dans la géographie coloniale, dans laquelle la ville est avant tout un lieu non-autochtone. Mais les paramètres concrets de cette présence urbaine participent en même temps à la perpétuation de la géographie coloniale, qui assigne l'autorité politique des Premières Nations à la ruralité. En l'état actuel, les gouvernements autochtones sont bien présents en ville, mais leur autorité est assujettie à celle des municipalités, qui peuvent décider « comment les peuples autochtones doivent être dans la ville »[5] [Entretien avec Walker, 2017].

L'analyse multiscalaire réalisée dans cette thèse montre que l'on assiste à une reconfiguration des relations intergouvernementales des Premières Nations animée par un double mouvement. D'un côté, les réserves urbaines, leur développement et leur gestion offrent aux Premières Nations les moyens financiers et légaux de renforcer leur autodétermination par rapport à l'Etat

[5] « *how Indigenous peoples ought to be in the city* »

central. D'un autre côté, la création de réserves urbaines se produit dans un cadre déterminé par d'autres gouvernements. Le gouvernement fédéral encadre tout le processus de création des réserves, tandis que les accords municipaux – rendus nécessaires par le gouvernement fédéral – produisent un encadrement strict et durable de la souveraineté des Premières Nations au niveau local.

Quelques pistes pour la recherche sur les revendications territoriales autochtones urbaines

Les analyses que j'ai produites dans cette thèse s'appuient sur des cas d'étude en Saskatchewan et dans le Manitoba, deux provinces couvertes par des Traités Numérotés et où des accords formels sur les revendications territoriales ont été conclus. Le système judiciaire interprète ces traités comme la preuve que les Premières Nations ont officiellement et délibérément cédé tous leurs droits sur leurs territoires, en échange de quoi elles ont reçu des réserves[6]. Mais ailleurs au Canada, il existe de nombreuses Premières Nations qui n'ont pas signé de traité : même selon le paradigme des cours de justice canadiennes, ces nations autochtones n'ont jamais cédé leurs droits territoriaux. En l'absence de traités, il n'y a pas non plus de droits fonciers issus des traités. Etudier les processus à l'œuvre pour la création de réserves urbaines – les relations entre Premières Nations et municipalités, les discours mobilisés sur les droits territoriaux et les représentations de la souveraineté des gouvernements autochtones et municipaux – dans ce contexte historique et légal différent pourrait permettre de mettre en lumière les points de convergence ou de différence dans les luttes autochtones pour la revendication de l'espace urbain et les réponses des autres gouvernements face à ces revendications.

Il serait également utile de procéder à une analyse plus poussée des résultats financiers des stratégies économiques des bandes dans les réserves urbaines, afin de mesurer plus précisément l'impact de la création de sources de revenus autonomes sur les conditions socioéconomiques des membres dans et en dehors des réserves. La collecte et l'analyse des données pourraient être faites en collaboration avec des Premières Nations elles-mêmes, qui sont le plus à même d'éclairer les chercheurs sur les choix réalisés par leur communauté et sur les conséquences quotidiennes de ces choix sur leur population.

Pour des raisons de temps et de place, je n'ai pu aborder la question des droits territoriaux des Métis au Manitoba. Les Métis, qui constituent le segment le plus important de la population autochtone dans cette province, revendiquent le Manitoba comme le berceau de la nation

[6] La juriste anishinabe Aimée Craft argumente la nécessité de prendre en compte l'interprétation autochtone des traités, et pas seulement celle de l'Etat, dans son passionnant ouvrage, *Breathing Life Into the Stone Fort Treaty : An Anishinabe Understanding of Treaty One,* Purich Publishing : Saskatoon, 2013.

métisse. Les procédés de dépossession territoriale dont les Métis furent l'objet après la création de la province en 1870 sont très différents de ceux utilisés par l'Etat avec les Premières Nations. Les revendications territoriales métisses commencent à être traitées dans les cours de justice et gagnent en visibilité. En septembre 2019, la *Manitoba Metis Federation* (MMF) a déposé un recours devant la justice pour demander l'annulation de l'accord entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations du Traité n°1 sur la vente des Kapyong Barracks [Keele, 2019]. La MMF affirme avoir des droits territoriaux non résolus qui obligent le gouvernement fédéral à la consulter avant de vendre des Terres de la Couronne dans la ville de Winnipeg – c'est le même argument que les Premières Nations avaient avancé devant la justice. L'action de la MMF pose la question de la superposition sur certains espaces urbains des revendications territoriales des Autochtones et interroge sur la réponse à y apporter.

Annexes

Annexe 1 : Extrait de la Proclamation royale de 1763 concernant les peuples autochtones d'Amérique du Nord

« And whereas it is just and reasonable, and essential to our Interest, and the Security of our Colonies, that the several Nations or Tribes of Indians with whom We are connected, and who live under our Protection, should not be molested or disturbed in the Possession of such Parts of Our Dominions and Territories as, not having been ceded to or purchased by Us, are reserved to them, or any of them, as their Hunting Grounds — We do therefore, with the Advice of our Privy Council, declare it to be our Royal Will and Pleasure, that no Governor or Commander in Chief in any of our Colonies of Quebec, East Florida. or West Florida, do presume, upon any Pretence whatever, to grant Warrants of Survey, or pass any Patents for Lands beyond the Bounds of their respective Governments. as described in their Commissions: as also that no Governor or Commander in Chief in any of our other Colonies or Plantations in America do presume for the present, and until our further Pleasure be known, to grant Warrants of Survey, or pass Patents for any Lands beyond the Heads or Sources of any of the Rivers which fall into the Atlantic Ocean from the West and North West, or upon any Lands whatever, which, not having been ceded to or purchased by Us as aforesaid, are reserved to the said Indians, or any of them.

And We do further declare it to be Our Royal Will and Pleasure, for the present as aforesaid, to reserve under our Sovereignty, Protection, and Dominion, for the use of the said Indians, all the Lands and Territories not included within the Limits of Our said Three new Governments, or within the Limits of the Territory granted to the Hudson's Bay Company, as also all the Lands and Territories lying to the Westward of the Sources of the Rivers which fall into the Sea from the West and North West as aforesaid.

And We do hereby strictly forbid, on Pain of our Displeasure, all our loving Subjects from making any Purchases or Settlements whatever, or taking Possession of any of the Lands above reserved, without our especial leave and Licence for that Purpose first obtained.

And We do further strictly enjoin and require all Persons whatever who have either wilfully or inadvertently seated themselves upon any Lands within the Countries above described. or upon any other Lands which, not having been ceded to or purchased by Us, are still reserved to the said Indians as aforesaid, forthwith to remove themselves from such Settlements.

And whereas great Frauds and Abuses have been committed in purchasing Lands of the Indians, to the great Prejudice of our Interests. and to the great Dissatisfaction of the said Indians: In order, therefore, to prevent such Irregularities for the future, and to the end that the Indians may be convinced of our Justice and determined Resolution to remove all reasonable Cause of Discontent, We do, with the Advice of our Privy Council strictly enjoin and require, that no private Person do presume to make any purchase from the said Indians of any Lands reserved

to the said Indians, within those parts of our Colonies where We have thought proper to allow Settlement: but that, if at any Time any of the Said Indians should be inclined to dispose of the said Lands, the same shall be Purchased only for Us, in our Name, at some public Meeting or Assembly of the said Indians, to be held for that Purpose by the Governor or Commander in Chief of our Colony respectively within which they shall lie: and in case they shall lie within the limits of any Proprietary Government, they shall be purchased only for the Use and in the name of such Proprietaries, conformable to such Directions and Instructions as We or they shall think proper to give for that Purpose: And we do, by the Advice of our Privy Council, declare and enjoin, that the Trade with the said Indians shall be free and open to all our Subjects whatever, provided that every Person who may incline to Trade with the said Indians do take out a Licence for carrying on such Trade from the Governor or Commander in Chief of any of our Colonies respectively where such Person shall reside, and also give Security to observe such Regulations as We shall at any Time think fit, by ourselves or by our Commissaries to be appointed for this Purpose, to direct and appoint for the Benefit of the said Trade:

And we do hereby authorize, enjoin, and require the Governors and Commanders in Chief of all our Colonies respectively, as well those under Our immediate Government as those under the Government and Direction of Proprietaries, to grant such Licences without Fee or Reward, taking especial Care to insert therein a Condition, that such Licence shall be void, and the Security forfeited in case the Person to whom the same is granted shall refuse or neglect to observe such Regulations as We shall think proper to prescribe as aforesaid.

And we do further expressly conjoin and require all Officers whatever, as well Military as those Employed in the Management and Direction of Indian Affairs, within the Territories reserved as aforesaid for the use of the said Indians, to seize and apprehend all Persons whatever, who standing charged with Treason, Misprisions of Treason, Murders, or other Felonies or Misdemeanors, shall fly from Justice and take Refuge in the said Territory, and to send them under a proper guard to the Colony where the Crime was committed, of which they stand accused, in order to take their Trial for the same.

Given at our Court at St. James's the 7th Day of October 1763, in the Third Year of our Reign.

GOD SAVE THE KING »

Source : https://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/royal_proclamation_1763/

Annexe 2 : Traité n°1 (Treaty 1 between Her Majesty the Queen and the Chippewa and Cree Indians of Manitoba and Country Adjacent with Adhesion), 1871

ARTICLES OF A TREATY made and concluded this third day of August in the year of Our Lord one thousand eight hundred and seventy-one, between Her Most Gracious Majesty the Queen of Great Britain and Ireland by Her Commissioner, Wemyss M. Simpson, Esquire, of the one part, and the Chippewa and Swampy Cree Tribes of Indians, inhabitants of the country within the limits hereinafter defined and described, by their Chiefs chosen and named as hereinafter mentioned, of the other part.

Whereas all the Indians inhabiting the said country have pursuant to an appointment made by the said Commissioner, been convened at a meeting at the Stone Fort, otherwise called Lower Fort Garry, to deliberate upon certain matters of interest to Her Most Gracious Majesty, of the one part, and to the said Indians of the other, and whereas the said Indians have been notified and informed by Her Majesty's said Commissioner that it is the desire of Her Majesty to open up to settlement and immigration a tract of country bounded and described as hereinafter mentioned, and to obtain the consent thereto of her Indian subjects inhabiting the said tract, and to make a treaty and arrangements with them so that there may be peace and good will between them and Her Majesty, and that they may know and be assured of what allowance they are to count upon and receive year by year from Her Majesty's bounty and benevolence.

And whereas the Indians of the said tract, duly convened in council as aforesaid, and being requested by Her Majesty's said Commissioner to name certain Chiefs and Headmen who should be authorized on their behalf to conduct such negotiations and sign any treaty to be founded thereon, and to become responsible to Her Majesty for the faithful performance by their respective bands of such obligations as should be assumed by them, the said Indians have thereupon named the following persons for that purpose, that is to say:

Mis-koo-kenew or Red Eagle (Henry Prince), Ka-ke-ka-penais, or Bird for ever, Na-sha-kepenais, or Flying down bird, Na-na-wa-nanaw, or Centre of Bird's Tail, Ke-we-tayash, or Flying round, Wa-ko-wush, or Whip-poor-will, Oo-za-we-kwun, or Yellow Quill,—and thereupon in open council the different bands have presented their respective Chiefs to His Excellency the Lieutenant Governor of the Province of Manitoba and of the North-West Territory being present at such council, and to the said Commissioner, as the Chiefs and Headman for the purposes aforesaid of the respective bands of Indians inhabiting the said district hereinafter described; and whereas the said Lieutenant Governor and the said Commissioner then and there received and acknowledged the persons so presented as Chiefs and Headmen for the purpose aforesaid; and whereas the said Commissioner has proceeded to negotiate a treaty with the said Indians, and the same has finally been agreed upon and concluded as follows, that is to say:

The Chippewa and Swampy Cree Tribes of Indians and all other the Indians inhabiting the district hereinafter described and defined do hereby cede, release, surrender and yield up to Her Majesty the Queen and successors forever all the lands included within the following limits, that is to say: Beginning at the international boundary line near its junction with the Lake of the Woods, at a point due north from the centre of Roseau Lake; thence to run due north to the centre of Roseau Lake; thence northward to the centre of White Mouth Lake, otherwise called White Mud Lake; thence by the middle of the lake and the middle of the river issuing therefrom to the mouth thereof in Winnipeg River; thence by the Winnipeg River to its mouth; thence westwardly, including all the islands near the south end of the lake, across the lake to the mouth

of Drunken River; thence westwardly to a point on Lake Manitoba half way between Oak Point and the mouth of Swan Creek; thence across Lake Manitoba in a line due west to its western shore; thence in a straight line to the crossing of the rapids on the Assiniboine; thence due south to the international boundary line; and thence eastwardly by the said line to the place of beginning. To have and to hold the same to Her said Majesty the Queen and Her successors for ever; and Her Majesty the
Queen hereby agrees and undertakes to lay aside and reserve for the sole and exclusive use of the Indians the following tracts of land, that is to say: For the use of the Indians belonging to the band of which Henry Prince, otherwise called Mis-koo-ke-new is the Chief, so much of land on both sides of the Red River, beginning at the south line of St. Peter's Parish, as will furnish one hundred and sixty acres for each family of five, or in that proportion for larger or smaller families; and for the use of the Indians of whom Na-sha-ke-penais, Na-na-wa-nanaw, Ke-we-tayash and Wa-ko-wush are the Chiefs, so much land on the Roseau River as will furnish one hundred and sixty acres for each family of five, or in that proportion for larger or smaller families, beginning from the mouth of the river; and for the use of the Indians of which Ka-ke-ka-penais is the Chief, so much land on the Winnipeg River above Fort Alexander as will furnish one hundred and sixty acres for each family of five, or in that proportion for larger or smaller families, beginning at a distance of a mile or thereabout above the Fort; and for the use of the Indians of whom Oo-zawe-kwun is Chief, so much land on the south and east side of the Assiniboine, about twenty miles above the Portage, as will furnish one hundred and sixty acres for each family of five, or in that proportion for larger or smaller families, reserving also a further tract enclosing said reserve to comprise an equivalent to twenty-five square miles of equal breadth, to be laid out round the
reserve, it being understood, however, that if, at the date of the execution of this treaty, there are any settlers within the bounds of any lands reserved by any band, Her Majesty reserves the right to deal with such settlers as She shall deem just, so as not to diminish the extent of land allotted to the Indians.

And with a view to show the satisfaction of Her Majesty with the behaviour and good conduct of Her Indians parties to this treaty, She hereby, through Her Commissioner, makes them a present of three dollars for each Indian man, woman and child belonging to the bands here represented. And further, Her Majesty agrees to maintain a school on each reserve hereby made whenever the Indians of the reserve should desire it. Within the boundary of Indian reserves, until otherwise enacted by the proper legislative authority, no intoxicating liquor shall be allowed to be introduced or sold, and all laws now in force or hereafter to be enacted to preserve Her Majesty's Indian subjects inhabiting the reserves or living elsewhere from the evil influence of the use of intoxicating liquors shall be strictly enforced. Her Majesty's Commissioner shall, as soon as possible after the execution of this treaty, cause to be taken an accurate census of all the Indians inhabiting the district above described, distributing them in families, and shall in every year ensuing the date hereof, at some period during the month of July in each year, to be duly notified to the Indians and at or near their respective reserves, pay to each Indian family of five persons the sum of fifteen dollars Canadian currency, or in like proportion for a larger or smaller family, such payment to be made in such articles as the Indians shall require of blankets, clothing, prints (assorted colours), twine or traps, at the current cost price in Montreal, or otherwise, if Her Majesty shall deem the same desirable in the interests of Her Indian people, in cash.

And the undersigned Chiefs do hereby bind and pledge themselves and their people strictly to observe this treaty and to maintain perpetual peace between themselves and Her Majesty's white

subjects, and not to interfere with the property or in any way molest the persons of Her Majesty's white or other subjects.

IN WITNESS WHEREOF, Her Majesty's said Commissioner and the said Indian Chiefs have hereunto subscribed and set their hand and seal at Lower Fort Garry, this day and year herein first above named.

Signed, sealed and delivered in the presence of, the same having been first read and explained: ADAMS G. ARCHIBALD, Lieut.-Gov. of Man. and N.W. Territories. JAMES McKAY, P.L.C. A. G. IRVINE, Major ABRAHAM COWLEY, DONALD GUNN, M.L.C. THOMAS HOWARD, P.S. HENRY COCHRANE, JAMES McARRISTER, HUGH McARRISTER, E. ALICE ARCHIBALD, HENRI BOUTHILLIER.

WEMYSS M. SIMPSON, [L.S.] Indian Commissioner, MIS-KOO-KEE-NEW, or RED EAGLE (HENRY PRINCE), his x mark KA-KE-KA-PENAIS (or BIRD FOR EVER), WILLIAM PENNEFATHER, his x mark NA-SHA-KE-PENNAIS, or FLYING DOWN BIRD, his x mark NA-HA-WA-NANAN, or CENTRE OF BIRD'S TAIL, his x mark KE-WE-TAY-ASH, or FLYINGROUND, his x mark WA-KO-WUSH, or WHIP-POOR-WILL, his x mark OO-ZA-WE-KWUN, or YELLOW QUILL, his x mark

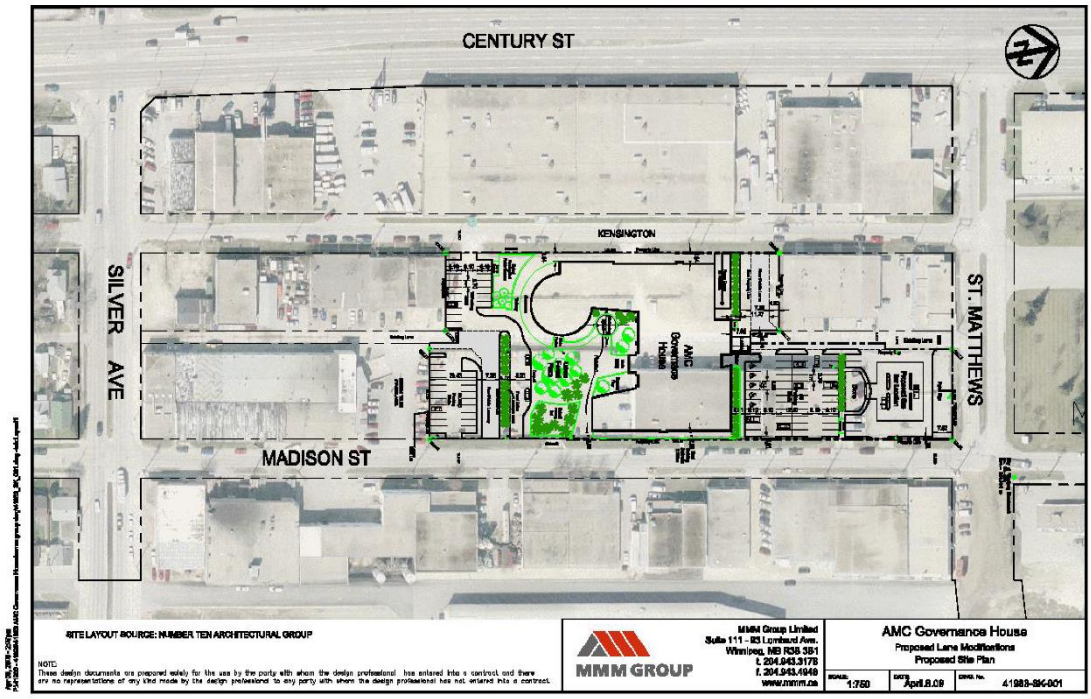
Memorandum of things outside of the Treaty which were promised at the Treaty at the Lower Fort, signed the third day of August, A.D. 1871.

• For each Chief who signed the treaty, a dress distinguishing him as Chief.
• For braves and for councillors of each Chief a dress; it being supposed that the braves and councillors will be two for each Chief.
• For each Chief, except Yellow Quill, a buggy.
• For the braves and councillors of each Chief, except Yellow Quill, a buggy.
• In lieu of a yoke of oxen for each reserve, a bull for each, and a cow for each Chief; a boar for each reserve and a sow for each Chief, and a male and female of each kind of animal raised by farmers, these when the Indians are prepared to receive them.
• A plough and a harrow for each settler cultivating the ground.
• These animals and their issue to be Government property, but to be allowed for the use of the Indians, under the superintendence and control of the Indian Commissioner.
• The buggies to be the property of the Indians to whom they are given.
• The above contains an inventory of the terms concluded with the Indians.

WEMYSS M. SIMPSON, MOLYNEUX St. JOHN, A. G. ARCHIBALD, JAS. McKAY.

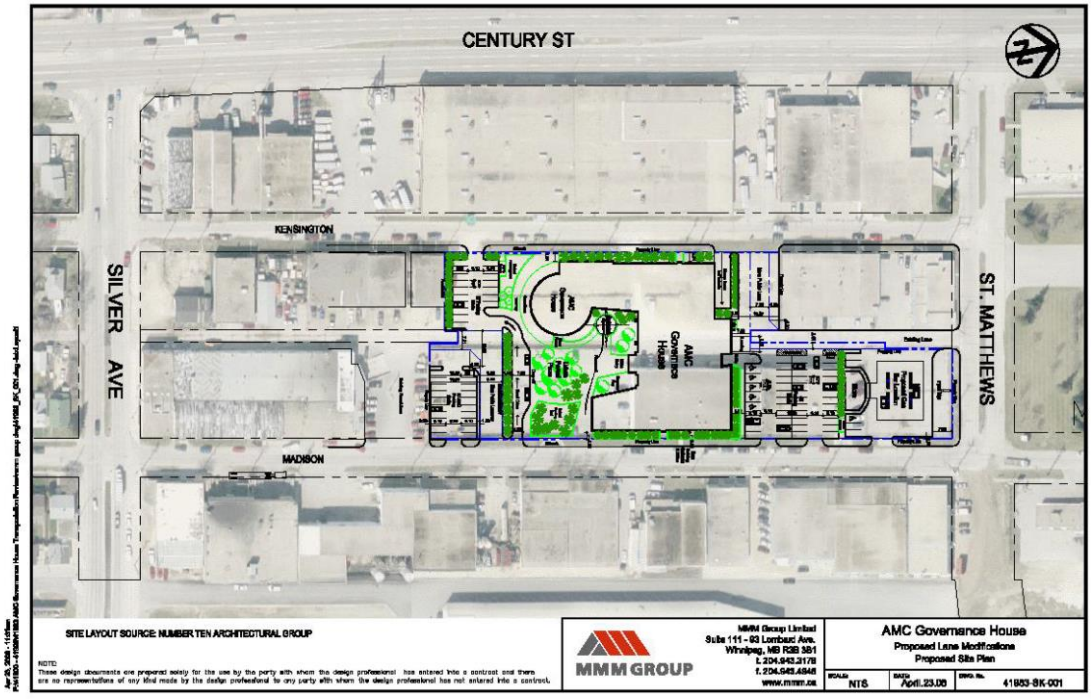
Source : http://www.trcm.ca/wp-content/uploads/PDFsTreaties/Treaties%201%20and%202%20text.pdf

Annexe 3 : Plan initial de l'Assemblée des Chefs du Manitoba pour la Governance House à Winnipeg



Source : McKay Finnigan & Associates, *Governance House Lane Closure Consultation Study*, 2008

Plan révisé de l'Assemblée des Chefs du Manitoba pour la Governance House, après l'étude du cabinet McKay Finnigan & Associates



Source : McKay Finnigan & Associates, *Governance House Lane Closure Consultation Study*, 2008

Premières Nations du Traité n°1	Accord de règlement des revendications territoriales	Année	Superficie de Terres de la Couronne à sélectionner (km²)	Superficie d'autres terres à acheter* (km²)	Montant alloué pour l'achat de terres (millions de $)	Total de terres à sélectionner ou acheter (km²)
Brokenhead	Entente-cadre	1997	17,58	41,02	190**	58,6
Long Plain	Individuel	1994	0	106,99	16,5	107,0
Peguis	Individuel	2008	222,73	452,26	64	675,0
Roseau River Anishinabe	Individuel	1996	0	65,63	14	65,6
Sagkeeng	*Pas de droits fonciers reconnus*					
Sandy Bay	*Pas de droits fonciers reconnus*					
Swan Lake	Individuel	1995	0	52,75	10,4	
Total de terres de réserve à ajouter pour les Premières Nations du Traité n°1						906,21

**Superficie maximum prévue par l'accord*

*** pour les 21 Premières Nations signataires de l'Entente-cadre*

Annexe 4 : Les droits fonciers issus des traités des Premières Nations du Traité n°1

Annexe 5 : Déclaration des Premières Nations du Traité n°1, 23 mai 2017

WHEREAS, Each of our Nations have been vested with ensuring we carry out the responsibility of walking, serving, and protecting the land and thereby established articulate laws and customs integral to fulfilling this responsibility,

AND WHEREAS, the rights and responsibilities bestowed upon Treaty One Nations and Peoples by the Creator cannot be altered, diminished, diluted, impaired or undermined by any Legislative Act, Constitution, policy or other instrument in Canada or in any Province or by another Country or State, and

THEREFORE, our Nations signed a Sacred Covenant in 1871, which known as Treaty One, an internationally recognized legal document of negotiation between Nations; and this Treaty is intended to be honoured by all parties with the Treaty One Nations known to be Sagkeeng First Nation, Brokenhead Ojibway Nation, Peguis First Nation, Roseau River Anishinabe First Nation, Sandy Bay Ojibway First Nation, Long Plain First Nation and Swan Lake First Nation.

THE FIRST NATIONS OF TREATY ONE HEREBY DECLARE:

That the First Nations of Treaty One affirm our individual and collective right to self-determination as Indigenous Peoples and have exercised these rights since time immemorial; furthermore, these rights are immutable, and

The First Nations of Treaty One have established our rights to self-determination as Indigenous Peoples both in domestic and international law as recognized by Section 35 of the Constitution Act (1982) and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, which includes the pursuit of economic and resource development of our lands, and

That First Nations of Treaty One have not relinquished our rights to the land and natural resources in Treaty One Territory and still possess the authority to provide stewardship for the protection of Treaty One Territory and its natural resources, and

That we recognize the Peoples of Treaty One Nations mandate protective measures to ensure the environmental integrity of our lands is sustained for forthcoming generations.

THEREFORE THE FIRST NATIONS OF TREATY ONE FURTHER DECLARE:

We will serve as the united voice for the First Nation Peoples of Treaty One where necessary, and

Collectively, ensure that outstanding treaty obligations, consultation, and accommodation will be fulfilled in all matters and within resource development for the best interests of each First Nations of Treaty One, and

We share the collective vision to pursue prosperity by freely exercising our Nationhood defined by our distinct identity, languages, values, culture, and traditional structures.

THIS DECLARATION is signed within Treaty One Territory in the Province of Manitoba on this 23rd day of May, 2017 for as long as the sun shines, the grass grows and the rivers flow.

Source : https://www.facebook.com/peguisfirstnation/posts/1341426322615925

Table des illustrations et encadrés

Introduction générale 13

Chapitre 1. Les réserves urbaines, un nouvel outil pour l'autodétermination des Premières Nations qui catalyse des rivalités de pouvoir 39

Carte 1 : La Proclamation Royale de 1763 reconnaît la souveraineté des nations autochtones sur la réserve indienne 45

Carte 2 : Le Dominion du Canada en 1867 51

Photographie 1 : Publicité du gouvernement fédéral en 1882 offrant gratuitement des terres aux colons dans l'Ouest canadien 57

Photographie 2 : Publicité du gouvernement vantant les mérites agricoles de l'Ouest, Western Development Museum, Saskatoon 57

Carte 3 : Les Traités Numérotés dans le Manitoba et la Saskatchewan 67

Schéma 1 : En Saskatchewan, un accord global permet la résolution des droits fonciers issus des traités 72

Schéma 2 : 1994-2008. Le règlement des droits fonciers issus des traités dans le Manitoba : deux modèles, 9 accords, 29 Premières Nations 76

Schéma 3 : La fiscalité aux échelles fédérales et provinciales 86

Schéma 4 : La fiscalité à l'échelle locale : les cas des municipalités et des réserves rurales et urbaines 87

Schéma 5 : Avec la Politique fédérale d'Ajouts aux Réserves, la création d'une nouvelle réserve est un processus intergouvernemental complexe 90

Graphique 1 : Les Autochtones ont des conditions socio-économiques plus difficiles que les autres Canadiens 98

Schéma 6 : Les réserves urbaines : une nouvelle zone de contact intergouvernemental ... 116

Chapitre 2. « *Bringing the reserve to the market* » : la Nation Crie de Muskeg Lake, pionnière des réserves urbaines 125

Carte 1 : Saskatoon, la ville aux sept réserves urbaines 129

Photographie 1: Panneau sur la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon (C. Bezamat-Mantes, Enquête de terrain, 2017) 130

Photographie 2 Immeuble accueillant les bureaux du *Saskatoon Tribal Council*, sur la réserve urbaine de Muskeg Lake (C. Bezamat-Mantes, Enquête de terrain, 2017) 131

Encadré 1. Lester Lafond : un acteur incontournable de la création et du développement de la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon 135

Carte 2 : La réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake, dans le quartier de Sutherland 139

Schéma 1 : Un dispositif de multiples accords entre quatre acteurs pour la création et le développement de la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon 150

Schéma 2 : Sur la réserve urbaine, un dispositif complexe d'accords contraignant la Nation Crie de Muskeg Lake à tous les niveaux 176

Encadré 2. Différents types d'impôt pour chaque gouvernement 178

Schéma 3 : La collecte de l'impôt foncier sur la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake dans la ville de Saskatoon : le produit de compromis entre les deux gouvernements locaux 182

Encadré 3. La Première Nation d'Attawapiskat 198

Schéma 4 : Deux options pour construire un bâtiment sur la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake 213

Schéma 5 : Sur les réserves urbaines, la gestion du foncier fait intervenir de multiples acteurs liés à la Nation Crie de Muskeg Lake 218

Photographie 3 : La Lakeside Medical Clinic a ouvert ses portes sur la réserve urbaine en 2020 225

Graphique 1 : Plus la réserve urbaine de la Nation Crie de Muskeg Lake est développée, plus elle génère de taxe foncière et plus le coût des services municipaux augmente 232

Graphique 2 : La taxe foncière collectée par la Nation Crie de Muskeg Lake sert en premier lieu à payer les services municipaux fournis à la réserve urbaine par Saskatoon 233

Graphique 3 : Répartition des dépenses des revenus issus de l'impôt foncier de la réserve urbaine de Sutherland Industrial (2008-2018) 234

Graphique 4 : Une fois les services municipaux payés, la taxe foncière sert principalement à financer l'éducation des membres de la Nation Crie de Muskeg Lake 235

Graphique 5 : Après la résolution des droits fonciers issus des traités, les réserves urbaines se multiplient en Saskatchewan 241

Chapitre 3. La réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain à Winnipeg : entre accroissement de l'autodétermination et encadrement de la souveraineté autochtone . 255

Tableau 1 : Les réserves urbaines dans le Manitoba 256

Photographie 1 : Vue de la réserve rurale de Long Plain, C. Bezamat-Mantes, 2014. 259

Carte 1 : La réserve rurale de la Première Nation de Long Plain : des usages du territoire avant tout résidentiels et agricoles, avec très peu de commerces 260

Carte 2 : La réserve rurale de Long Plain est rurale mais moins isolée que d'autres réserves 261

Photographie 2 : Vue aérienne de la réserve rurale de la Première Nation de Long Plain, le long de la route provinciale 305. 266

Carte 3 : La réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain à Portage la Prairie 273

Carte 4 : Avec la réserve urbaine de Keeshkeemaquah, la Première Nation de Long Plain se réapproprie le territoire urbain 276

Photographie 3 : Plaque commémorative sur Keeshkeemaquah 278

Photographie 4 : Plaque commémorative sur la création de la réserve 278

Chronologie 1 : La création de la réserve urbaine de Long Plain à Winnipeg, un processus intergouvernemental complexe 286

Carte 5 : La réserve de la Première Nation de Long Plain à Winnipeg 289

Schéma 1 : Etapes suivies par la Première Nation de Long Plain au sein du système d'aménagement du territoire de la ville de Winnipeg pour l'achat de la ruelle 291

Carte 6 : Les *Community Committees* de la ville de Winnipeg (2016) 292

Chronologie 2 : Le projet de *Governance House* de l'Assemblée des Chefs du Manitoba sur la future réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain à Winnipeg 299

Carte 7 : La réserve de Long Plain vue par Scott Gillingham (conseiller municipal) : une réserve urbaine parfaitement intégrée à son environnement socio-économique 313

Photographie 5 : Modélisation de la zone de développement économique de Long Plain à Winnipeg 316

Encadré 1. Les pratiques problématiques du bureau manitobain des affaires autochtones (1997-2007) – Extrait du rapport de l'enquête de vérification judiciaire 340

Schéma 2 : Grâce à la conclusion du bail principal, la Première Nation de Long Plain conserve le contrôle sur la location de ses terres de réserve 353

Schéma 3 : L'accord sur la vente de tabac entre le gouvernement du Manitoba et la Première Nation de Long Plain 362

Schéma 4 : Le remboursement de la taxe sur le tabac 363

Tableau 2 : Les revenus de la Première Nation de Long Plain liés au remboursement de la taxe provinciale sur le tabac 367

Chapitre 4. « *Too good for Indians* » : Les Kapyong Barracks ou le droit à la ville des gouvernements autochtones 409

Photographie 1 : Vue aérienne des Kapyong Barracks 422

Photographie 2 : Prise de vue satellite de la région de Winnipeg, 1984 423

Photographie 3 : Prise de vue satellite de la région de Winnipeg, 2016 423

Photographie 4 : Prise de vue satellite des environs des Kapyong Barracks, 2002 424

Photographie 5 : Prise de vue satellite des environs des Kapyong Barracks, 2017 424

Carte 1 : Les réserves urbaines dans la région de Winnipeg 426

Schéma 1 : La mise en vente des propriétés « communes » et « stratégiques » du gouvernement fédéral 434

Schéma 2 : Vente des Kapyong Barracks et conflit judiciaire entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations du Traité n°1 : plus le gouvernement fédéral fait durer le conflit, plus sa marge de bénéfice sur la vente des terrains s'amenuise 443

Carte 2 : Les Kapyong Barracks sont dans un quartier aisé et où la population autochtone est très faible 450

Carte 3 : Le projet de réserve urbaine sur les Kapyong Barracks, dans la circonscription privilégiée de Charleswood-Tuxedo-Whyte Ridge décrite par Marty Morantz (conseiller municipal) 452

Encadré 1. Déclaration des Premières Nations du Traité n°1, le 23 mai 2017 475

Schéma 3 : Deux modèles de relation de « nation à nation » 483

Photographie 6 : Le drapeau du Traité n°1 et sa signification 485

Conclusion générale 491

Entretiens

BALFOUR Marcel, Ancien Chef (2006-2011) et Conseiller (2002-2006) de la Nation Crie de Norway House (Manitoba), 30 novembre 2015 et 3 décembre 2015.

BARRY Janice, Professeure adjointe au département d'urbanisme de la *University of Manitoba,* 10 juillet 2017.

BILL Laren, Président du Comité de suivi de la mise en œuvre des droits fonciers issus des traités du Manitoba (*Treaty Land Entitlement Implementation Monitoring Committee*), 1er mars 2016 et 19 janvier 2017.

BOSTROM Harvey, Ministre adjoint du Ministère manitobain des Affaires autochtones, 13 février 2014.

COURCHENE Don, Directeur de cabinet de la *Southern Chiefs' Organization*, représentant 34 Premières Nations du sud du Manitoba, 27 février 2014.

DANIELS Morris, Responsable du réseau d'alimentation en eau de la réserve de la Première Nation de Long Plain, 21 février 2014.

DANIELS Tim, Directeur du développement économique de la Première Nation de Long Plain, Président de la *Arrowhead Development Corporation*, appartenant à Long Plain, puis Président de la *Treaty One Development Corporation* des Premières Nations du Traité n°1, 21 février 2014 et 30 octobre 2015.

DORVAL Gilles, Directeur du département des relations avec les Autochtones de la ville de Saskatoon, 11 avril 2017.

FIELDING Scott, Conseiller municipal de la circonscription de Saint-James-Brooklands-Weston à Winnipeg (2006-2014), 27 février 2014.

FINNIGAN Harry, Ancien directeur du *Planning, Property and Development Department* de Winnipeg, fondateur du cabinet d'études McKay Finnigan & Associates impliqué dans le projet de *Governance House*, 13 novembre 2015.

GARCEA Joseph, Professeur au département d'études politiques de la *University of Saskatchewan*, auteur et éditeur de l'ouvrage *Urban Indian Reserves : Forging new relationships in Saskatchewan*, 12 avril 2017.

GERBASI Jenny, Conseillère municipale de la circonscription de Fort Rouge-East Fort Garry à Winnipeg (1998-2018), 27 janvier 2017.

GILLINGHAM Scott, Conseiller municipal de la circonscription de Saint-James-Brooklands-Weston à Winnipeg depuis 2014, 24 janvier 2017.

HARTNEY Laura, Directrice de la branche *Regional planning* du département d'urbanisme (*planning department*) de Saskatoon, gérant les relations de la ville avec les Premières Nations ayant des terres dans ou près de la ville, 11 avril 2017.

ICTON Mike, Président-directeur générale de la *Muskeg Lake Cree Nation Investment Management Corporation*, 18 avril 2017.

KRIPKI Dana, Planificatrice principale (*senior planner*) en charge des partenariats régionaux de la ville de Saskatoon avec d'autres municipalités et des Premières Nations, 11 avril 2017.

KULCHYSKI Peter, Professeur au département d'études autochtones de la *University of Manitoba*, 5 mars 2014.

LAFOND Harry, Ancien Chef (1990-2000) et Conseiller (1988-1990 et depuis 2009) de la Nation Crie de Muskeg Lake, 19 avril 2017.

LAFOND Lester, Coordinateur des droits fonciers issus des traités de la Nation Crie de Muskeg Lake depuis 1992, en charge des négociations avec Saskatoon et de la conversion en réserve entre 1984 et 1988, 7 avril 2017 et 9 mai 2019.

MACKINNON Shauna, Professeure au département *Urban and Inner-City Studies* de la *University of Manitoba*, 10 février 2014.

MCCORRISTER Nathan, Directeur des droits fonciers issus des traités de la Première Nation de Peguis, 10 mars 2016.

MEECHES Dennis, Chef de la Première Nation de Long Plain (1998-2009 et depuis 2013), 21 février 2014, 28 février 2014 et 23 octobre 2015.

MORANTZ Marty, Conseiller municipal de la circonscription de Charleswood-Tuxedo-Whyte Ridge (2014-2019), 17 janvier 2017.

MYRAN Maurice, Gestionnaire des terres de la Première Nation de Long Plain, 13 février 2014.

NELSON Terry, Ancien Chef de la Première Nation Anishinabe de Roseau River (Manitoba), *leader* de l'*American Indian Movement* au Canada, Grand Chef de la *Southern Chiefs' Organization*, représentant 34 Premières Nations du sud du Manitoba (2014-2017).

PETERSON Eugene, Avocat de la Première Nation de Long Plain en charge du code foncier et ancien gestionnaire des terres de la Première Nation, 13 février 2014.

PAUL Alexandra, Journaliste au *Winnipeg Free Press*, 18 février 2014.

ROBSON Jim, Conseiller municipal de Headingley au moment des négociations pour l'accord municipal avec la Première Nation de Swan Lake (2000-2006), 6 juillet 2017.

ROMANOW Jacqueline, Professeure au département d'études autochtones de la *University of Winnipeg*, 12 février 2014.

SADIK Tonio, Collaborateur du Groupe de Travail Conjoint sur la réforme de la Politique fédérale d'Ajouts aux Réserves, 8 mars 2016.

SINCLAIR Jim, Directeur de l'*Indian and Metis Friendship Centre* de Winnipeg, 19 février 2014.

SMITH Paul, Fonctionnaire fédéral travaillant pour le Ministère des Affaires autochtones, 17 février 2016 et 26 janvier 2017 (le nom et le prénom ont été changés, individu ayant requis l'anonymat).

STEVENSON Lori, Directrice de la branche *Lands* du Ministère manitobain de la Conservation, 4 mars 2014.

WALKER Ryan, Professeur au département de géographie et d'urbanisme de la *University of Saskatchewan*, 9 avril 2017.

WILSON Jamie, Ancien Commissaire aux relations découlant des traités au Manitoba (*Treaty Relations Commissioner*) (2010-2016), 19 janvier 2016.

WUTTUNEE Wanda, Professeure en études autochtones à la *University of Manitoba*, 25 février 2014.

Bibliographie

ABORIGINAL AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT CANADA, 2013, *Audit of the additions to reserve process*.

ABORIGINAL AND NORTHERN AFFAIRS MANITOBA, 2001, *A reference manual for municipal development and services agreements*.

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD CANADA, 2008, *ARCHIVÉE - Rapport de l'enquête de vérification judiciaire*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100011688/1100100011693?=undefined&wbdisable=true#s42 (consulté le 28 août 2018).

———, 2011, *Les droits fonciers issus de traités au Manitoba*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1305306991615/1305307177471 (consulté le 11 octobre 2019).

———, 2013a, *Muskeg Lake – Connectivity Profile*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1357840942256/1360166395286 (consulté le 10 août 2020).

———, 2013b, *Foire aux questions – Modifications apportées aux dispositions sur la désignation des terres dans la Loi sur les Indiens et les règlements associés*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1362412700200/1362413357652 (consulté le 11 avril 2018).

———, 2013c, *Précisions sur la Politique de prévention et gestion des manquements*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1386682249052/1386682294718 (consulté le 24 juillet 2020).

———, 2014, *Fiche d'information - Fin du Programme régional d'administration des terres (PRAT) et du Programme de délégation de la gestion foncière (53/60)*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1399932794226/1399932867707 (consulté le 28 novembre 2019).

———, 2017a, *Les droits fonciers issus de traités au Manitoba*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1305306991615/1305307177471#frame (consulté le 4 mars 2020).

———, 2017b, *Réserves urbaines*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100016331/1100100016332 (consulté le 22 août 2020).

———, 2017c, *Propositions d'ajouts aux réserves approuvées*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1466532960405/1466533062058 (consulté le 22 novembre 2019).

———, 2017d, *ARCHIVÉE - Modèle national d'entente de financement pour les Premières Nations et les Conseils tribaux pour 2018-2019*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1510064504267/1510064550836 (consulté le 30 mai 2020).

———, 2018, *Modes de financement*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1322746046651/1322746652148 (consulté le 10 octobre 2019).

———, 2019, *Gestion des terres des Premières Nations*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1327090675492/1327090738973 (consulté le 19 décembre 2019).

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, 2001, « Chapter 11: Additions to Reserve », *in Land Management Manual*.

———, 2006, « Chapter 11: RLAP and "53/60" Land Management Program », *in Land Management Manual*, http://webarchive.bac-lac.gc.ca:8080/wayback/20071115152303/http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/lts/pdf/ch10_e.pdf (consulté le 25 mai 2020).

———, 2010, *Evaluation of the intervention policy*.

AMNESTY INTERNATIONAL, 17 septembre 2014, *Missing and murdered Indigenous women and girls: Understanding the numbers*, https://www.amnesty.ca/blog/missing-and-murdered-indigenous-women-and-girls-understanding-the-numbers (consulté le 30 juillet 2020).

ANAYA James, 2004, *Indigenous peoples in international law* ; New York, Oxford University Press.

———, 2014, *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, on the situation of indigenous peoples in Canada*.

ANGUS REID INSTITUTE, 2018, « Truths of reconciliation: Canadians are deeply divided on how best to address Indigenous issues », http://angusreid.org/indigenous-canada/ (consulté le 13 juin 2018).

ANNABLE Kristin, 2 octobre 2016, « Meeting cancelled when Peguis opposes in-common reserve approach for Kapyong », *Winnipeg Free Press*, http://www.winnipegfreepress.com/local/Meeting-canceled-Peguis-opposing-in-common-reserve-approach-for-Kapyong-368370641.html (consulté le 15 février 2016).

ARROWHEAD DEVELOPMENT CORPORATION, [s. d.], *Home*, https://www.arrowheadcorp.ca/ (consulté le 3 décembre 2019).

ASCH Michael, 1992, « Aboriginal Self-Government and the Construction of Canadian Constitutional Identity », *Alberta Law Review*, vol. 30, n° 2 : 465-491.

ASSEMBLY OF FIRST NATIONS, 2012, *Additions to reserve : Regional dialogue forums*.

———, [s. d.], *Lands and Claims*, https://www.afn.ca/policy-sectors/lands-claims/ (consulté le 18 novembre 2019).

ASSINIBOIA COMMUNITY COMMITTEE, 13 novembre 2007, *Opening and closing of public lanes in the block bounded by Kensington and Madison streets and St. Matthews and Silver avenues* [Audience publique].

———, 11 mars 2008, *Opening and closing of public lanes in the block bounded by Kensington and Madison streets and St. Matthews and Silver avenues* [Audience publique].

BARREIRO José, 2010, *Thinking in Indian: a John Mohawk reader*, Golden, Fulcrum Publishing.

BARRERA Jorge, 19 mars 2018, « Shadows and promises in Attawapiskat », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/indigenous/shadows-and-promises-in-attawapiskat-1.4582905 (consulté le 12 décembre 2018).

BARRON F. Laurie, 1988, « The Indian Pass System in the Canadian West, 1882-1935 », *Prairie Forum*, vol. 13, n° 1 : 25-42.

BARRON F. Laurie et GARCEA Joseph, 1999a, « Introduction », *in Urban Indian reserves: forging new relationships in Saskatchewan*, Saskatoon, Purich Publishing : 1-21.

———, 1999b, « The Genesis of Urban Reserves and the Role of Governmental Self-Interest », *in Urban Indian reserves: forging new relationships in Saskatchewan*, Saskatoon, Purich Publishing : 22-52.

———, 1999c, « Conclusion », *in Urban Indian reserves: forging new relationships in Saskatchewan*, Saskatoon, Purich Publishing : 280-299.

———, (dir.), 1999d, *Urban Indian reserves: forging new relationships in Saskatchewan*, Saskatoon, Purich Publishing.

———, 2000, « Reflections on Urban Reserves in Saskatchewan », *in Expressions in Canadian native studies*, Saskatoon, University of Saskatchewan Press : 410-435.

BARRON F. Laurie et WALDRAM James (dir.), 1986, *1885 and after: native society in transition; [proceedings of a conference ... May 1985]*, Regina, University of Regina Press.

BARRY Janice, 2016, « Not stakeholders in these parts: Indigenous peoples and urban planning », *in The participatory city*, Copenhagen, Museum Tusculanum Press : 23-29.

BARRY Janice et PORTER Libby, 2011, « Indigenous recognition in state-based planning systems: Understanding textual mediation in the contact zone », *Planning Theory*, vol. 11, n° 2 : 170-187.

BATTELL LOWMAN Emma et BARKER Adam J., 2015, *Settler: identity and colonialism in 21st century Canada*, Winnipeg, Manitoba, Fernwood Publishing.

BEEBEEJAUN Yasminah (dir.), 2016, *The participatory city*, Copenhagen, Museum Tusculanum Press.

BENDER Jim, 4 mars 2015, « Peguis wants to move forward on urban reserve », *Winnipeg Sun*, http://www.winnipegsun.com/2015/03/04/peguis-wants-to-move-forward-on-urban-reserve (consulté le 9 mars 2015).

BILLECK Scott, 11 avril 2018, « KAPYONG BARRACKS: Feds, Treaty One First Nations reach agreement in principle », *Winnipeg Sun*, http://winnipegsun.com/news/local-news/kapyong-barrack-feds-treaty-one-first-nations-reach-agreement-in-principle (consulté le 12 avril 2018).

BLAIR Nerida, 2015, « Researched to Death: Indigenous Peoples Talkin' Up Our Experiences of Research », *International Review of Qualitative Research*, vol. 8, n° 4 : 463-478.

BORROWS John, 1997, « Wampum at Niagara: Canadian Legal History, Self-Government, and the Royal Proclamation », *in Aboriginal and treaty rights in Canada: essays on law, equity, and respect for difference*, Vancouver, University of British Columbia Press : 155-172.

BOURDIEU Pierre, 2000, *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.

BROHMAN Erin, 10 août 2015, « Kapyong Barracks deal could come soon, says First Nation leader », *CBC News*, http://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/kapyong-barracks-deal-could-come-soon-says-first-nation-leader-1.3263391 (consulté le 11 octobre 2015).

BROWN Leslie et STREGA Susan, 2005, *Research as resistance: Critical, indigenous and anti-oppressive approaches*, Toronto, Canadian Scholars' Press.

BRUCH Timm et PFEIFER Sharon, 11 avril 2018, « Demolition of Kapyong Barracks to clear way for First Nations development », *Global News*, https://globalnews.ca/news/4137535/details-of-agreement-on-kapyong-barracks-to-be-revealed-wednesday/ (consulté le 12 avril 2018).

BRUNET-JAILLY Emmanuel, 2008, *The governance of fiscal environment of First Nations's fiscal intergovernmental relations in comparative perspectives*.

BUCKLEY Helen, 1992, *From wooden ploughs to welfare: why Indian policy failed in the Prairie provinces*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

BUNNIE Sam, 1999, « The Creation, Governance, and Management of the Sakimay Reserve in Yorkton », *in Urban Indian reserves: forging new relationships in Saskatchewan*, Saskatoon, Purich Publishing : 253-262.

BUREAU DU SURINTENDANT DES FAILLITES, 2020, *Accueil*, https://www.ic.gc.ca/eic/site/bsf-osb.nsf/fra/accueil (consulté le 27 août 2020).

BURNETT Kristin et READ Geoff (dir.), 2016, *Aboriginal History: a reader*, 2e édition, Don Mills, Oxford University Press.

CAMPBELL Douglas R., 30 septembre 2009, *Première Nation de Brokenhead c. Canada* (2009 CF 982).

CANADIAN PRESS, 08 janvier 2013, « Kapyong Barracks site cost taxpayers $15M over eight years », *ipolitics*, https://ipolitics.ca/2013/01/08/kapyong-barracks-site-cost-taxpayers-15m-over-eight-years/ (consulté le 14 mai 2020).

———,10 août 2015, « Chief says deal to develop Kapyong Barracks as urban reserve is close », *Brandon Sun*, http://www.brandonsun.com/national/breaking-news/chief-says-deal-to-develop-kapyong-barracks-as-urban-reserve-is-close-331492731.html?thx=y(consulté le 11 octobre 2015).

CARDINAL Harold, 1969 [1999], *The unjust society*, Vancouver, Douglas & McIntyre.

CARTER Sarah, 1985, « Controlling Indian movement : The Pass System », *NeWest Review* : 8 -9.

———, 1993, *Lost harvests: prairie Indian reserve farmers and government policy*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

———, 1999, *"An Infamous Proposal:" Prairie Indian Reserve Land and Soldier Settlement after World War I*, http://www.mhs.mb.ca/docs/mb_history/37/infamousproposal.shtml (consulté le 11 juin 2020).

———, 2007, « "We must farm to enable us to live": The Plains Cree and Agriculture to 1900 », *in The Prairie West as promised land*, Calgary, University of Calgary Press : 103-126.

CAVANAGH Edward et VERACINI Lorenzo (dir.), 2017, *The Routledge handbook of the history of settler colonialism*, Abingdon, Oxon ; New York, Routledge.

CBC, 23 octobre 2013, « Coun. Scott Fielding steps down from EPC over mismanagement », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/coun-scott-fielding-steps-down-from-epc-over-mismanagement-1.2251846 (consulté le 29 octobre 2019).

———, 12 novembre 2007, « Top Indian Affairs bureaucrats in Manitoba taken off the job », *CBC News*, http://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/top-indian-affairs-bureaucrats-in-manitoba-taken-off-the-job-1.661195 (consulté le 21 janvier 2016).

———, 17 septembre 2012, « Kapyong Barracks deteriorating as court battle wages on », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/kapyong-barracks-deteriorating-as-court-battle-wages-on-1.1159703 (consulté le 9 mars 2020).

———, 22 septembre 2015, « Kapyong Barracks court decision won't be appealed, says Stephen Harper », *CBC News*, http://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/kapyong-barracks-court-decision-won-t-be-appealed-says-stephen-harper-1.3238615 (consulté le 4 octobre 2015).

———, 2 octobre 2016a, « RAW: Peguis First Nation Chief Cindy Spence explains her position on Kapyong Barracks », *CBC News*, http://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/raw-peguis-first-nation-chief-cindy-spence-explains-her-position-on-kapyong-barracks-1.3442861 (consulté le 15 février 2016).

———, 17 novembre 2016b, « Feds want to tear down Kapyong after millions spent maintaining abandoned barracks », *CBC News*, http://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/kapyong-barracks-feds-government-tear-down-1.3854930 (consulté le 20 décembre 2016).

———, 27 avril 2017, « Indigenous people have little faith in Manitoba's child-welfare system: poll », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/indigenous/indigenous-manitoba-cfs-failing-grade-1.4086832 (consulté le 8 juin 2020).

———, 11 avril 2018a, « 'A long time coming': Treaty 1 chiefs, federal government have 'Agreement in Principle' for Kapyong Barracks », *CBC News*, http://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/kapyong-barracks-announcement-jim-carr-1.4612976 (consulté le 12 avril 2018).

———, 11 avril 2018b, « Few details in Kapyong deal between federal government, Treaty 1 First Nations », *CBC News*, http://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/kapyong-barracks-agreement-1.4614478 (consulté le 12 avril 2018).

———, 07 décembre 2018, « Long Plain First Nation opens Winnipeg's 1st urban reserve pot shop », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/pot-shop-long-plain-winnipeg-1.4937632 (consulté le 26 juillet 2019).

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2020, *The World Factbook*, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/343rank.html (consulté le 14 août 2020).

CHIEF PEGUIS INVESTMENT CORPORATION, [s. d.], *About Us*, https://chiefpeguisinvestments.ca/home/ (consulté le 28 mai 2020a).

CITY OF SASKATOON, 2014a, *Property Tax*, https://www.saskatoon.ca/services-residents/property-tax-assessments/property-tax (consulté le 21 janvier 2019).

———, 2014b, *Tax Rates & Mill Rates*, https://www.saskatoon.ca/services-residents/property-tax-assessments/tax-rates-mill-rates (consulté le 21 janvier 2019).

———, 2017, *Municipal Tax Ratio Policy*, https://www.saskatoon.ca/municipal-tax-ratio-policy (consulté le 21 janvier 2019).

CITY OF SASKATOON et ASPEN DEVELOPMENTS INC., 1992, *Development and Servicing Agreement*.

CITY OF SASKATOON, OFFICE OF THE TREATY COMMISSIONER, et SASKATCHEWAN INDIGENOUS CULTURAL CENTRE, 2018, *ayisīnowak: A Communications Guide, kâ-isi-pîkiskwâtoyahk*.

CITY OF WINNIPEG, 2007, *Winnipeg Zoning By-law N° 200/2006*.

CITY OF WINNIPEG et LONG PLAIN FIRST NATION, 2010, *Municipal development and services agreement*.

COLLIGNON Béatrice, 2007, « Note sur les fondements des postcolonial studies », *EchoGéo*, n° 1.

COMACK Elizabeth, DEANE Lawrence, MORRISSETTE Larry, et SILVER Jim, 2013, *Indians Wear Red: Colonialism, Resistance, and Aboriginal Street Gangs*, Halifax, Fernwood Publishing.

COMAT Ioana, 2012, « Sortir de l'invisibilité : Comprendre la place de la ville dans les territoires autochtones contemporains sous l'angle juridique », *Géographie et cultures*, vol. 12, n° 81 : 59-76.

COMITE PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES, DU DEVELOPPEMENT DU GRAND NORD ET DES RESSOURCES NATURELLES, 2012, *Témoignages du comité*, https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/37-1/AANR/reunion-43/temoignages (consulté le 9 juin 2020).

COMMISSION DE VERITE ET RECONCILIATION DU CANADA, 2015, *Appels à l'action*.

COMMISSION ON THE REFORM OF ONTARIO'S PUBLIC SERVICES, 2012, *Public services for Ontarians : a path to sustainability and excellence*.

CONSEIL NATIONAL DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES AUTOCHTONES, 2014, *L'amélioration de la réussite économique des ajouts aux réserves urbaines. Etape 1 : Cerner les facteurs de réussite des Premières Nations en milieu urbain*.

———, 2015, *Améliorer les perspectives économiques des ajouts aux réserves en milieu urbain. Générer des retombées pour les Premières Nations et les gouvernements locaux. Etape 2 : Bénéfices économiques et financiers rattachés aux ajouts aux réserves en milieu urbain*.

COULTHARD Glen Sean, 2014, *Red skin, white masks: rejecting the colonial politics of recognition*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

CRAFT Aimée, 2013, *Breathing Life into the Stone Fort Treaty: An Anishnabe Understanding of Treaty One*, Saskatoon, Purich Publishing.

CRPA, 1996a, *Commission royale sur les peuples autochtones - Volume 1 (Un passé, un avenir)*, http://data2.archives.ca/e/e448/e011188231-02.pdf (consulté le 28 juillet 2020)

———, 1996b, *Commission royale sur les peuples autochtones - Volume 2 (Une relation à redéfinir)*, http://data2.archives.ca/e/e448/e011188230-02.pdf (consulté le 16 juin 2018).

DAUGHERTY Wayne et MADILL Dennis, 1980, *Indian government under Indian Act legislation, 1868-1951*, Indian and Northern Affairs Canada.

DESBIENS Caroline et RIVARD Étienne, 2012, « Géographies autochtones : développement et confluence des territorialités », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 56, n° 159 : 559-564.

DIAMOND Andrew et GERVAIS-PORNIN Laurence, 2016, « Revendiquer le droit à la ville dans la métropole américaine », *Revue française d'études américaines*, vol. 3, n° 148 : 3-7.

DICKASON Olive Patricia et NEWBIGGING William, 2015, *A Concise History of Canada's First Nations*, Oxford University Press.

DIVERSIFICATION ECONOMIQUE DE L'OUEST CANADA, 2005, *Les réserves urbaines en Saskatchewan*.

DORRIES Heather, HENRY Robert, HUGILL David, MCCREARY Tyler, et TOMIAK Julie, 2019, *Settler city limits: Indigenous resurgence and colonial violence in the urban Prairie West*, Winnipeg, University of Manitoba Press.

DOUZET Frédérick, 2001, « Pour une démarche nouvelle de géopolitique urbaine à partir du cas d'Oakland (Californie) », *Hérodote*, vol. 101, n° 2 : 57.

———, 2007, *La couleur du pouvoir : Géopolitique de l'immigration et de la ségrégation à Oakland, Californie*, Paris, Belin.

DUBOIS Janique, 2011, « Beyond Territory: Revisiting the Normative Justification of Self-Government in Theory and Practice », *International Indigenous Policy Journal*, vol. 2, n° 2.

DUST Theresa, 10 février 1994, « Urban neighbours land entitlement and urban reserves », *Focus Conference on the First Nations community*, Statistics Canada.

———, 1995, *The impact of aboriginal land claims and self-government on canadian municipalities: the local government perspective*, Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research.

———, 1998, *Economic development on aboriginal lands and land use compatibility*.

———, 2006, *Common questions about urban development centres in Saskatchewan*.

EAGLE FEATHER NEWS, 29 janvier 2018, « Thunderchild and City of Saskatoon sign historic urban reserve agreement », *Eagle Feather News*, https://www.eaglefeathernews.com/news/thunderchild-and-city-of-saskatoon-sign-historic-urban-reserve-agreement (consulté le 5 décembre 2018).

EAGLE VISION, [s. d.], *WE ARE*, https://www.eaglevision.ca/we-are (consulté le 24 août 2020).

ERMINE Willie, 2007, « The Ethical Space of Engagement », *Indigenous Law Journal*, vol. 6, n° 1 : 193-203.

FANON Frantz, 1961 [2010], *Les damnés de la terre*, Paris, La Découverte.

FAWCETT R. Ben, WALKER Ryan, et GREENE Jonathan, 2015, « Indigenizing city planning processes in Saskatoon, Canada », *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 24, n° 2 : 158-175.

FILBEE Sara, FAUTEUX Paul, et EGAN Martin, 28 avril 2009, *Standing Committee on Aboriginal Affaires and Northern Development*.

FIRST NATIONS LAND MANAGEMENT RESOURCE CENTRE, [s. d.], *Long Plain*, https://labrc.com/first-nation/long-plain/ (consulté le 28 novembre 2019).

———, 2019, *Framework Agreement on First Nation Land Management*.

FIRST NATIONS LAND REGISTRY SYSTEM, 2013a, *Designation 6075072*.

———, 2013b, *Headlease 6075074*.

———, 2013c, *Parcel Abstract Report – Parce E CLSR 97707*.

FIRST NATIONS TAX COMMISSION, 2013, *Guide to a facilitated service agreement between First Nations and local governments*.

FISCAL REALITIES ECONOMISTS, 2015, *Improving the economic success of urban additions to reserves : achieving benefits for First Nations and local governments*.

FITZPATRICK Meagan, 3 février 2012, « Attawapiskat loses court battle over 3rd-party manager », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/politics/attawapiskat-loses-court-battle-over-3rd-party-manager-1.1172239 (consulté le 12 décembre 2018).

FONTAINE Tim, 26 janvier 2016, « Canada must 'cease the discriminatory practice' of child welfare services on reserves, tribunal rules », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/indigenous/canada-discriminates-against-children-on-reserves-tribunal-rules-1.3419480 (consulté le 22 juillet 2020).

FRANCIS Douglas R. et SMITH Donald B., 2008, *Origins: Canadian History to Confederation*, 6e éd., Nelson College Indigenous.

FREW Nicholas, 23 décembre 2019, « Demolition of Kapyong Barracks site delayed, now expected to finish in fall 2021 », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/kapyong-barracks-development-delayed-demolition-complete-2021-1.5407512 (consulté le 28 février 2020).

FROESE Ian, 5 novembre 2018, « 1st look at plan for Kapyong Barracks site shows sports facility, convention centre, museum », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/kapyong-barracks-winnipeg-blueprint-1.4892587 (consulté le 7 novembre 2018).

GARCEA Joseph, 2008, « First Nations Satellite Reserves: Capacity Building and Self-Government in Saskatchewan », *in Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, Saskatoon, Purich Publishing : 287-306.

GEARY Aidan, 14 octobre 2019, « Manitoba 'punching above its weight' in cannabis industry, expert says, as legalization anniversary nears », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/manitoba-legal-cannabis-industry-anniversary-1.5318787 (consulté le 18 octobre 2019).

GEARY Andrea, 11 juillet 2016, « First Nations are growing their economies », *Winnipeg Free Press*, http://www.winnipegfreepress.com/our-communities/headliner/First-Nations-are-growing-their-economies-386318011.html (consulté le 24 juillet 2016).

GEORGES III, 1763, *Proclamation royale de 1763*, http://www.axl.cefan.ulaval.ca/francophonie/Rbritannique_proclamation1763.htm (consulté le 8 juin 2020).

GERTLER Michael E., 1999, « Indian Urban Reserves and Community Development: Some Social Issues », *in Urban Indian reserves: forging new relationships in Saskatchewan*, Saskatoon, Purich Publishing : 263-279.

GIBLIN-DELVALLET Béatrice, 1990, *La région, territoires politiques : le Nord-Pas-de-Calais*, Paris, Fayard.

GIBSON Shane, 3 mars 2015, « Winnipeg's first urban reserve gas station and smoke shop open for business », *MetroNews*, http://metronews.ca/news/winnipeg/1295220/winnipegs-first-urban-reserve-gas-station-and-smoke-shop-open-for-business/ (consulté le 3 mars 2015).

GOULET Linda May et GOULET Keith, 2014, *Teaching each other: Nehinuw concepts and indigenous pedagogies*, Vancouver ; Toronto, University of British Columbia Press.

GOUVERNEMENT DU CANADA, 1982, *Loi constitutionnelle de 1982*, https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/const/page-16.html (consulté le 29 novembre 2018).

———, 2003, *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations*, https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-11.7/page-1.html (consulté le 21 janvier 2019).

———, 2013, *Les Traités numérotés (1871-1921)*, https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1360948213124/1544620003549 (consulté le 15 juin 2020).

———, 2015, *Changements relatifs aux règlements administratifs*, https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1421864597523/1565371978843 (consulté le 9 juin 2020).

———, 2017, *Vérification du processus d'ajout aux réserves*, https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1506686798147/1536849538309 (consulté le 22 juin 2020).

———, 2019a, *Nominations par le gouverneur en conseil*, https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/programmes/nominations/nominations-gouverneur-conseil/renseignements-generaux/nominations.html (consulté le 18 juin 2020).

———, 2019b, *Revendications particulières*, https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100030291/1539617582343 (consulté le 16 juin 2020).

———, 2020a, *Les taux d'imposition canadiens pour les particuliers - année courante et années passées*, https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/impot/particuliers/foire-questions-particuliers/taux-imposition-canadiens-particuliers-annee-courante-annees-passees.html#provincial (consulté le 23 juillet 2020).

———, 2020b, *Loi sur la gestion des finances publiques L.R.C. (1985), ch. F-11*, https://lois.justice.gc.ca/fra/lois/f-11/TexteComplet.html (consulté le 23 avril 2020).

———, 2020c, *Loi des ressources naturelles de la Saskatchewan S.C. 1930, ch. 41*, https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/T-10.49/TexteComplet.html (consulté le 15 juin 2020).

———, 2020d, *Loi des ressources naturelles de l'Alberta S.C. 1930, ch. 3*, https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/A-10.6/TexteComplet.html (consulté le 15 juin 2020).

———, 2020e, *Loi des ressources naturelles du Manitoba S.C. 1930, ch. 29*, https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/T-10.47/page-1.html (consulté le 15 juin 2020).

———, 2020f, *Traités et ententes*, https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100028574/1529354437231#chp4 (consulté le 3 août 2020).

GOUVERNEMENT DU MANITOBA, [s. d.], *La taxe sur le tabac*, https://www.gov.mb.ca/finance/ (consulté le 21 août 2020).

GOVERNMENT OF CANADA, 2013, *Historic Treaties and Treaty First Nations in Canada Infographic*, https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1380223988016/1544125243779 (consulté le 3 août 2020).

GOVERNMENT OF MANITOBA, 2012, *Order in Council 117/2012*.

———, 2019, *Loi de la taxe sur le tabac*, http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/t080f.php (consulté le 17 décembre 2019).

———, [s. d.], *Smoking and Vaping in Public Places*, https://www.gov.mb.ca/health/publichealth/environmentalhealth/protection/smoking.html (consulté le 16 octobre 2019).

GOVERNMENT OF SASKATCHEWAN, [s. d.], *Treaty land entitlement reserve cration process*.

GREEN Joyce, 2004, « Autodétermination, citoyenneté et fédéralisme : pour une relecture autochtone du palimpseste canadien », *Peuples autochtones et enjeux politiques*, vol. 23, n° 1 : 9-32.

GROSS Lawrence, 2002, « Bimaadiziwin or the "Good Life" as a Unifying Concept of Anishinaabe Religion », *American Indian Culture and Research Journal*, vol. 26, n° 1 : 15-32.

HANSON Erin, [s. d.], *The Indian Act*, https://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/the_indian_act/#amendments (consulté le 10 juin 2020).

HARPER Allen G., 1945, « Canada's Indian Administration: Basic Concepts and Objectives », *América Indigenas*, vol. 5, n° 2 : 132.

HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT OF CANADA, THE ENTITLEMENT BANDS, et HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT OF SASKATCHEWAN, 1992, *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement*.

HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT OF CANADA et THE LONG PLAIN FIRST NATION, 1994, *Treaty Land Entitlement Settlement Agreement*.

HIRT Irène et COLLIGNON Béatrice, 2017, « Quand les peuples autochtones mobilisent l'espace pour réclamer justice », *Justice spatiale-Spatial justice*, n° 11.

HIRT Irène et DESBIENS Caroline, 2017, « L'aménagement du territoire et la question de la différence culturelle au Canada. De l'invisibilité à la visibilisation des peuples autochtones », *Annales de géographie*, vol. 718, n° 6 : 704.

HOBSON Brittany, 1 septembre 2019, « Former military base lands returned to Treaty 1 Nations », *APTN News*, https://www.aptnnews.ca/national-news/former-military-base-lands-returned-to-treaty-1-nations/ (consulté le 30 mai 2020).

HOUSE OF COMMONS, 2007, *Debates (Hansard) No. 156 - May 17, 2007 (39-1)*, https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/39-1/house/sitting-156/hansard#Int-2098268 (consulté le 14 mai 2020).

———, 2009, *Debates (Hansard) No. 116 – November 24, 2009 (40-2)*, https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/40-2/house/sitting-116/hansard#Int-2968822 (consulté le 18 mai 2020).

HUDSON Glenn, 2017, *Chief Dennis Meeches of Long Plain First Nation ENDORSES Glenn Hudson for Chief of Peguis*, https://www.youtube.com/watch?v=PWlQ7sZgSbs (consulté le 27 mai 2020).

HUGUES Roger T., 2012, *Première Nation de Long Plain c. Canada (2012 CF 1474)*.

HUMAIN-LAMOURE Anne-Lise et LAPORTE Antoine, 2017, *Introduction à la géographie urbaine*, Malakoff, Armand Colin.

ICI.RADIO-CANADA.CA, 15 novembre 2016, « Shamattawa est toujours en état de crise », *ICI.Radio-Canada*, https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1000055/shamattawa-crise-conference-presse-suicide-incendie (consulté le 12 décembre 2018).

IMPLEMENTATION MONITORING COMMITTEE, 2010, *Annual Report 2009-2010*.

———, 2013, *Annual Report 2012-2013*.

INDIGENOUS AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, 2011, *Approved Additions to Reserve proposals*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1466532960405/1466533062058 (consulté le 24 août 2020).

———, 2012, *Additions to Reserve*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1332267668918/1332267748447 (consulté le 28 janvier 2019).

———, 2017, *Urban Reserves*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100016331/1100100016332 (consulté le 4 août 2020).

———, 2019, *Approved Additions to Reserve proposals*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1466532960405/1466533062058 (consulté le 24 août 2020).

———, 2020, *Registered Population*, https://fnp-ppn.aadnc-aandc.gc.ca/fnp/Main/Search/FNRegPopulation.aspx?BAND_NUMBER=269&lang=eng (consulté le 27 mai 2020).

INDIGENOUS CORPORATE TRAINING, 2015, *Indian Act and the Permit System*, https://www.ictinc.ca/blog/indian-act-and-the-permit-system- (consulté le 8 juin 2020).

INTERLAKE RESERVES TRIBAL COUNCIL, [s. d.], *Interlake Reserves Tribal Council*, https://www.irtc.ca/ (consulté le 30 mai 2020).

IRWIN Marty, 1999, « Municipal Perspectives from Saskatoon », *in Urban Indian reserves: forging new relationships in Saskatchewan*, Saskatoon, Purich Publishing : 213-230.

IRWIN Robert, 2018, *Indian Agents in Canada*, https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/indian-agents-in-canada (consulté le 11 juin 2020).

JONASSON Harley S., 2007, « *Lettre à Dennis Meeches et Anna Fontaine* », Enquête de terrain de l'auteure, 2014.

KAPPO Tanya, 19 décembre 2014, « PM's comments about missing, murdered aboriginal women show 'lack of respect' », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/indigenous/stephen-harper-s-comments-on-missing-murdered-aboriginal-women-show-lack-of-respect-1.2879154 (consulté le 20 août 2020).

KAVANAGH Sean, 30 août 2019, « Kapyong Barracks signed over to First Nations group », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/kapyong-barracks-signing-ceremony-1.5265656 (consulté le 29 février 2020).

KEELE Jeff, 25 octobre 2019, « MMF files court application to scrap Kapyong Barracks deal », *CTV News*, https://winnipeg.ctvnews.ca/mmf-files-court-application-to-scrap-kapyong-barracks-deal-1.4656496 (consulté le 31 mai 2020).

KERMOAL Nathalie et LEVESQUE Carole, 2010, « Repenser le rapport à la ville : Pour une histoire autochtone de l'urbanité », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 23, n° 1 : 67-82.

KING Thomas, 2013, *The inconvenient Indian: a curious account of native people in North America*, Anchor Canada.

KINGSBURY Benedict, 2002, « Competing Conceptual Approaches to Indigenous Group Issues in New Zealand Law », *The University of Toronto Law Journal*, vol. 52, n° 1 : 101-134.

KIVES Bartley, 26 juin 2017, « Winnipeg takes another step toward Kenaston widening with St. James Bridge replacement study », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/kensaton-widening-study-1.4178582 (consulté le 7 novembre 2018).

KULCHYSKI Peter, 2013, *Aboriginal rights are not human rights: in defence of indigenous struggles*, Winnipeg, ARP Books.

LACOSTE Yves (dir.), 1986, *Géopolitiques des régions françaises*, Paris, Fayard.

———, 1993, *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion.

LAFOND LESTER, 1999, « Creation, Governance, and Management of the McKnight Commercial Centre in Saskatoon », *in Urban Indian reserves: forging new relationships in Saskatchewan*, Saskatoon, Purich Publishing : 188-212.

LAKESIDE MEDICAL CLINIC, [s. d.], *Contact*, https://lakeside.ca/contact/ (consulté le 25 août 2020).

LANDY Frédéric, BELAIDI Nadia, et GAUDRY SADA Karl-Heinz, 2017, « Les espaces protégés urbains, vecteurs de justice ou d'injustice pour les populations autochtones ? Les cas de Xochimilco et des parcs nationaux de Mumbai et du Cap », *Justice spatiale-Spatial justice*, n° 11.

LAROCQUE Emma, 2010, *When the other is me: native resistance discourse, 1850 - 1990*, Winnipeg, Manitoba University Press.

LAROSE Stephen, 2000, *Governance Centre now open*, https://ammsa.com/publications/saskatchewan-sage/governance-centre-now-open (consulté le 25 mai 2020).

LARUE Franck, 3 février 2008, « Multi-million self-government initiative dies in Manitoba », *First Nations Drum*, http://www.firstnationsdrum.com/2008/02/multi-million-self-government-initiative-dies-in-manitoba/ (consulté le 28 octobre 2019).

LECLERE Benjamin, 2014, *Géopolitique des peuples autochtones : le cas des Amérindiens de la baie de San Francisco et des Noongar de la région de Perth (Australie- Occidentale)*, Université Paris 8 - Centre de Recherches et d'Analyses Géopolitiques, Saint-Denis.

———, 2017, « *Droit à la ville et droits sur la ville. Le cas des Amérindiens de la baie de San Francisco* », *Justice spatiale-Spatial justice*, n° 11.

LEFEBVRE Henri, 1974 [2000], *La production de l'espace*, Paris, Anthropos.

LEVY Jacques et LUSSAULT Michel (dir.), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin.

LOI SUR LES INDIENS, 1927, *Loi sur les Indiens, L.R.C. (1927)*, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiqhsTspffpAhXhxoUKHeSvBHoQFjAAegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Fkopiwadan.ca%2Fwp-content%2Fuploads%2F2017%2F01%2F4_1_1927-_AN-ACT-RESPECTIING-THE-INDIANS-1927.pdf&usg=AOvVaw3r52qeGbu-4MVq9jJ7p_do (consulté le 10 juin 2020).

———, 1985, *Loi sur les Indiens, L.R.C. (1985), ch. I-5*, http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/I-5/page-1.html#h-2 (consulté le 10 octobre 2018).

LONG PLAIN FIRST NATION, 2014, *Audited consolidated financial statements*.

———, 2015, *Audited consolidated financial statements*.

———, 2016, *Audited consolidated financial statements*.

———, 2017, *Audited consolidated financial statements*.

———, 2018, *Audited consolidated financial statements*.

———, 2019a, *Annual Report 2018-2019*.

———, 2019b, *Audited consolidated financial statements*.

———, [s. d.], *Home*, https://www.lpband.ca/ (consulté le 14 août 2020).

LONG PLAIN FIRST NATION TRIBAL COUNCIL, 2006, *Band Council Resolution 287-927*.

LONG PLAIN FIRST NATION TRUST, 2013, *Protecting our future*. Enquête de terrain de l'auteure, 2014.

LOXLEY John et WIEN Fred, 2003, « Urban Aboriginal Development », *in Not strangers in these parts : urban Aboriginal peoples*, Ottawa, Canada Policy Research Initiative : 217-242.

LPTRUST.CA, [s. d.], *Long Plain First Nation Trust Main Page*, http://www.lptrust.ca/MainLP Trust.html (consulté le 11 octobre 2019).

LUSSAULT Michel, 2009, *De la lutte des classes à la lutte des places*, Paris, Grasset.

MACDONALD Nancy, 27 janvier 2015, « Welcome to Winnipeg, where Canada's racism problem is at its worst », *MacLeans*, http://www.macleans.ca/news/canada/welcome-to-winnipeg-where-canadas-racism-problem-is-at-its-worst/ (consulté le 27 janvier 2015).

MAKELA Kathleen, 1999, « Legal and Jurisdictional Issues of Urban Reserves in Saskatchewan », *in Urban Indian reserves: forging new relationships in Saskatchewan*, Saskatoon, Purich Publishing : 78-95.

MANITO AHBEE, [s. d.], *About us*, https://lb8.b36.myftpupload.com/about-us/ (consulté le 24 août 2020).

MANITOBA KEEWATINOWI OKIMAKANAK INC., SOUTHERN CHIEFS' ORGANIZATION INC., et RURAL DEVELOPMENT INITIATIVE, 2019, *Indigenous contributions to the Manitoba economy*.

MARCHILDON Sophie et LUSTIG Edward P., 2016a, *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al. c. Procureur général du Canada (pour le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) (2016 TCDP 2)*.

———, 2016b, *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al. c. Procureur général du Canada (pour le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) (2016 TCDP 10)*.

———, 2016c, *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al. c. Procureur général du Canada (pour le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) (2016 TCDP 11)*.

———, 2016d, *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al. c. Procureur général du Canada (pour le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) (2016 TCDP 16)*.

MARTIN-MCGUIRE Peggy, 1999, « Treaty Land Entitlement in Saskatchewan: A Context for the Creation of Urban Reserves », *in Urban Indian reserves: forging new relationships in Saskatchewan*, Saskatoon, Purich Publishing : 53-77.

MARX Karl, 1887 [2015], *Capital: A Critique of Political Economy. Volume I, Book One: The Process of Production of Capital*, Moscou, Progress Publishers.

MCCASKILL Don, 1981, « The Urbanization of Indians in Winnipeg, Toronto, Edmonton and Vancouver: A Comparative Analysis », *Culture*, vol. 1, n° 1 : 82-89.

MCCASKILL Don, HARVEY Ted, WILLIAMS Andrea, et JACOBS Bev, 1999, *Manitoba Framework Agreement Initiative Review Final Report*.

MCDOUGALL Robert L., 2018, « Duncan Campbell Scott », *The Canadian Encyclopedia*, https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/duncan-campbell-scott (consulté le 31 juillet 2020).

MCKAY FINNIGAN & ASSOCIATES, 2008, *Governance House Lane Closure Consultation Study*, Enquête de terrain de l'auteure, 2015.

MCLACHLIN Beverley, 2004, *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des forêts) (2004 CSC 73)*.

MCLEOD Neal, 2007, *Cree narrative memory: from treaties to contemporary times*, Saskatoon, Purich Publishing.

MEECHES Dennis, 26 février 2014a, *Long Plains First Nation Urban Reserve Presentation*, Urban Reserve Conference, Marlborough Hotel, Winnipeg, Enquête de terrain de l'auteure, 2014.

———, 2017, *Achieving the Right Balance*, AFOA, Saskatoon.

MINISTERE DE LA JUSTICE, 2000, *Loi sur la mise en œuvre de mesures concernant le règlement de revendications au Manitoba*.

MINISTERE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES DU MANITOBA, n.d., *The Planning Act Handbook.*

MINISTRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES CANADA, 1871, *Traité n° 1 et 2 conclus entre sa Majesté la Reine et les Chippaouais et les Cris du Manitoba des territoires adjacents, et adhésions à ces derniers.*

MITCHELL Leon, 1983, *Report of the Treat Land Entitlement Commission*, Treaty Land Entitlement Commission.

MLCN INVESTMENT MANAGEMENT CORPORATION, [s. d.], *Featured Businesses*, http://mlcninvestment.ca/featuredbusinesses/ (consulté le 25 août 2020a).

———, [s. d.], *MLCN Investment Management Corporation*, http://mlcninvestment.ca/ (consulté le 28 mai 2019b).

MLINAREVIC Svjetlana, 9 janvier 2014, « Long Plain's land code hits snag », *Portage Daily Graphic*, http://www.portagedailygraphic.com/2014/01/09/long-plans-land-code-hits-snag (consulté le 29 mai 2014).

MONTGOMERY Malcolm, 1965, « The Six Nations Indians and the Macdonald Franchise », *Ontario History*, vol. 56.

MOODIE Susan, 2010, « Power, Rights, Respect, and Data Ownership in Academic Research with Indigenous Peoples », *Environmental Research*, vol. 110, n° 8 : 815-817.

MOSBY Ian, 2013, « Administering Colonial Science: Nutrition Research and Human Biomedical Experimentation in Aboriginal Communities and Residential Schools, 1942–1952 », *Histoire sociale/Social History*, vol. 46, n° 91 : 145-172.

MUSKEG LAKE CREE NATION, 2008, *Muskeg Lake Cree Nation Annual Expenditure Law*.

———, 2009, *Muskeg Lake Cree Nation Annual Expenditure Law*.

———, 2010, *Muskeg Lake Cree Nation Annual Expenditure Law*.

———, 2011, *Muskeg Lake Cree Nation Annual Expenditure Law*.

———, 2012, *Muskeg Lake Cree Nation Annual Expenditure Law*.

———, 2013, *Muskeg Lake Cree Nation Annual Expenditure Law*.

———, 2014, *Muskeg Lake Cree Nation Annual Expenditure Law*.

———, 2015, *Muskeg Lake Cree Nation Annual Expenditure Law*.

———, 2016, *Muskeg Lake Cree Nation Annual Expenditure Law*.

———, 2017, *Muskeg Lake Cree Nation Annual Expenditure Law*.

———, [s. d.], *Business*, https://muskeglake.com/business/muskeg-lake-property-management/ (consulté le 5 février 2019a).

———, [s. d.], *CreeWay Gas*, https://muskeglake.com/business/creeway-gas/ (consulté le 21 septembre 2018b).

MUSKEG LAKE CREE NATION et CITY OF SASKATOON, 2020, *First Nation Community Profile : Muskeg Lake Cree Nation*.

MUSKEG LAKE INDIAN BAND et CITY OF SASKATOON, 1993, *Municipal Services Agreement*.

MUSKEG LAKE INDIAN BAND, HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT OF CANADA, et CITY OF SASKATOON, 1988, *Original Agreement*.

MYRAN Maurice, 2015a, *Communication personnelle avec l'auteure*.

———, 2015b, *Communication personnelles avec l'auteure*.

NADON Marc, 2011, *Canada c. Première nation de Brokenhead (2011 CAF 148)*.

NATIONAL CENTRE FOR FIRST NATIONS GOVERNANCE, n.d., *Reclaiming our identity : Band membership, citizenship and the inherent right*.

NATIONAL CENTRE FOR TRUTH AND RECONCILIATION, [s. d.], *About*, http://nctr.ca/about.php (consulté le 8 juin 2020).

NATIONAL DEFENCE, 2018, *Canada and Treaty One First Nations reach milestone on the future of Kapyong Barracks*, https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2018/04/canada-and-treaty-one-first-nations-reach-milestone-on-the-future-of-kapyong-barracks.html (consulté le 12 avril 2018).

———, 2019, *Canada and Treaty One First Nations sign Comprehensive Settlement Agreement for Kapyong Barracks*, https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2019/08/canada-and-treaty-one-first-nations-sign-comprehensive-settlement-agreement-for-kapyong-barracks.html (consulté le 27 mai 2020).

NELSON Terry, 26 février 2014, *Treaty Land Entitlement Panel Discussion – Q&A*, Urban Reserve Conference, Marlborough Hotel, Winnipeg, Enquête de terrain de l'auteure, 2014.

NEWHOUSE David et PETERS Evelyn, 2003, *Not strangers in these parts : urban Aboriginal peoples*, Ottawa, Canada Policy Research Initiative.

NIKOLAEVA Sardana, 2016, « De-politicization of Indigenousness in Russia », *Diploweb.com*, https://www.diploweb.com/De-politicization-of.html (consulté le 2 septembre 2020).

OESTREICH LURIE Nancy, 1967, « The Indian Moves to an Urban Setting », *in Resolving Conflicts – A Cross-Cultural Approach*, Kenora : 73-86.

OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA, 2005, « Chapter 7: Meeting Treaty Land Entitlement Obligations », *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*.

———, 2009, « Chapter 4: Treaty Land Entitlement Obligations », *Status Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*.

OLIVER Brian, 4 août 2018a, « Long Plain breaks ground on hotel project », *The Graphic Leader*, https://www.thegraphicleader.com/news/local-news/long-plain-breaks-ground-on-hotel-project (consulté le 17 octobre 2019).

———, 10 novembre 2018b, « META Cannabis opens its doors in Portage », *The Graphic Leader*, https://www.thegraphicleader.com/news/local-news/meta-cannabis-opens-its-doors-in-portage (consulté le 18 octobre 2019).

ONEFEATHER.CA, [s. d.], *Community Ratification Vote – Land Code*, https://onefeather.ca/nations/longplain/elections/2017landcodevote (consulté le 18 décembre 2019).

ONLINE CREE DICTIONARY, [s. d.], « Asimakaniseekan Askiy », *Online Cree Dictionary*, http://www.creedictionary.com/search/?q=Asimakaniseekan&scope=0.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 2007, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

PANKRATZ Curt et HART Bryan, 2005, *Comparative analysis of TLE implementation in Manitoba and Saskatchewan with focus on solutions for Manitoba First Nations*, Paskanake Project Management.

PARLEMENT DU CANADA, 1869, *Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages, à la meilleure administration des affaires des Sauvages et à l'extension des dispositions de l'acte trente-et-un Victoria, chapitre quarante-deux, L.C. 1869, c. 6*, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100010204/1100100010206 (consulté le 9 juin 2020).

PARLEMENT DU ROYAUME-UNI, 1867a, *Loi de 1867 sur l'Amérique du Nord britannique*, https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/constitution/loireg-lawreg/p1t11.html (consulté le 9 juin 2020).

———, 1867b, *The Constitution Act, 1867*, https://www.canlii.org/en/ca/laws/stat/30---31-vict-c-3/latest/30---31-vict-c-3.html (consulté le 2 mai 2019).

PASTERNAK Shiri, 25 octobre 2017, « Mercenary colonialism: Third-party management », *Ricochet Media*, https://ricochet.media/en/1994 (consulté le 24 juillet 2020).

PAUL Alexandra, 13 janvier 2009, « $9 million mismanaged, staffers still have jobs », *Winnipeg Free Press*, http://www.winnipegfreepress.com/breakingnews/9_million_mismanaged_staffers_still_have_jobs.html (consulté le 21 janvier 2016).

———, 6 mars 2015, « Residents voice concerns over urban reserve », *Winnipeg Free Press*, https://www.winnipegfreepress.com/local/residents-voice-concerns-over-urban-reserve-295304041.html (consulté le 21 mai 2020).

PAULS Karen, 10 février 2016, « Internal politics threaten to disrupt Kapyong Barracks negotiations », *CBC News*, http://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/kapyong-barracks-negotiations-threatened-by-internal-political-issues-1.3441128 (consulté le 15 février 2016).

PAYTON Laura, 1 décembre 2011, « 5 things about Attawapiskat and 3rd party management », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/politics/5-things-about-attawapiskat-and-3rd-party-management-1.991945 (consulté le 24 juillet 2020).

PEGUIS FIRST NATION, 10 février 2016, *Peguis Kapyong Land Update*, Enquête de terrain de l'auteure, 2016.

———, 2017, *TREATY 1 FIRST NATIONS RE-SIGN DECLARATION AND HELD GATHERING AT KAPYONG BARRACKS*, https://www.facebook.com/peguisfirstnation/posts/1341426322615925 (consulté le 30 mai 2020).

PEGUIS FIRST NATION, HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT OF CANADA, et HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT OF MANITOBA, 2006, *Treaty Entitlement Agreement*.

PERSWAIN Vince, MEECHES Dennis, PETERSON Eugene, et DANIELS Tim, 19 février 2014, *Réunion d'information de la Première Nation de Long Plain*, 200 Isabel Street, Winnipeg, Enquête de terrain de l'auteure, 2014.

PETERS Evelyn, 1996, « ‘Urban’ and ‘Aboriginal’: An Impossible Contradiction? », *in City Lives and City Forms: Critical Research and Canadian Urbanism*, Toronto, University of Toronto Press : 47-62.

———, 2002, « “Our City Indians”: Negotiating the Meaning of First Nations Urbanization in Canada, 1945-1975 », *Historical Geography*, vol. 30 : 75-92.

———, 2007, *Urban Reserves*, Centre for First Nations Governance.

———, 2011, « Emerging themes in academic research in urban Aboriginal identities in Canada, 1996-2010 », *Aboriginal Policy Studies*, vol. 1, n° 1.

PORTAGE ONLINE NEWS, 14 avril 2009, « Defeated Incumbent Disappointed And Concerned », *Portage Online News*, https://portageonline.com/local/defeated-incumbent-disappointed-and-concerned (consulté le 24 octobre 2019).

———, 8 août 2017, « Long Plain Votes On Land Code Initiative », *Portage Online News*, https://portageonline.com/local/long-plain-voters-to-decide-fate-of-land-code-initiative (consulté le 18 décembre 2019).

PORTER Libby, 2010, *Unlearning the colonial cultures of planning*, Farnham, Ashgate Publishing Company.

———, 2013, « Coexistence in cities: The challenge of Indigenous urban planning in the twenty-first century », *in Reclaiming Indigenous Planning*, McGill-Queen’s University Press : 283-310.

PORTER Libby et BARRY Janice, 2015, « Bounded recognition: urban planning and the textual mediation of Indigenous rights in Canada and Australia », *Critical Policy Studies*, vol. 9, n° 1 : 22-40.

PRATT Mary Louise, 1991, « Arts of the Contact Zone », *Profession* : 33-40.

PREMIERES NATIONS DU TRAITE N°1, 23 mai 2017, *Déclaration des Chefs du Traité n°1*, https://www.facebook.com/peguisfirstnation/posts/1341426322615925 (consulté le 9 septembre 2020).

RABSON Mia, 20 septembre 2006, « Roseau chief threatens suit over Kapyong », *Winnipeg Free Press*.

———, 9 décembre 2016, « No deal in sight for Kapyong Barracks », *Winnipeg Free Press*, https://www.winnipegfreepress.com/local/no-deal-in-sight-for-kapyong-barracks-393188291.html (consulté le 21 juin 2018).

REED MILLER David, 1999, « Indian Urban Reserves and Community Development: Some Social Issues », *in Urban Indian reserves: forging new relationships in Saskatchewan*, Saskatoon, Purich Publishing : 96-131.

REID Jennifer, 2010, « The Doctrine of Discovery and Canadian Law », *The Canadian Journal of Native Studies*, vol. 30, n° 2 : 335-359.

RELATIONS COURONNE-AUTOCHTONES ET AFFAIRES DU NORD CANADA, 2017, *Les Premières Nations au Canada*, https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1307460755710/1536862806124#chp3 (consulté le 9 juin 2020).

ROMANIUK Ross, 15 décembre 2012, « Kapyong Barracks could take successful St. James urban reserve as a model », *Winnipeg Sun*, https://winnipegsun.com/2012/12/15/kapyong-barracks-could-take-successful-st-james-urban-reserve-as-a-model/wcm/db066e30-3a17-4cf6-817f-3086fe97151d (consulté le 21 mai 2020).

RURAL MUNICIPALITY OF HEADINGLEY et SWAN LAKE FIRST NATION, 2006, *Municipal Services Agreement*.

RUTHERFORD Kate, 10 avril 2016, « Emergency teams deployed to Attawapiskat after 11 suicide attempts in 1 night », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/canada/sudbury/attawapiskat-suicide-first-nations-emergency-1.3528747 (consulté le 12 décembre 2018).

SAIN SCAA, n.d., *Muskeg Lake Cree Nation*, http://sain.scaa.sk.ca/collections/muskeg-lake-cree-nation (consulté le 29 avril 2019).

SARTRE Jean-Paul, 1956, *Le colonialisme est un système*, Conférence.

———, 1960, *Critique de la raison dialectique*, Paris, Gallimard.

———, 1968, « Genocide », *New Left Review*, vol. 1, n° 48.

SASKATOON, n.d., *Zoning Address Map*, https://www.saskatoon.ca/business-development/planning/planning-publications-maps/zoning-address-map (consulté le 16 octobre 2018).

SASKATOON TRIBAL COUNCIL, 2017, *Muskeg Lake Cree Nation*, https://www.sktc.sk.ca/member-nations/muskeg-lake-cree-nation/ (consulté le 11 août 2020).

———, [s. d.], *Programs & Services*, https://www.sktc.sk.ca/programs-services/ (consulté le 12 août 2020).

SASKDOCS.CA, 2020, *Urban Family Physician – Lakeside Medical Clinic*, https://www.saskdocs.ca/work/opportunities/job-posting/?jobid=2111d6ad-f33e-ea11-b698-0003ff9ceb53 (consulté le 25 août 2020).

SAVAGE Emily et MOCCIA Suzanne, 2011, *First Nations-Municipal Community Infrastructure Partnership Program: service agreement toolkit*, Ottawa, Federation of Canadian Municipalities.

SAWATSKY Jarem, NELSON Terry, MEECHES Dennis, ZANTINGH Deanna, KENTON Lobe, et ANSLOOS Jeffrey, 27 mars 2014, *On being good neighbours : Urban reserves in Winnipeg*, Face2Face : on campus – Community Conversation, Canadian Mennonite University, Winnipeg, https://www.cmu.ca/media_archive/2014/on-being-good-neighbours-urban-reserves-in-winnipeg-with-prof-jarem-sawatzky/ (consulté le 27 avril 2020).

SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRESOR, 2000, *Treasury Board Real Property Management Framework Policy*, https://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/realproperty/mfp01-eng.asp (consulté le 24 avril 2020).

———, 2001, *Politique du Conseil du Trésor sur l'aliénation des biens immobiliers excédentaires*, https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12030 (consulté le 4 mars 2020).

———, 2007, *Guide de la gestion des biens immobiliers*, https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-biens-immobilier-federaux/guide-gestion-biens-immobiliers.html#a2.3 (consulté le 23 avril 2020).

SHIMO Alexandra, 2016, *Invisible North: The search for answers on a troubled reserve*, Toronto, Dundurn.

SINCLAIR Niigaanwewidam James, DAINARD Sharon, et GALLANT David, 2019, « Sixties Scoop », *The Canadian Encyclopedia*, https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/sixties-scoop (consulté le 8 juin 2020).

SMITH Harold, 1999, « An Aboriginal Perspective on the Star Blanket Reserve in Fort Qu'Appelle », *in Urban Indian reserves: forging new relationships in Saskatchewan*, Saskatoon, Purich Publishing : 243-252.

SMITH Linda Tuhiwai, 2012, *Decolonizing methodologies: research and indigenous peoples*, London, Zed Books.

SMITH Shirlee Anne, 2019, « La Terre de Rupert », *The Canadian Encyclopedia*, https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/la-terre-de-rupert (consulté le 16 juin 2020).

SOCIETE IMMOBILIERE DU CANADA, [s. d.], *Page d'accueil*, https://fr.clc.ca/ (consulté le 4 mars 2020).

———, [s. d.], *Société Immobilière du Canada | Ce que nous faisons*, https://fr.clc.ca/affaires (consulté le 27 avril 2020).

SOONIAS Shaun, EXNER-PIROT Heather, SALAT Mohamed, et SHAH Asad, 2016, *City of Bridges : First Nations and Métis economic development in Saskatoon & region*, Saskatoon Regional Economic Development Authority.

SOUTH WIND, [s. d.], « Long Plain First Nation celebrates Miskwaanakwadook Place », *South Wind*.

STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES, 2012, *Additions to Reserve Expediting the Process*.

STANGER-ROSS Jordan, 2008, « Municipal Colonialism in Vancouver: City Planning and the Conflict over Indian Reserves, 1928-1950s », *The Canadian Historical Review*, vol. 89, n° 4 : 541-580.

STARBLANKET Noel, 1999, « An Aboriginal Perspective on the Creation of the Star Blanket First Nation's Reserves », *in Urban Indian reserves: forging new relationships in Saskatchewan*, Saskatoon, Purich Publishing : 231-242.

STATISTICS CANADA, 2017a, *Census Profile, 2016 Census - Attawapiskat 91A [Population centre], Ontario and Newfoundland and Labrador [Province]*, https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=POPC&Code1=1497&Geo2=PR&Code2=10&Data

=Count&SearchText=Attawapiskat%2091A&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&GeoLevel=PR&GeoCode=1497&TABID=1 (consulté le 12 décembre 2018).

———, 2017b, *Aboriginal Peoples Highlight Tables, 2016 Census*, https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/hlt-fst/abo-aut/Table.cfm?Lang=Eng&T=102&D1=1&D2=1&D3=1&RPP=9999&PR=0&SR=1&S=88&O=D# (consulté le 21 août 2020).

STATISTIQUE CANADA, 2016, *Étude : La situation des enfants autochtones âgés de 14 ans et moins dans leur ménage, 2011*, https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/160413/dq160413a-fra.htm?HPA (consulté le 8 juin 2020).

———, 2017a, *Enquête auprès des peuples autochtones*, https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/catalogue/89-653-X (consulté le 22 juillet 2020).

———, 2017b, *Profil du recensement, Recensement de 2016 - Long Plain (Part) 6, Réserve indienne [Subdivision de recensement], Manitoba et Manitoba [Province]*, https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/Page.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=4609025&Geo2=PR&Code2=46&SearchText=long%20plain&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&type=0 (consulté le 23 juillet 2020).

———, 2017c, *Profil du recensement, Recensement de 2016 - Muskeg Lake Cree Nation 102, Réserve indienne [Subdivision de recensement], Saskatchewan et Saskatchewan [Province]*, https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=4716854&Geo2=PR&Code2=47&SearchText=Muskeg%20Lake%20Cree%20Nation%20102&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&GeoLevel=PR&GeoCode=4716854&TABID=1&type=0 (consulté le 7 août 2020).

———, 2017d, *Profil du recensement, Recensement de 2016 - Portage la Prairie [Centre de population], Manitoba et Manitoba [Province]*, https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F&Geo1=POPC&Code1=0669&Geo2=PR&Code2=46&Data=Count&SearchText=Portage%20la%20Prairie&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&GeoLevel=PR&GeoCode=0669&TABID=1 (consulté le 23 août 2020).

———, 2017e, *Winnipeg, CY [Subdivision de recensement], Manitoba et Canada [Pays] (tableau). Profil du recensement, Recensement de 2016*, https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=4611040&Geo2=PR&Code2=01&SearchText=winnipeg&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=Aboriginal%20peoples&TABID=1&type=0 (consulté le 2 octobre 2019).

STRATAS David W., 2015, *Canada c. Première Nation de Long Plain (2015 CAF 177)*.

SUBRA Philippe, 2012, « La géopolitique, une ou plurielle ? Place, enjeux et outils d'une géopolitique locale », *Hérodote*, vol. 146-147, n° 3 : 45-70.

———, 2014, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin.

———, 2016, *La géopolitique locale : territoires, acteurs, conflits*, Paris, Armand Colin.

TAIAIAKE ALFRED Gerald, 2009, « Colonialism and State Dependency », *Journal of Aboriginal Health*, vol. 5, n° 2 : 42-60.

TARRC, 1984 [1994], *A debt to be paid: Treaty Land Entitlement in Manitoba*, Winnipeg, Treaty & Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba.

TASKER John Paul, 30 mai 2015, « At least 6,000 children died in residential schools, TRC chair says », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/politics/residential-schools-findings-point-to-cultural-genocide-commission-chair-says-1.3093580 (consulté le 8 juin 2020).

TAYLOR Jillian, 10 décembre 2013, « Assembly of Manitoba Chiefs slashed by $2M funding cut », *CBC News*, https://www.cbc.ca/news/indigenous/assembly-of-manitoba-chiefs-slashed-by-2m-funding-cut-1.2457075 (consulté le 28 octobre 2019).

TEVES Stephanie Nohelani, SMITH Andrea, et RAHEJA Michelle H. (dir.), 2015, *Native studies keywords*, Tucson, University of Arizona Press.

THE PETER BALLANTYNE CREE NATION, 1999, « The Opawakoscikan Reserve in Prince Albert », *in Urban Indian reserves: forging new relationships in Saskatchewan*, Saskatoon, Purich Publishing : 159-176.

THE STAR, 12 décembre 2009, « Manitoba Indian Affairs mismanaged $10M: audit », T*he Star*, https://www.thestar.com/news/canada/2009/01/12/manitoba_indian_affairs_mismanaged_10m_audit.html (consulté le 28 octobre 2019).

TITLEY E. Brian, 1986, *A narrow vision: Duncan Campbell Scott and the administration of Indian affairs in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press.

TOEWS Owen, 2015, *Resettling the city? Settler colonialism, neoliberalism, and urban land in Winnipeg, Canada*, New York, City University of New York.

TOMASI DI LAMPEDUSA Giuseppe, 2008, *Le Guépard*, Paris, Points.

TOMIAK Julie, 2011, *Indigenous Self-Determination, Neoliberalization, and the Right to the City: rescaling Aboriginal Governance in Ottawa and Winnipeg*, Carleton University.

———, 24 juin 2017a, '*Too valuable for Indians' : Racist discourses on property, urban planning and Treat Land Entitlement in Winnipeg*, Native American and Indigenous Studies Association, Vancouver.

———, 2017b, « Contesting the Settler City: Indigenous Self-Determination, New Urban Reserves, and the Neoliberalization of Colonialism: Contesting the Settler City », *Antipode*, vol. 49, n° 4 : 928-945.

TREATY LAND ENTITLEMENT COMMITTEE OF MANITOBA INC., HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT OF CANADA, et HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT OF MANITOBA, 1997, *Manitoba Treaty Land Entitlement Framework Agreement*.

TREATY ONE DEVELOPMENT CORPORATION, 2019, *Treaty 1 Nation News*, vol. 1, n°1, https://www.treaty1.ca/september-2019-issue-treaty-1-nation-news/ (consulté le 29 mai 2020).

———, 2020a, *Treaty 1 Nation Flag unveiling and raising. Long Plain First Nation - Keeshkeemaquah,* https://www.facebook.com/treatyno1/videos/701776090364576/ (consulté le 29 mai 2020).

———, 2020b, *Kapyong Public Engagement Goes Virtual*, https://www.treaty1.ca/kapyong-public-engagement-goes-virtual/ (consulté le 30 mai 2020).

———, [s. d.], *About the Corporation*, https://www.treaty1.ca/about-the-corporation/ (consulté le 28 mai 2020).

———, [s. d.], *Our Staff*, https://www.treaty1.ca/our-staff/ (consulté le 28 mai 2020).

———, [s. d.], *Page d'accueil*, https://www.treaty1.ca (consulté le 28 mai 2020).

TREATY RELATIONS COMMISSION OF MANITOBA, [s. d.], *About Us*, http://www.trcm.ca/about-us/ (consulté le 24 août 2020).

TRIBUNAL DES REVENDICATIONS PARTICULIERES CANADA, 2014, *Un bref historique des revendications particulières avant l'adoption du projet de loi C-30*, https://www.sct-trp.ca/hist/hist_f.htm, (consulté le 16 mai 2020).

VANDERHART Tessa, 30 août 2019, « Treaty 1 First Nations complete 'truly remarkable' deal to acquire Kapyong site », *Winnipeg Free Press*, https://www.winnipegfreepress.com/local/treaty-1-first-nations-complete-truly-remarkable-deal-to-acquire-kapyong-site-558835432.html (consulté le 16 mai 2020).

VILLE DE WINNIPEG, 29 avril 2009, *Council of the City of Winnipeg – Regular meeting Hansard*.

WALDERN Heather, 1990, *Making a Reservation – Saskatchewan Business,* https://www.k12.gov.sk.ca/docs/francais/fransk/schumaines/sci10/unite4/4_7a.html (consulté le 12 août 2020).

WALKER Ryan, 2008, « Improving the interface between urban municipalities and Aboriginal communities », *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 17, n° 1 : 20.

WALKER Ryan, BERDAHL Loleen, LASHTA Erin, NEWHOUSE David, et BELANGER Yale, 2017, « Public attitudes towards Indigeneity in Canadian prairie urbanism: Indigeneity in prairie urbanism », *The Canadian Geographer / Le Géographe canadien*, vol. 61, n° 2 : 212-223.

WALKER Ryan C., JOJOLA Ted, et NATCHER David, 2013, *Reclaiming Indigenous Planning*, McGill-Queen's University Press.

WATER CANADA, 2012, *Don't drink the water*, Water Canada, https://www.watercanada.net/feature/dont-drink-the-water/ (consulté le 12 décembre 2018).

WEBER-PILLWAX Cora, 2004, « Indigenous Researchers and Indigenous Research Methods: Cultural Influences or Cultural Determinants of Research Method », *Pimatsiwin: a Journal of Aboriginal and Indigenous Community Health*, vol. 2, n° 1 : 77-90.

WELCH Mary Agnes, 8 novembre 2007, « Natives' Kapyong claim invalid, Toews insists », *Winnipeg Free Press*.

———, 2 janvier 2015, « Kapyong is a symbol of sabotage », *Winnipeg Free Press*, http://www.winnipegfreepress.com/opinion/analysis/kapyong-is-a-symbol-of-sabotage-287317381.html (consulté le 9 janvier 2015).

WESTERN DEVELOPMENT MUSEUM, 2017, *Exposition permanente « Passes and Permits »*, Western Development Museum, Saskatoon, Saskatchewan, Enquête de terrain de l'auteure, 2017.

WINNIPEG FREE PRESS, 22 octobre 2015, « Newspaper readership in Winnipeg stronger than previously thought », *Winnipeg Free Press*, https://www.winnipegfreepress.com/business/Newspaper-readership-in-Winnipeg-stronger-than-previously-thought-335501551.html (consulté le 21 mai 2020).

WINNIPEG.CTVNEWS.CA, 13 mars 2008, « Back lane creates impasse for First Nations project », *CTV News - Winnipeg*, https://winnipeg.ctvnews.ca/back-lane-creates-impasse-for-first-nations-project-1.282442 (consulté le 15 octobre 2019).

WONG Nicole, 30 juillet 2020, « Ground-blessing ceremony held at site of Winnipeg urban reserve », *Winnipeg Sun*, https://winnipegsun.com/news/news-news/ground-blessing-ceremony-held-at-site-of-winnipeg-urban-reserve (consulté le 2 août 2020).

YEO Denton, 1999, « Municipal Perspectives From Prince Albert », *in Urban Indian reserves: forging new relationships in Saskatchewan*, Saskatoon, Purich Publishing : 177-187.

Table des matières

Remerciements **3**

Sommaire **6**

Liste des sigles **9**

Introduction générale **13**

Chapitre 1. Les réserves urbaines, un nouvel outil pour l'autodétermination des Premières Nations qui catalyse des rivalités de pouvoir **39**

Introduction 41

1. Du colonialisme à l'autodétermination autochtone : des rivalités de pouvoir anciennes et protéiformes 42

1.1 Le déclassement progressif des Premières Nations sur la scène géopolitique nord-américaine 42

1.1.1 Au début de la colonisation, des alliés autochtones indispensables 42

1.1.2 Après 1812, l'« insignifiance relative » des Premières Nations 46

1.2 De Premières Nations souveraines à pupilles de l'Etat : l'émergence du colonialisme politique 47

1.2.1 La mainmise progressive du pouvoir central sur les terres de réserve et la définition d'« Indien » 47

1.2.2 La politique indienne après la Confédération : ségrégation, dépossession territoriale et assimilation 51

1.3 Des revendications territoriales aux réserves urbaines : la résolution des droits fonciers issus des traités en Saskatchewan et au Manitoba 64

1.3.1 Les droits fonciers issus des traités 64

1.3.2 Le règlement des revendications territoriales, un long processus 68

1.3.3 La Saskatchewan Formula 70

1.3.4 L'Entente-cadre sur les droits fonciers en Saskatchewan 71

1.3.5 Le règlement des droits fonciers issus des traités dans le Manitoba 74

1.3.6 Dans le Manitoba et la Saskatchewan, de nouvelles réserves urbaines 77

1.4 Créer une nouvelle réserve : un processus intergouvernemental complexe 79

1.4.1 La nécessité de la conversion au statut de réserve 79

1.4.2 La Politique fédérale d'Ajouts aux Réserves (PAR) 80

2. Les réserves urbaines, fer de lance de la reconquête économique, politique et territoriale des Premières Nations 94

2.1 Réserves urbaines et auto-suffisance économique : un moyen vers l'auto-détermination des gouvernements autochtones 94

2.1.1 Les réserves urbaines, des « réserves satellites » à fonction économique 94

2.1.2 Les réserves urbaines, un outil de développement économique et social 97

2.1.3 L'autosuffisance financière des gouvernements autochtones : un enjeu de souveraineté pour les Premières Nations 101

2.2 Les réserves urbaines redessinent la géographie des territoires autochtones et posent la question du droit à la ville des Premières Nations 107

2.2.1 La construction de la géographie coloniale : de la *terra nullius* à l'*urbs nullius* 107

2.2.2 Les réserves urbaines, un enjeu pour le droit à la ville des gouvernements autochtones 112

Conclusion de chapitre 121

Chapitre 2. « *Bringing the reserve to the market* » : la Nation Crie de Muskeg Lake, pionnière des réserves urbaines 125

Introduction 126

Propos liminaire : les origines de la réserve urbaine de Muskeg Lake 128

1. Les rôles du gouvernement fédéral dans la création de la réserve urbaine et leur perception par Muskeg Lake 141

1.1 Quatre thèmes d'intervention du gouvernement fédéral 141

1.1.1 Le projet d'appropriation territoriale de Muskeg Lake déclenche un conflit au sein du gouvernement fédéral 141

1.1.2 Le processus fédéral de conversion en réserve : Muskeg Lake est en « terre inconnue » 145

1.1.3 Le gouvernement fédéral affirme la souveraineté autochtone et fédérale sur la réserve urbaine 146

1.1.4 Le gouvernemement fédéral participe à l'accord municipal entre Muskeg Lake et Saskatoon 147

1.2 Représentations de Muskeg Lake sur le rôle du gouvernement fédéral dans la création de réserves 151

1.2.1 Un gouvernement obstructeur, héritage du colonialisme ? 151

1.2.2 Des acteurs fédéraux alliés de Muskeg Lake 156

2. Muskeg Lake et Saskatoon : une nouvelle relation intergouvernementale 159

2.1 La réception du projet de réserve urbaine par le leadership de la ville 162
2.1.1 Un projet économique qui emporte le soutien du maire et du Commissaire de Saskatoon 162
2.1.2 Un conseil municipal à convaincre 163
2.2 Les négociations entre Muskeg Lake et Saskatoon : la construction d'une relation intergouvernementale positive 164
2.2.1 Approche pragmatique et convergence d'intérêts 165
2.2.2 Stratégie de dialogue 167
2.2.3 Une relation intergouvernementale durable 169
2.3 Analyse de la zone de contact intergouvernemental entre Muskeg Lake et Saskatoon 171
2.3.1 Souveraineté 172
2.3.2 Aménagement du territoire 173
2.3.3 Fiscalité 177
2.3.4 Viabilisation de la réserve urbaine et provision de services municipaux 183
3. Le rôle du public dans la création de réserves urbaines 188
3.1 Information, consultation ou concertation : quel débat public sur les réserves urbaines à Saskatoon ? 190
3.1.1 Après 2005, la stratégie d'évitement du débat public 191
3.1.2 La mobilisation du concept de « réconciliation » 193
3.2 De l'importance des représentations : « Ils pensaient qu'on allait emménager et créer un ghetto dans leur belle ville » 195
3.2.1 Représentations des membres des Premières Nations et des réserves 196
3.2.2 La représentation négative des réserves rurales s'étend aux réserves urbaines 200
3.3 La campagne d'éducation publique sur les réserves urbaines 202
3.3.1 Dialoguer avec le public 203
3.3.2 Déconstruire les représentations négatives 204
4. La mise en œuvre de la stratégie de développement économique urbain de Muskeg Lake 209
4.1 Transformer la réserve indienne en zone de développement économique 209
4.1.1 Le statut de réserve complique le développement des terres indiennes 209
4.1.2 Maximiser les sources de revenus pour le gouvernement autochtone 211

4.2 Exploiter le potentiel fiscal de la réserve urbaine 219
4.2.1 Un nouveau régime fiscal 219
4.2.2 Maintenir l'exemption d'impôt 220
4.3 Evolution de la stratégie économique sur la réserve urbaine 221
4.3.1 Avant 2010, le gouvernement de la bande gère toutes les activités économiques 221
4.3.2 La Muskeg Lake Cree Nation Investment Management Corporation : séparer l'économique du politique 223
5. Héritage et impacts de la réserve urbaine 228
5.1 La réserve urbaine mène Muskeg Lake « sur le chemin de l'autonomie gouvernementale et de l'auto-suffisance » 230
5.1.1 Des emplois pour les membres de Muskeg Lake 230
5.1.2 De nouvelles sources de revenus pour le gouvernement de la bande 231
5.1.3 Amélioration de la situation sociale, économique et politique de Muskeg Lake 233
5.2 La réserve urbaine influence les négociations sur le règlement des revendications territoriales 238
5.2.1 La vente de gré à gré : les Premières Nations ne sont plus limitées aux Terres de la Couronne rurales 238
5.2.2 L'article 9 de l'Entente-cadre prévoit la création de réserves urbaines 240
5.2.3 Muskeg Lake et Saskatoon : un modèle de relations intergouvernementales 241
5.3 L'impact négatif de la réserve de Muskeg Lake : le forfait pour les services municipaux 243
5.4 La réserve urbaine améliore les relations entre Saskatoon et les Autochtones 246
5.5 L'expérience positive de la réserve urbaine fait de Saskatoon une ville proactive sur les réserves urbaines 247
5.5.1 La réserve urbaine est bénéfique pour la ville 247
5.5.2 Saskatoon, une ville ouverte aux Premières Nations 248
Conclusion de chapitre 251
Chapitre 3. La réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain à Winnipeg : entre accroissement de l'autodétermination et encadrement de la souveraineté autochtone . 255
Introduction 256
1. De la réserve à la ville : l'urbanisation progressive de l'économie de la Première Nation de Long Plain 259
1.1 Une stratégie de développement économique indispensable 259

1.1.1 La réserve rurale de la Première Nation de Long Plain 259

1.1.2 La Première Nation de Long Plain est sous-financée par le gouvernement fédéral 264

1.1.3 La souveraineté de Long Plain est entravée par son manque de moyens financiers 265

1.1.4 Recréer une économie pour sortir de la pauvreté et de la dépendance au gouvernement fédéral 266

1.2 Dans les années 1990, la formulation d'une stratégie d'extension territoriale 268

1.2.1 La résolution des revendications territoriales de Long Plain permet la création de réserves urbaines 268

1.2.2 L'élection d'un nouveau *leadership* : un tournant dans la stratégie économique et territoriale de la Première Nation de Long Plain 272

1.3 La réserve urbaine de Portage la Prairie : succès économique et premières relations intergouvernementales avec une municipalité 275

1.3.1 Le développement progressif de la réserve urbaine (1999-2019) 275

1.3.2 Du développement autarcique à la création d'une zone de contact intergouvernemental 280

2. Créer une réserve urbaine à Winnipeg : un processus intergouvernemental chargé de rivalités de pouvoir pour le contrôle du territoire 285

2.1 Premier projet : la *Governance House* de l'Assemblée des Chefs du Manitoba (2006-2009) 287

2.1.1 La *Governance House*, un quartier-général pour l'Assemblée des Chefs du Manitoba 287

2.1.2 Un conflit d'aménagement du territoire entre l'ACM et Winnipeg 290

2.1.3 Des liens suspects entre le projet de *Governance House* et le bureau manitobain des Affaires autochtones 301

2.1.4 Des projets d'appropriation territoriale différents pour l'ACM et Long Plain mènent à l'abandon du projet de *Governance House* 304

2.2 Deuxième projet : la zone de développement économique de la Première Nation de Long Plain (2009-2013) 307

2.2.1 L'insertion de Long Plain dans le système géopolitique local 307

2.2.2 La province joue un rôle ponctuel mais essentiel dans la conversion en réserve 320

2.2.3 « Le Canada ne veut pas plus de réserves » : rôles et représentations du gouvernement fédéral dans la création de la réserve urbaine de Long Plain 323

3. Aménagement et gestion de la réserve urbaine : rivalités de pouvoir entre Long Plain, Winnipeg et le gouvernement fédéral 348

3.1 La stratégie économique de Long Plain repose sur trois piliers… et la coopération du gouvernement fédéral 348

3.1.1 La désignation de la réserve, étape préalable à tout développement 349

3.1.2 Pilier 1 : la mise en location de la réserve urbaine 352

3.1.3 Pilier 2 : l'installation d'entreprises appartenant à la bande 354

3.1.4 Pilier 3 : Gestion des activités et exploitation du potentiel fiscal 358

3.2 La Loi sur la gestion des terres des Premières Nations : une étape vers l'autonomie gouvernementale autochtone pour la gestion des réserves 370

3.2.1 La Loi sur la gestion des terres des Premières Nations 370

3.2.2 Une loi et un régime foncier au service de la stratégie économique et politique de Long Plain 372

3.3 Dans la zone de contact intergouvernemental entre Long Plain et Winnipeg, l'aménagement du territoire est un enjeu de pouvoir 379

3.3.1 L'emboîtement de juridictions autochtone et municipale justifie la conclusion d'un accord entre Winnipeg et Long Plain 381

3.3.2 La provision de services municipaux, un enjeu essentiel pour la réserve urbaine de Long Plain 383

3.3.3 Une connexion artificielle entre la provision de services et l'aménagement du territoire 386

3.3.4 Winnipeg conserve le contrôle sur la gouvernance et l'aménagement du territoire sur la réserve de Long Plain 389

3.3.5 Justifier l'hégémonie municipale sur l'aménagement du territoire en mobilisant la représentation de l'intérêt général 396

Conclusion de chapitre 404

Chapitre 4. « *Too good for Indians* » : Les Kapyong Barracks ou le droit à la ville des gouvernements autochtones 409

Introduction 410

1. Rivalités de pouvoir entre les gouvernements fédéral et des Premières Nations pour le contrôle des Kapyong Barracks 414

1.1 L'affaire des Kapyong Barracks : émergence d'un conflit durable dans la ville de Winnipeg 414

1.1.1 La vente des Kapyong Barracks : point de départ du conflit entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations du Traité n°1 (2001-2007) 414

1.1.2 La « saga sans fin » des Kapyong Barracks : de 2008 à 2015, le conflit fédéral-autochtones se joue dans les cours de justice 416

1.2 A l'origine du conflit, des projets d'appropriation et des représentations du territoire incompatibles 421

1.2.1 L'objet du conflit : les Kapyong Barracks, un terrain de grande valeur 421

1.2.2 La bataille sur la légitimité des droits fonciers issus des traités en contexte urbain 428

1.2.3 Les Kapyong Barracks : un terrain « stratégique » 432

1.2.4 Pour le gouvernement fédéral, conserver le contrôle sur l'avenir des Kapyong Barracks dépasse le simple enjeu économique 439

1.2.5 La création d'une réserve urbaine à Kapyong ou la bataille pour le droit à la ville des gouvernements autochtones 446

2. Des rivalités de pouvoir inter-Premières Nations à la constitution d'un gouvernement du Traité n°1 458

2.1 Des projets d'appropriation territoriale autochtone divergents pour les Kapyong Barracks 458

2.1.1 Une réserve commune ou chacune pour soi ? 459

2.1.2 Les projets d'appropriation territoriale des Premières Nations révèlent des représentations antagonistes de la nation et de la souveraineté autochtones 463

2.2 La *Treaty One Development Corporation* : du projet économique à la coopération intergouvernementale 474

Conclusion de chapitre 488

Conclusion générale 491

Annexes 501

Table des illustrations et encadrés 509

Entretiens 513

Bibliographie 516

Table des matières 541

Résumé :

Au Canada, les membres des Premières Nations – l'un des trois peuples autochtones – connaissent souvent des conditions socio-économiques difficiles et leurs gouvernements sont financièrement dépendants du gouvernement fédéral, ce qui restreint la mise en œuvre de leur droit à l'autodétermination. Certaines Premières Nations mettent en place une stratégie de développement économique urbain inédite, grâce à l'établissement de réserves indiennes en ville, qui catalysent des rivalités de pouvoir pour le contrôle du territoire entre les gouvernements autochtones, fédéral, municipaux et provinciaux. Cette thèse utilise la méthode géopolitique pour explorer la manière dont les réserves urbaines reconfigurent les relations intergouvernementales des Premières Nations à travers la redéfinition de leurs rôles et de leur place dans la ville. Elle s'appuie sur trois cas d'étude : la Première Nation de Long Plain et les Premières Nations du Traité n°1 à Winnipeg et la Nation Crie de Muskeg Lake à Saskatoon. Ils révèlent que les réserves urbaines sont des zones de contact intergouvernemental structurées par un rapport de forces à l'avantage du gouvernement fédéral et des municipalités. La présence en ville des Premières Nations est acceptée quand elle est de nature économique, mais leur autorité politique y est remise en cause par les municipalités et contrainte par la Loi fédérale sur les Indiens. Les réserves urbaines participent à l'accroissement de l'autosuffisance financière des gouvernements autochtones, et ainsi à leur autonomie politique, mais elles résultent en même temps en un encadrement municipal et fédéral de la souveraineté autochtone dans les territoires urbains.

MOTS-CLES : géopolitique, autodétermination, Premières Nations, réserves urbaines, Saskatchewan, Manitoba, revendications territoriales, relations intergouvernementales.

Abstract:

In Canada, First Nations peoples – one of the three Indigenous peoples – often live in difficult socio-economic conditions and their governments heavily depend on federal funding, which restricts the exercise of their right to self-determination. Some First Nations are implementing an unprecedented urban economic development strategy through the establishment of urban Indian reserves – a process laden with power rivalries between Indigenous, federal, municipal and provincial governments, vying for control over land. This dissertation offers a geopolitical analysis of the way urban reserves re-shape First Nations' intergovernmental relations by redefining their roles and place in the city. Three cases of urban reserves are analysed: the Long Plain First Nation's and the Treaty One First Nations' in Winnipeg, and the Muskeg Lake Cree Nation's in Saskatoon. They show that urban reserves are intergovernmental contact zones shaped by power rivalries which favour federal and municipal governments. First Nations' presence in the city is accepted when it is economic in nature, but their political authority is disputed by municipalities and constrained by the federal *Indian Act*. Urban reserves help increase Indigenous governments' economic self-sufficiency, and thus their political autonomy, but they also result in a strict federal and municipal regulation of Indigenous sovereignty in urban territories.

KEYWORDS: geopolitics, self-determination, First Nations, urban reserves, Saskatchewan, Manitoba, land claims, intergovernmental relations.