

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION D'EEL RIVER BAR CONCERNANT LE BARRAGE DE LA RIVIÈRE EEL

COMITÉ

**Daniel J. Bellegarde, coprésident de la Commission
Roger Augustine, commissaire
Aurélien Gill, commissaire**

CONSEILLERS JURIDIQUES

**Pour la Première Nation d'Eel River Bar
Delia Opekokew / Murray Klippenstein**

**Pour le gouvernement du Canada
Francois Daigle**

**Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Ron S. Maurice / Kathleen Lickers**

Décembre 1997

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I	<i>INTRODUCTION</i>	1
	Les antécédents de l'enquête	1
	Mandat de la Commission des revendications des Indiens	3
PARTIE II	<i>HISTORIQUE</i>	5
	Le traité de 1779	5
	La réserve indienne d'Eel River Bar	6
	Administration et contrôle des réserves indiennes au Nouveau-Brunswick	8
	L'économie de la réserve d'eel river bar	9
	Carte 1: Eel River Bar Réserve indienne 3	10
	Proposition initiale pour construire un barrage sur la rivière Eel (1962)	13
	Négociations entre la bande d'Eel River et la ville de Dalhousie - Phase I (1963)	25
	Négociations au sujet de l'emploi et de la production de palourdes - Phase II (1963-1968)	39
	Négociations en vue de mettre la dernière main aux modalités de l'accord - Phase III (1968-1970)	56
	Les effets du barrage sur la Première Nation d'Eel River Bar	83
	Renégociation des modalités de l'accord de 1970 (1995)	88
PARTIE III	<i>QUESTIONS À L'ÉTUDE</i>	89
PARTIE IV	<i>ANALYSE</i>	91
	Question 1 Nature et étendue des droits de pêche	91
	Question 2 Autorisation de délivrer un permis et d'exproprier des terres de la réserve de la rivière Eel	97
	Article 18	97
	Paragraphe 28(2) et la lettre d'autorisation de 1970	101
	Article 35 Expropriation concernant le barrage	116
	Violation du droit de propriété et retards de 1963 à 1970	129
	Question 3 Obligations de fiduciaire de la Couronne	132
	La compréhension de la bande est inappropriée ou les transactions sont viciées	140
	Dans quelle mesure la bande a-t-elle cédé ou renoncé effectivement à son pouvoir de décision?	150
	Obligation de la Couronne pour prévenir une transaction imprévoyante ou exploitante	151

PARTIE V	<i>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION</i>	159
	CONCLUSIONS	159
	Question 1	Nature et portée des droits de pêche 159
	Question 2	autorisation de délivrer un permis et d'exproprier des terres de la réserve de la rivière Eel 160
		Paragraphe 28(2) et la lettre d'autorisation de 1970 160
		Article 35 - Expropriation concernant un barrage 161
		Violations du droit de propriété et retards de 1963 à 1970 162
	Question 3	Obligations de fiduciaire de la Couronne 163
	RECOMMANDATION	166
<i>ANNEXE A:</i>		
	Enquête sur la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar	168
<i>ANNEXE B:</i>		
	Traité conclu avec les Indiens de la Nouvelle-Écosse du cap - Tourmentine à la baie des Chaleurs, le 22 septembre 1779	169
<i>ANNEXE C:</i>		
	L'Entente	171
<i>ANNEXE D:</i>		
	Dispositions pertinentes de la <i>Loi sur les Indiens</i> , SRC 1952, c. 149	176

PARTIE I

INTRODUCTION

LES ANTÉCÉDENTS DE L'ENQUÊTE

Le 18 février 1987, la Première Nation d'Eel River Bar soumet une revendication particulière au ministère des Affaires indiennes alléguant que la Couronne avait violé le traité et les droits riverains de la Première Nation, les dispositions de la *Loi sur les Indiens* et aussi qu'il avait manqué à ses obligations fiduciaires par suite de la construction d'un barrage sur sa réserve en 1963 et des dommages afférants infligés à la pêche de la Première Nation¹.

S'appuyant sur une analyse préliminaire de la soumission de la revendication, Rem Westland, chef de la Direction générale des revendications particulières, écrit au chef Everett Martin, le 29 décembre 1988, pour déclarer que la revendication « pourrait avoir peu de mérite ». Ayant examiné la revendication, le ministère des Affaires indiennes conclut que la bande a été pleinement compensée pour la perte occasionnée par la construction du barrage et que, en signant l'entente de 1970, le conseil de la bande l'a acceptée en étant pleinement consciente de la signification de son contenu. Quant à l'objection de la bande au recours au droit d'expropriation en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*, M. Westland déclare que l'argument n'est pas valide parce que la bande n'a « pas suffisamment démontré qu'on n'avait pas observé les procédures et les exigences légales² ». Le 25 janvier 1989, le chef Everett Martin écrit à la Direction générale des revendications particulières pour contester les conclusions de la première analyse du Ministère et retirer la revendication du processus des revendications particulières³.

En février 1992, la Première Nation⁸⁵ présente à nouveau sa revendication. Dans une lettre adressée le 20 février 1992 à Thomas Siddon, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien,

¹ Everett Martin, chef, Première Nation d'Eel River Bar, Eel River, Nouveau-Brunswick, à D.K. Goodwin, sous-ministre adjoint, gouvernement du Canada, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, 18 février 1987, dossier du MAINC B 8620-285 (N5), vol. 1 (Documents de la CRI, p. 628).

² Rem Westland, directeur, Direction générale des Révindications particulières, au chef Everett Martin, 29 décembre 1988, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 654-657).

³ Everett Martin, chef, Première Nation d'Eel River Bar, Eel River, Nouveau-Brunswick, au directeur par intérim, Direction générale des Révindications particulières, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, Ontario, 25 janvier 1989, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 658-659).

⁸⁵ *Towns Act*, RSNB 1952, c.234, avec ses modifications, c.70.

le chef Everett Martin résume la revendication en déclarant que « nous soumettons, entre autre, que les ententes, les permis et les ordres en conseil qui prétendent autoriser la province du Nouveau-Brunswick à occuper, utiliser et exproprier des parties de notre réserve aux fins d'y établir le barrage et ses ouvrages connexes sont nuls et sans effet. Nous soumettons que nous intentons une action pour entrée non autorisée contre la province du Nouveau-Brunswick qui continue d'occuper une partie de notre réserve sans y avoir droit et sans autorisation... qu'il y a atteinte à nos droits fiduciaires de la part de votre ministère, et que les gouvernements du Canada et du Nouveau-Brunswick ont une obligation légale non remplie envers nous pour avoir manqué aux conditions du traité de 1779 en anéantissant la pêche à laquelle nous avons droit en vertu dudit traité, et pour avoir manqué à la *Loi sur les Indiens* et aux lois d'expropriation du Nouveau-Brunswick, actions qui ont probablement permis le manquement, par l'un de vos fonctionnaires de l'époque, à l'article 111 du *Code criminel* qui a entraîné l'aliénation illégale de nos terres⁸⁶ ».

Après avoir complété et confirmé la recherche et terminé les consultations avec la Première Nation et son conseiller juridique, Beverley A. Lajoie, chef de la recherche, Revendications particulières - Est/Centre, informe le chef Everett Martin que l'évaluation de la revendication n'a pas révélé d'obligation légale non respectée envers la Première Nation de la part du Canada⁸⁷. Le 14 février 1995, la Première Nation fournit une autre soumission aux Revendications particulières - Est/Centre ainsi qu'une clarification des preuves⁸⁸. Le 16 juin 1995, Pamela Keating, chef de la recherche, Revendications particulières - Est/Centre, écrit au chef Martin pour l'informer que le deuxième examen juridique préliminaire de la revendication de la Première Nation en était venu à la conclusion qu'il n'y avait « aucune obligation légale non respectée, en se fondant sur la Politique des revendications particulières, de la part du Canada envers la Première Nation ». Dans sa lettre,

⁸⁶ Chef Everett Martin, Première Nation d'Eel River Bar, Eel River, Nouveau-Brunswick, à Thomas Siddon, ministre, gouvernement du Canada, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, Ontario, 20 février 1992 (Documents de la CRI, p. 674-675).

⁸⁷ Beverley A. Lajoie, chef de la recherche, Révenciations particulières -Est/Centre, à Everett Martin, chef, Première Nation d'Eel River Bar, Eel River, Nouveau-Brunswick, 6 octobre 1994 (Documents de la CRI, p. 719-722).

⁸⁸ Martin Everett, chef, Première Nation d'Eel River Bar, Eel River, Nouveau-Brunswick, à Beverley A. Lajoie, chef de la recherche, Révenciations particulières - Est/Centre, 14 février 1995 (Documents de la CRI, p. 723).

M^{me} Keating suggère en outre que la Première Nation peut se prévaloir de son droit de soumettre la revendication rejetée à la Commission des revendications, pour examen⁸⁹. Immédiatement après réception de cette réponse, la Première Nation demande une subvention au ministère des Affaires indiennes pour mener une étude compréhensive sur la perte d'utilisation⁹⁰. Le 11 septembre 1995, le ministre des Affaires indiennes refuse d'accorder ces fonds supplémentaires parce que la revendication a été examinée deux fois déjà avant d'être rejetée, et que des recherches approfondies ont été menées à ce moment-là. Il suggère néanmoins que la Première Nation s'adresse à la Commission des revendications indiennes pour lui demander une évaluation indépendante de la revendication rejetée⁹¹.

Le 19 septembre 1995, la Première Nation demande que la Commission des revendications des Indiens fasse enquête sur le rejet de sa revendication⁹².

MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Le mandat de la Commission des revendications des Indiens, qui figure dans les décrets C.P. fédéraux, habilite les commissaires à mener des enquêtes publiques relativement aux revendications particulières et d'émettre des rapports sur « la validité d'une demande de négociation en vertu de la Politique [des revendications particulières] quand la revendication a déjà été rejetée par le Ministre...⁹³ ». Cette politique, définie dans une brochure parue en 1982 et intitulée *Dossier en souffrance. Une politique des revendications des autochtones - Revendications particulières*, précise que le Canada accepte de négocier des revendications quand celles-ci révèlent le non-respect d'une

⁸⁹ Pamela Keating, chef de la recherche, Revendications particulières - Est/Centre, Ottawa, au chef Everett Martin, Première Nation d'Eel River Bar, 16 juin 1995 (Documents de la CRI, p. 728-732).

⁹⁰ Chef Everett Martin, Première Nation d'Eel River Bar, à Pamela Keating, chef de la Recherche, Revendications particulières - Est/Centre, 20 juillet 1995 (Documents de la CRI, p. 733).

⁹¹ Chef Everett Martin, Première Nation d'Eel River Bar, Dalhousie, Nouveau-Brunswick, à la Commission des Révendications des Indiens, Ottawa, 19 septembre 1995.

⁹² Chef Everett Martin, Première Nation d'Eel River Bar, Dalhousie, Nouveau-Brunswick, à la Commission des Révendications des Indiens, Ottawa, 19 septembre 1995.

⁹³ Commission émise le 1^{er} septembre 1992, en conformité avec le décret C.P. 1992-1730 du 27 juillet 1992, portant modification de la commission émise à l'intention du commissaire en chef, M. Harry S. LaForme, le 12 août 1991, en application du décret C.P. 1991-1329 du 15 juillet 1991.

« obligation légale » de la part du gouvernement fédéral. Le concept de « obligation légale » est défini comme suit dans *Dossier en souffrance* :

La position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une « obligation légale », c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.

Il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

- i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
- ii) Un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou une autre loi et règlement relatifs aux Indiens.
- iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.
- iv) L'aliénation illégale de terres indiennes.

En plus de ce qui précède, le Canada est disposé à entendre les revendications fondées sur l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

- i) Défaut de compensation à l'égard de terres indiennes prises ou endommagées par le gouvernement fédéral ou tout organisme relevant de son autorité;
- ii) fraude commise dans l'acquisition ou l'aliénation de terres indiennes par des employés ou mandataires du gouvernement fédéral, dans le cas où la preuve peut en être clairement établie.

On a demandé à la Commission de faire enquête et rapport sur la validité de la demande de négociation présentée par la Première Nation de Eel River en vertu de la Politique des revendications particulières. Le présent rapport contient nos conclusions et nos recommandations au sujet du bien-fondé de cette revendication.

PARTIE II

HISTORIQUE

Le présent rapport examine les témoignages historiques relatifs à la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar, lesquels comprennent plusieurs volumes et documents ainsi que les témoignages des membres de la Première Nation d'Eel River Bar qui ont assisté à l'audience publique du 23 avril 1996. Au cours d'une autre séance à Ottawa le 11 juillet 1996, la Commission a entendu également le témoignage de M. Wallace Labillois, qui était conseiller et gérant de la bande pendant les événements.

La Commission a pris en considération aussi les soumissions écrites de la Première Nation et du Canada, en plus d'entendre les soumissions orales des conseillers juridiques des parties, le 20 février 1997. Les preuves documentaires, les soumissions écrites, les transcriptions de l'audience publique et des soumissions orales et le reste du dossier officiel de l'enquête, tel que soumis à la Commission, figurent à l'annexe A du présent rapport.

LE TRAITÉ DE 1779

Les ancêtres de la Première Nation d'Eel River Bar étaient signataires du traité de paix et d'amitié de 1779 (« le Traité de 1779 ») signé à Windsor, Nouvelle-Écosse, le 22 septembre 1779, par le surintendant des Affaires indiennes en Nouvelle-Écosse et par plusieurs tribus des Indiens Micmac représentant les Indiens Miramichi, Pogmosche, Restigouche et Richebouctou. Le Traité de 1779 fut conclu suite à une série de raids menés par les Indiens contre les habitants anglais à l'instigation de certains colons mécontents. Il était censé promouvoir la paix et mettre fin à l'irrespect des lois sur la côte est, soit dans la baie des Chaleurs et la région environnante qui se trouve actuellement dans la partie nord-est du Nouveau-Brunswick. Le Traité stipulait, entre autres :

[Traduction]

Que nous [les Micmacs de Miramichi] nous comporterons tranquillement et paisiblement envers tous les bons sujets de Sa Majesté le Roi George, les traitant en toute occasion de manière honnête, amicale et fraternelle.

Que nous défendrons et protégerons, au péril de notre vie et à la limite de notre capacité, les marchands et les habitants, avec leurs marchandises et leurs effets, qui sont établis ou qui s'établiront sur les anses de la rivière et les côtes de la mer dans

le district mentionné ci-haut, contre tous les ennemis de Sa Majesté le Roi George, qu'ils soient des Français, des rebelles ou des Indiens.

...

Considération faite de l'observation véritable des points ci-haut, les Affaires indiennes promettent, au nom du gouvernement :

Que lesdits Indiens et les membres de leurs bandes demeureront dans les districts sus-mentionnés en toute tranquillité et chasseront et pêcheront libres de toute molestation de la part des troupes de Sa Majesté ou d'autres de ses bons sujets.

Que des mesures seront prises sans tarder pour inciter les marchands à leur fournir des munitions, des vêtements et d'autres provisions nécessaires en échange de leurs fourrures et autres articles⁹⁴.

Il est généralement admis que les marchandises que les Micmac échangeaient traditionnellement étaient les fourrures, les peaux d'original, les paniers et le poisson⁹⁵.

LA RÉSERVE INDIENNE D'EEL RIVER BAR

La réserve indienne d'Eel River Bar a été mise de côté pour l'usage et le profit de la Première Nation par un décret de la province du Nouveau-Brunswick daté du 28 février 1807⁹⁶. Le décret ne spécifie pas très clairement l'étendue et l'emplacement exacts de la réserve; toutefois le compte rendu du décret présente la description suivante de la réserve :

[Traduction]

... Ordonna que l'étendue de terres inoccupées sur la rivière Eel débutant au lot n° 6 au nord de l'embouchure de la rivière Eel et s'étendant au lot n° 1 à l'extrémité de la plage de sable qui forme l'entrée de la rivière, y compris la pêcherie Eel, soient

⁹⁴ *Treaty Entered Into With - The Indians of Nova Scotia From Cape Tormentine To The Bay De Chaleurs*, 22 septembre 1779, Revendications et Centre de la recherche historique, dossier du MAINC X-92, p. 2 et 5 (Documents de la CRI, p. 8-9). Une copie du traité se trouve à l'appendice B du présent rapport.

⁹⁵ L.F.S. Upton, *Micmacs and Colonists: Indian-White Relations in the Maritimes, 1713-1867*, Vancouver, UBC Press, 1979, p. 18, 63-64 et 128-129.

⁹⁶ MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument n° 014590 (Documents de la CRI, p. 14-15).

réservées à l'usage des Indiens, sauf pour la plage de sable antérieurement mise de côté pour la pêche publique⁹⁷.

Trois répertoires des réserves indiennes du Nouveau-Brunswick pour les années 1838, 1842 et 1847 décrivent la réserve d'Eel River Bar comme comportant 400 acres de terres sur le côté nord de la rivière Eel⁹⁸. Toutefois, les tableaux concernant les terres indiennes en 1867 et en 1870 indiquent que la réserve sur le côté nord de la rivière comportait 220 acres seulement⁹⁹. La Première Nation s'appuie sur cette différence pour réclamer 180 acres supplémentaires, mais cette revendication ne fait pas l'objet de l'enquête confiée à la présente Commission.

Depuis 1807, il y a eu de nombreux ajouts de même que des cessions et des morcellements des terres de la réserve d'Eel River de la façon suivante :

- 30 octobre 1908 : 79,90 acres ajoutés à la réserve¹⁰⁰;
- 22 mai 1928 : 206 acres ajoutés à la réserve¹⁰¹;
- 24 août 1928 : 15 acres ajoutés à la réserve¹⁰²;
- 14 février 1929 : 3½ acres cédés par la bande pour l'emprise de la conduite de la New Brunswick International Paper Company¹⁰³;

⁹⁷ MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument n° 014590 (Documents de la CRI, p. 15).

⁹⁸ Schedule of Indian Reserves, Journal of the House of Assembly of the Province of New Brunswick (JHA), annexé au « Report on Crown Lands », Fredericton, John Simpson, 1838; dossier du MAINC 271/30-13-3, vol. 1, Surveys and Reserves, Eel River Indian Reserve No. 3, Agence de Miramichi, (Documents de la CRI, p. 17-19).

⁹⁹ Tableau, Indian Lands in New Brunswick, 19 mai 1870, dossier du MAINC 271/30-13-3, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 24-25).

¹⁰⁰ MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument n° 014592 (Documents de la CRI, p. 26-29).

¹⁰¹ MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument n° 014593 (Documents de la CRI, p. 30-35).

¹⁰² MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument n° 014594 (Documents de la CRI, p. 36-41).

¹⁰³ MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument n° 014595 (Documents de la CRI, p. 42-47).

- 19 mai 1930 : « 1,7 acres ajoutés à la réserve de même que tous les droits marins et tous les droits de pêche connexes »¹⁰⁴;
- 1^{er} septembre 1960 : le paragraphe 28(2) octroie à la New Brunswick Electric Power l'autorisation d'utiliser 2,83 acres des terres de la réserve aux fins du câble électrique « aussi longtemps que ledit droit de passage est nécessaire pour le câble de transmission de courant électrique »¹⁰⁵.

Au moment de la première proposition de la construction du barrage sur la rivière Eel en 1963, la réserve d'Eel River possédait un total de 434,67 acres. Après la lettre patente de 1970 et l'expropriation des terres aux fins de headpond, la réserve possède en tout 368,39 acres. En 1996, le conseiller de la bande Gordon LaBillois décrit la réserve comme comportant 368 acres, « une très petite parcelle de terre » qui a été « tranchée en pointes de tarte » par deux autoroutes importantes, un câble électrique, deux conduites et deux routes construites à cause du barrage sur la rivière Eel¹⁰⁶ (voir la carte de la réserve d'Eel River Bar).

ADMINISTRATION ET CONTRÔLE DES RÉSERVES INDIENNES AU NOUVEAU-BRUNSWICK

En 1958, le gouvernement du Canada et la province du Nouveau-Brunswick s'entendent pour mettre au clair la question de savoir à qui incombait l'administration et le contrôle des terres de la réserve indienne. Avant l'entrée en vigueur de cet accord, le gouvernement fédéral émettait des lettres patentes en vertu du grand sceau du Canada pour transférer ces terres cédées de la réserve à des acheteurs privés, en supposant que c'était son droit. Toutefois, le problème était que deux décisions du Judicial Committee du Conseil privé relativement aux terres indiennes dans les provinces de l'Ontario et du Québec ont mené à la conclusion que¹⁰⁷

¹⁰⁴ MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument n° 014599 (Documents de la CRI, p. 51-54).

¹⁰⁵ Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Direction générale des Affaires indiennes, Entente entre Sa Majesté la Reine Élisabeth II et la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, 1^{er} septembre 1960, dossier du MAINC 271/31-3-13-3 (Documents de la CRI, p. 95-97).

¹⁰⁶ Transcription, 23 avril 1996, p. 127-128 (Gordon Labillois).

¹⁰⁷ Réserves indiennes du Nouveau-Brunswick, Lois du Canada 1959, c. 47 (Documents de la CRI, p. 78).

Ainsi, pour remédier à toute ambiguïté quant à savoir de quelle autorité au regard des terres des réserves et des terres cédées des réserves, la province consent à transférer au gouvernement fédéral tous les droits et intérêts afférant aux réserves indiennes. Bien que l'entente ne mentionne pas les droits de pêche et de chasse des Autochtones, mais elle confirme tous les octrois territoriaux précédents, accorde le droit de préemption à la province sur les terres cédées pour vente, et soustrait au transfert « les terres situées sous les routes publiques, et les minéraux¹⁰⁸ ».

L'ÉCONOMIE DE LA RÉSERVE D'EEL RIVER BAR

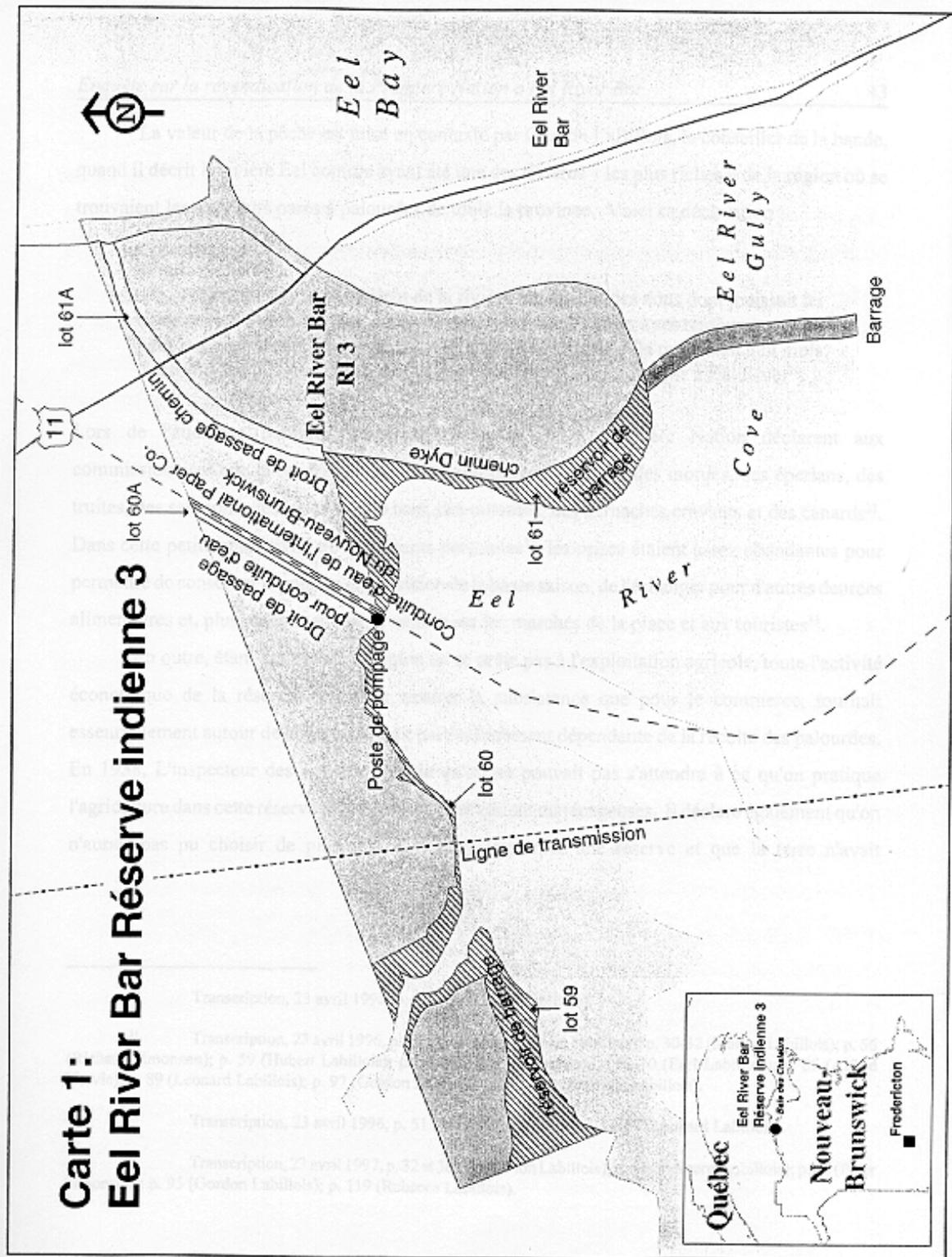
L'emplacement de la réserve d'Eel River Bar, à l'embouchure de la rivière Eel dans la baie des Chaleurs, a contribué de façon décisive au développement de l'économie, de la culture et des traditions de la Première Nation. La pêche dans la rivière Eel et les eaux adjacentes à la réserve constituait la base de l'économie de la Première Nation, en tout cas depuis que la réserve fut mise de côté à son intention. Le décret provincial de 1807, pris pour mettre de côté la réserve, stipulait que « la pêche de l'Eel » était réservée à l'usage des Indiens, ce qui atteste de l'importance que revêtait la pêche pour la Première Nation¹⁰⁹. La volonté du gouvernement d'assurer les ressources de la rivière à la Première Nation se manifeste également lorsque la Couronne fait l'acquisition, en 1930, d'une bande de terre de 1,7 acre au bord de l'eau, connue sous le nom de « plage Wallace », ainsi que « tous les droits marins et tous les droits de pêche qui y sont rattachés¹¹⁰ » pour le profit de la Première Nation. Le prix payé pour cette parcelle de terre de 1,7 acre est de 2 200,00 \$¹¹¹, ce qui est considérablement plus élevé que le coût des parcelles avoisinantes, un autre indice de l'avantage économique d'avoir accès à la pêche en ces lieux.

¹⁰⁸ Réserves indiennes du Nouveau-Brunswick, Lois du Canada 1959, c. 47 (Documents de la CRI, p. 78-79).

¹⁰⁹ MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument n° 014590 (Documents de la CIR, p. 15).

¹¹⁰ MAINC, Inscription des terres indiennes, Instrument n° 014599 (Documents de la CRI, p. 51).

¹¹¹ Secrétaire, ministère des Affaires indiennes, à M. Max D. Cormier, député, Restigouche-Madawaska, 18 décembre 1931 (Documents de la CRI, p. 56-57).



La valeur de la pêche est mise en contexte par Gordon LaBillois, le conseiller de la bande, quand il décrit la rivière Eel comme ayant été une des rivières « les plus riches » de la région où se trouvaient les meilleurs parcs à palourdes de toute la province. Voici sa déclaration :

[Traduction]

Les dons qui provenaient de la rivière Eel étaient des dons dont jouissait ici notre peuple depuis les temps immémoriaux. Grâce à l'accès à ses ressources, notre peuple a toujours été en mesure de se débrouiller tout seul. Elle produisait huit mois d'activité économique. Nous avons notre propre base économique à Eel River¹¹².

Lors de l'audience publique, plusieurs membres de la Première Nation déclarent aux commissionnaires que la rivière Eel leur avait fourni des anguilles, des morues, des éperlans, des truites, des saumons, des harengs, des bars, des outardes, des bernaches cravants et des canards¹¹³. Dans cette petite collectivité de deux cents personnes¹¹⁴, les prises étaient assez abondantes pour permettre de conserver le poisson en prévision de la basse saison, de l'échanger pour d'autres denrées alimentaires et, plus récemment, de le vendre sur les marchés de la place et aux touristes¹¹⁵.

En outre, étant donné que la région ne se prête pas à l'exploitation agricole, toute l'activité économique de la réserve, tant pour assurer la subsistance que pour le commerce, tournait essentiellement autour de la pêche et était particulièrement dépendante de la récolte des palourdes. En 1938, L'inspecteur des agences signale qu'on ne pouvait pas s'attendre à ce qu'on pratique l'agriculture dans cette réserve parce que les terres étaient marécageuses. Il déclare également qu'on n'aurait pas pu choisir de pire endroit pour y implanter une réserve et que la terre n'avait pratiquement aucune valeur¹¹⁶. Dans ses rapports annuels du début des années 1930 aux années 1960,

¹¹² Transcription, 23 avril 1996, p. 93-96 (Gordon Labillois).

¹¹³ Transcription, 23 avril 1996, p. 14-15, 42-44 (Margaret Labillois); p. 30-32 (Marion Labillois); p. 56 (Richard Simonson); p. 59 (Hubert Labillois); p. 64-66 (Peter Simonson); p. 68-70 (Earl Labillois); p. 85 (Alfred Narvie); p. 89 (Leonard Labillois); p. 97 (Gordon Labillois); p. 114-19 (Rebecca Labillois).

¹¹⁴ Transcription, 23 avril 1996, p. 51 (Margaret Labillois); p. 86-87 (Leonard Labillois).

¹¹⁵ Transcription, 23 avril 1997, p. 32 et 36-38 (Marion Labillois); p. 43 (Margaret Labillois); p. 66 (Peter Simonson); p. 95 (Gordon Labillois); p. 119 (Rebecca Labillois).

¹¹⁶ Jude Thibault, Inspecteur des agences indiennes, à la Direction générale des affaires indiennes, Ottawa, 16 septembre 1938 (Document de la CIR, p. 58).

les Affaires indiennes affirme à maintes reprises que les possibilités économiques des Indiens étaient fort mauvaises dans toute la province parce que l'exploitation agricole y était limitée et que la chasse et le piégeage se faisaient de plus en plus rares. Le manque de possibilités pour les Indiens de la région fait que bon nombre d'entre eux doivent s'engager comme ouvriers¹¹⁷.

Les industries familiales et artisanales, comme le tricotage, la confection de raquettes, la piégeage à petite échelle et le cubage de billes à pâte, permettent d'augmenter le revenu familial, mais ni les ressources ni les marchés pour ces activités sont importantes¹¹⁸. De plus, l'industrie de Dalhousie, la ville la plus proche, ne fournit pas suffisamment d'emplois pour les résidents de la réserve d'Eel River, de sorte que plusieurs familles se voient obligées de se chercher du travail aux États-Unis¹¹⁹.

La pêche aux palourdes était jadis le pivot de l'économie de la réserve. Plusieurs membres de la Première Nation ont déclaré que la récolte des palourdes occupait une place prépondérante dans la vie des gens de la réserve; la palourde était non seulement une source quotidienne de nourriture pour les Indiens et la base de leurs échanges commerciaux, mais elle déterminait aussi un style de vie pratiqué par de nombreuses générations d'Indiens Micmac :

[Traduction]

Les palourdes, évidemment, les palourdes étaient notre source de revenu. Les prestations du bien-être social étaient, à cette époque, d'un dollar par semaine pour chacun d'entre nous, et nous étions cinq - cinq enfants, et ma mère et mon père. Nous n'arrivions pas - il n'y avait pas moyen de vivre avec ça. C'est que je m'en souviens très bien que les palourdes étaient notre subsistance, parce que nous mangions des tartes aux palourdes, de la soupe aux palourdes, des palourdes telles quelles et des sandwiches aux palourdes. Vous savez, c'est avec les palourdes qu'on nous a élevés... les palourdes¹²⁰.

¹¹⁷ MAINC, Rapports annuels de 1931 à 1961.

¹¹⁸ Transcription, 23 avril 1996, p. 32 et 35 (Marion Labillois); p. 116 (Rebecca Labillois).

¹¹⁹ Transcription, 23 avril 1996, p. 17 (Margaret Labillois); p. 81 (Alfred Narvie); p. 26 et 38 (Marion Labillois); p. 56 (Richard Simpson); p. 59 (Hubert Labillois); p. 75 (Mary McBain); p. 87 (Alfred Narvie); p. 88 (Leonard Labillois); p. 91 (Gordon Labillois).

Transcription, 23 avril 1997, p. 14 (Margaret Labillois).

En plus de ramasser les palourdes pour faire vivre leur famille, les membres de la Première Nation les préparaient pour les servir aux touristes dans des cantines sur la plage et des casse-croûte au bord de la route, en même temps que d'autres mets de pique-nique¹²¹.

PROPOSITION INITIALE POUR CONSTRUIRE UN BARRAGE SUR LA RIVIÈRE EEL (1962)

Au début de 1962, la Régie des eaux du Nouveau-brunswick (« RENB ») rencontre la Direction générale des affaires indiennes du Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration (désignée sous divers noms tels que « Affaires indiennes », « Direction générale des affaires indiennes », « DGAI » ou le « Ministère ») pour discuter de la possibilité d'endiguer la rivière Eel et par conséquent, des incidences possibles sur la Première Nation.

Le 27 février 1962, le directeur régional des Maritimes des Affaires indiennes, F. B. McKinnon, envoie une note de service à David Vogt, chef intérimaire des Ressources et Fiducies des Affaires indiennes à Ottawa, pour le mettre au courant d'une discussion qu'il avait avec M. John S. Bates, président de la RENB. Ce dernier avise que la ville de Dalhousie est intéressée à construire un barrage sur la rivière Eel aux fins d'approvisionnement en eau douce pour attirer des industries. À cette première étape, la RENB n'a pas encore décidé comment fournir l'approvisionnement en eau et des essais de forage se poursuit pendant qu'on étudie les choix concernant la construction d'un barrage. La RENB propose initialement de construire le barrage à l'embouchure de la rivière Eel, à côté de la réserve où il y a déjà un pont déservant l'autoroute 11. Puisque la proposition implique un barrage anti-marée et se trouve en dehors de la réserve, McKinnon pense que les Affaires indiennes ne peuvent pas empêcher la construction du barrage sur la rivière Eel, toutefois, il est préoccupé par le fait que « l'édification d'un barrage signifiera l'inondation d'une grande partie de l'estran qui fournit actuellement 50 % de la production de palourdes de la bande. Ceci est, par conséquent, très important pour les Indiens »¹²². McKinnon suggère que tous préjudices causés aux moyens de subsistance de la bande « devraient être présents

Transcription, 23 avril 1996, p. 7 (Margaret Labillois); p. 118 (Rebecca Labillois).

¹²² F.B.McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, au chef intérimaire, Ressources et Fiducies des Affaires indiennes, 27 février 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-1, vol. 1, (Documents de la CRI, p. 126).

à l'esprit lorsqu'il s'agit de discuter des différents moyens pour alimenter la ville de Dalhousie en eau »¹²³.

M. Bates de la RENB écrit à David Vogt le 2 mars 1962 pour confirmer que la ville de Dalhousie avoisinante procède, sans succès, à des essais de forage à plusieurs endroits à la recherche d'une grande quantité d'eau. L'International Paper Company, située à Dalhousie, constitue la principale source d'emploi de la ville mais le chômage local demeure un sujet de préoccupation du conseil municipal qui s'efforce à attirer de nouvelles industries dans la région. Le conseil municipal est intéressé à attirer la Canadian Industries Limited (« C.I.L. ») mais l'approvisionnement en eau n'étant pas suffisante pour une utilisation industrielle, la C.I.L. ne pourra pas faire fonctionner son usine à Dalhousie. Afin de faciliter l'installation de l'usine, le premier ministre du Nouveau Brunswick, Louis-Joseph Robichaud, assure à la C.I.L. que son gouvernement appuie les buts de la ville de Dalhousie en fournissant au moins 300 000 gallons d'eau par jour à partir d'octobre 1963.

Une semaine après cet engagement, le premier ministre Robichaud demande à la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick de faire office de coordonnateur du projet pour traiter avec les organismes fédéraux, provinciaux, municipaux et privés qui participeront à cette entreprise. M. Bates souligne que le choix le plus prometteur est celui de construire un barrage à l'embouchure de la rivière Eel ou à proximité, mais si on décide de construire un barrage anti-marée sur la rivière Eel, « le facteur temps est urgent » puisqu'il faut le faire au cours de l'été 1962 afin de faire écouler de l'eau douce pendant une année pour débarrasser le réservoir de sel¹²⁴.

Le 9 mars 1962, David Vogt des Affaires indiennes à Ottawa répond à la note de service de McKinnon l'avisant que la RENB n'a pas encore communiqué avec les Affaires indiennes. Vogt demande également à McKinnon des renseignements au sujet de la valeur annuelle de la pêche aux palourdes des Indiens et note que :

¹²³ F.B.McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Miritimes, Affaires indiennes, au chef intérimaire, Ressources et Fiducies des Affaires indiennes, 27 février 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-1, vol. 1, (Documents de la CRI, p. 126).

¹²⁴ John S. Bates, président, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton, N.-B., à David Vogt, chef, Ressources et Fiducie des Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, 2 mars 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 127-30).

[Traduction]

La rivière Eel River étant une rivière soumise aux marées, la ligne de démarcation de la réserve d'Eel River qui se trouve au bord de l'eau est la laisse de crue habituelle et le lit de la rivière appartient à la Province. Si les palourdes s'amassent au-dessous de la laisse de crue, le public a le droit de les ramasser et il faudra alors considérer si la bande indienne a un droit particulier ou non qui lui permet de revendiquer une compensation particulière.¹²⁵

Le 6 avril 1962, McKinnon répond que la bande récolte généralement des palourdes en dessous de la laisse de crue, côte à côte avec le public,

[Traduction]

les non-Indiens le font pour leur propre usage, alors que les Indiens le font dans un but commercial ... des tentatives de construire un barrage au bord de la route soulèveraient des oppositions venant non seulement des Indiens mais presque de tous ceux qui pêchent des palourdes dans cette région. Ceci signifie que l'opinion publique forcera la ville à construire un barrage à quelques centaines de verges de la route.¹²⁶

McKinnon envoie également une note de service de Jean Bourassa, le surintendant de l'Agence indienne de Restigouche dans laquelle ce dernier disait que « ne connaissant pas bien cette industrie », il convient toutefois que « 50 % des recettes provenant de la pêche aux palourdes dans la rivière Eel est d'environ 1 500 \$ par année »¹²⁷. McKinnon note que dans sa plus récente discussions avec M. Bates, celui-ci lui a appris que « aucune action concernant le barrage ne sera

¹²⁵ David Vogt, chef, Ressources et Fiducie des Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, à F.B. McKinnon, directeur régional, Amherst, Nouvelle-Écosse, 9 mars 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 131).

¹²⁶ F.B. McKinnon, directeur régional, Amherst, Nouvelle-Écosse, à David Vogt, chef, Ressources et Fiducies, Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 6 avril 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 133).

¹²⁷ L. Jean J. Bourassa, surintendant, Agence indienne de Restigouche, Ste. Anne de Restigouche, Québec, aux Affaires indiennes, Bureau régional des Maritimes, 2 avril 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 134).

prise sans que les parties concernées se réunissent », soit la bande, la ville, la RENB et le ministère des Pêches¹²⁸.

Entretemps, M. Bates de la RENB informe les Affaires indiennes à Ottawa qu'on cherche toujours un endroit pour construire le barrage. Dans une note de service datée le 13 avril 1962, Vogt informe McKinnon que «M. Bates a reçu la consigne que la proposition doit être examinée en détail par vous et les Indiens ». Vogt note également qu'étant donné la proximité des parcs à palourdes du pont-route où la RENB proposait au début de construire le barrage anti-marée,

[Traduction]

M. Bates a indiqué qu'il est préférable de construire le barrage à quelques distances de la montée du pont-route plus ou moins au point qui fait face à la conduite de l'International Paper. Cet emplacement de choix ne semble pas causer des incidences sur les parcs à palourdes, et je pense que nous et les Indiens pourrions très bien insister sur cet emplacement de choix.¹²⁹

Trois jours plus tard, McKinnon reçoit un nouveau rapport de J. H. Sheane, le nouveau surintendant en charge de la réserve de la rivière Eel (récemment muté de l'Agence à Restigouche à l'Agence de Miramichi) disant que Bourassa et lui-même

[Traduction]

[Nous] avons de nouveau vérifié les recettes approximatives lors d'une visite à la rivière Eel et par suite de cette deuxième vérification, M. Bourassa et moi-même, nous nous convenons que les recettes provenant de la vente des palourdes par les Indiens sont probablement plus proche de 5 000 \$ que du chiffre de 1 500 \$ que M. Bourassa a avancé au début. Ce nouveau facteur éclaire en quelque sorte la question que les parcs à palourdes ont probablement plus de valeur pour les Indiens que d'après l'estimation faite au début¹³⁰.

¹²⁸ F.B.McKinnon, directeur régional, Amherst, Nouvelle-Écosse, à David Vogt, chef, Ressources et Fiducies, Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 6 avril 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 133).

¹²⁹ David Vogt, chef, Ressources et Fiducie des Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, au directeur régional, Région des Maritimes, 13 avril 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 135).

¹³⁰ J.H.Sheane, surintendant, Agence indienne Miramichi, au directeur régional, Maritimes, 19 avril 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 136).

Malgré la discussion de Bates avec Vogt en avril 1962, au cours de laquelle il semble qu'ils s'accordent sur le fait qu'il est préférable, selon la bande, de construire un barrage à la montée (également connu comme le site n° 1), Bates rapporte à McKinnon le 21 août 1962 que « le conseil municipal a voté en faveur d'un barrage anti-marée au-dessus du pont d'Eel River Bar au premier tournant de la rivière (également connu comme le site n° 2) »¹³¹. McKinnon a écrit au siège social le 27 août notant que la construction du barrage au site n° 2 inonderait les terres de la réserve mais « on ne prévoit aucune difficulté avec le conseil de la bande tant que la construction du barrage ne cause aucune incidence sur les parcs à palourdes »¹³². McKinnon suggère également que l'eau peut être pompée du réservoir au moyen de la conduite existante appartenant à l'International Paper Company, laquelle traverse la réserve. Il aimerait savoir si l'International Paper octroierait à la ville la permission d'utiliser la conduite d'eau sans l'approbation du ministre des Affaires indiennes.

Jules D'Astous, chef de la division du Développement économique des Affaires indiennes, a répondu à McKinnon le 12 septembre 1962. Il dit que trois acres et demi ont été cédés par la bande pour une emprise de conduite en 1929 et que la International Paper pourrait, par conséquent, permettre à la ville d'utiliser la conduite d'eau sans une approbation préalable des Affaires indiennes ou de la bande. D'Astous avise toutefois que si les terres de la réserve doivent être inondées, il faut obtenir le consentement des Indiens, la ville doit obtenir un droit de servitude lui permettant d'inonder et une étude doit être effectuée pour confirmer la zone de la réserve qui sera touchée par l'inondation¹³³.

McKinnon et Sheane continuent à insister sur le site n° 1. Suite aux discussions qu'il avait avec la ville et le conseil de la bande d'Eel River, Sheane disait que quoique les Indiens n'aient pas

¹³¹ John S. Bates, président, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton, N.-B., à F.B. McKinnon, directeur régional, Amherst, Nouvelle-Écosse, 21 août 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1, (Document de la CRI, p. 140).

¹³² F.B. McKinnon, directeur régional, Amherst, Nouvelle-Écosse, aux Affaires indiennes, 27 août 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 144).

¹³³ Jules D'Astous, chef, division du Développement économique, Affaires indiennes, à F.B. McKinnon, directeur régional, Amherst, Nouvelle-Écosse, 12 septembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1, (Document de la CRI, p. 145).

[Traduction]

légalement le droit de contester la construction du barrage au site n° 2, je pense que nous pouvons exercer une influence sur les responsables concernés de la ville afin de construire le barrage ailleurs si nous réussissons à obtenir une opinion éclairée qui appuierait les Indiens, en se fondant sur le fait que les parcs à palourdes peuvent être partiellement ou entièrement détruits si on construit le barrage à l'endroit mentionné.¹³⁴

Sheane suggère qu'il faut mener une étude plus poussée sur les effets du barrage et il propose le nom de deux spécialistes des crustacés – M. J.C. Medcof, de la Station biologique de St. Andrews en Nouvelle-Écosse, et M. E.R. Drinnan, de la Station d'ostréiculture – qui pourraient donner leurs « conclusions avant la prochaine étape des négociations avec Dalhousie » sur les questions ayant trait aux effets du barrage sur le cours d'eau, afin d'aider à déterminer si les palourdes sont « attirées, aux premiers stades de leur développement, par les étendues vaseuses situées plus en amont » et si le cours d'eau pourrait être contaminé¹³⁵.

McKinnon, d'accord avec la proposition de Sheane, adresse une lettre à M. Medcof le 1^{er} octobre 1962, afin de lui demander d'aider à évaluer les effets du projet de barrage sur les parcs à palourdes avant que les négociations avec la ville soient engagées. McKinnon souligne les préoccupations de la bande :

[Traduction]

On sait depuis longtemps que l'emplacement en question est une zone productrice de palourdes, et les Indiens craignent que la construction d'un barrage ait une incidence très négative sur leurs activités de pêche. Selon eux, même si on ne pêche pas à cet endroit précis, la zone qui sera inondée est l'une de celles où les palourdes se fixent au premier stade de leur développement. La zone qui est favorable à la production actuellement se trouvera juste en-dessous du barrage, et les marées et les courants seront touchés¹³⁶.

¹³⁴ J.M. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, à V.J. Caissie, directeur régional adjoint, Bureau régional des Maritimes, 24 septembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 146).

¹³⁵ J.M. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, à V.J. Caissie, directeur régional adjoint, Bureau régional des Maritimes, 24 septembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 146).

¹³⁶ F.B. McKinnon, directeur régional, Amherst, Nouvelle-Écosse, à M. J.C. Medcof, directeur adjoint, Fisheries Research Board of Canada, Station biologique de St. Andrews, Nouvelle-Écosse, Bureau régional des Maritimes, 1^{er} octobre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 147-148).

Le 30 octobre 1962, McKinnon étudie la question avec M. Medcof et M. J. S. MacPhail de la Station biologique de l'Atlantique du Fisheries Research Board. Dans son rapport, M. Medcof précise que McKinnon voulait savoir :

[Traduction]

- (1) si la construction d'un barrage sur l'estuaire¹³⁷ de cette rivière nuirait à la productivité en palourdes des parcs situés dans l'estuaire en dessous du barrage et des parcs situés à l'extérieur de l'estuaire, dans la baie des Chaleurs . . . et
- (2) si on pourrait réduire tout dommage éventuel en construisant le barrage légèrement plus en amont¹³⁸.

M. Medcof a apparemment été informé des préoccupations de la bande au sujet de l'incidence possible de la construction du barrage sur la population de palourdes. Voici des extraits pertinents de ses observations et conclusions :

[Traduction]

Les Indiens de la région pensent depuis longtemps qu'il faut une réserve naturelle pour les reproducteurs, d'où la proposition de construire le barrage plus en amont. Ils croient également, comme de nombreux pêcheurs de palourdes de cette région, que les estrans se repeuplent après la pêche, lorsque les jeunes palourdes d'autres endroits y migrent.

Voici tout ce que nous avons été en mesure d'affirmer :

- (1) À notre connaissance, la zone qui sera submergée n'a jamais été productrice de palourdes. Ainsi, il n'y aurait aucune réduction en raison de l'empiétement sur des zones productrices.
- (2) La construction du barrage modifierait le mode de circulation des eaux de l'estuaire maritime, dont le degré moyen de salinité augmenterait parce que la ville retirerait des quantités substantielles d'eau douce du réseau hydrographique. Ces deux changements risquent d'avoir une incidence sur

¹³⁷ Le terme « estuaire » désigne l'embouchure évasée d'un cours d'eau sensible à la marée et aux courants.

¹³⁸ M. J.C. Medcof, directeur adjoint, Station biologique, Fisheries Research Board, à M. J.L. Hart, directeur, Fisheries Research Board, 1^{er} novembre 1962 (Documents de la CRI, p. 150-151).

la sédimentation de fond et sur les naissains de palourdes du bas estuaire où des palourdes rarement pêchées et de piètre qualité se développent. Toutefois, l'interaction entre ces facteurs est si complexe que nous n'avons pu prédire si la construction du barrage aurait un effet positif ou destructeur sur la petite zone productrice de palourdes du bas estuaire, et encore moins, si le fait de construire le barrage quelques centaines de pieds au-dessus de l'estuaire au lieu de le construire à l'emplacement choisi par la ville serait plus favorable du point de vue de la conservation de l'espèce.

- (3) *Nous étions convaincus que, quel que soit l'emplacement choisi, la production de palourdes sur les parcs situés le long de la baie des Chaleurs (c'est-à-dire les parcs importants du point de vue commercial) ne serait pas touchée.*
- (4) Les théories selon lesquelles a) il faut des réserves naturelles spéciales de reproducteurs pour soutenir la reproduction ou b) les jeunes palourdes migrent d'un autre endroit pour repeupler un endroit qui a été pêché ne reposent sur aucune preuve solide¹³⁹.

On a consulté M. Medcof pour qu'il soutienne l'idée de déplacer le barrage au site n° 1, mais sa première analyse de la situation aide peu les Affaires indiennes et la bande. McKinnon observe que, « compte tenu de l'avis de M. Medcof, nous n'avons vraiment aucun argument irréfutable qui nous permettrait d'insister pour que la ville choisisse le site plus en amont, tout au moins en ce qui concerne la production de palourdes¹⁴⁰ ».

Le rapport de M. Medcof est transmis au chef Alfred Narvie et au conseil de la bande d'Eel River, et tous les membres de la bande en discutent à l'assemblée du 20 novembre 1962. Bien que Sheane n'ait pas pu y assister, il en fait le compte rendu suivant au Bureau régional des Maritimes des Affaires indiennes:

[Traduction]

La bande a décidé qu'elle ne permettrait pas aux autorités municipales de traverser ou d'utiliser les terres de la réserve à cette fin, parce qu'il est très probable, selon elle, que la construction d'un tel barrage nuira aux parcs à

¹³⁹ M. J.C. Medcof, directeur adjoint, Station biologique, Fisheries Research Board, à M. J.L. Hart, directeur, Fisheries Research Board, 1^{er} novembre 1962, (Documents de la CRI, p. 150-151). Italique ajouté.

¹⁴⁰ F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Amherst, à l'Agence indienne de Miramichi, 5 novembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 156).

palourdes. Cependant, elle a accepté qu'une enquête préliminaire soit effectuée, croyant comprendre que de toutes façons, on envisageait maintenant de construire le barrage plus en amont, loin des terres de la réserve. Ce changement, dont je n'ai pu avoir confirmation auprès des autorités municipales, a apparemment été décidé lorsqu'on a découvert que les berges de la rivière du côté de la réserve étaient formées principalement de mousse et ne pourraient retenir l'eau, de sorte que la construction d'un barrage à l'emplacement proposé ne serait pas efficace sans l'ajout d'une digue le long des berges.

C'est pourquoi la bande a décidé, à cette assemblée, de laisser la question en suspens, jusqu'à ce que l'emplacement du barrage soit finalement choisi. Je crois que si la ville opte pour l'emplacement proposé actuellement [le site n° 2], la bande fera tout pour empêcher la construction du barrage¹⁴¹.

McKinnon informe M. Bates de la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick de l'opposition de la bande au site n° 2 et du fait qu'il faudrait peut-être renoncer à l'emplacement situé « au-dessus du pont d'Eel River Bar au premier tournant de la rivière, le terrain étant inapte à soutenir le barrage¹⁴² ». M. Bates a l'intention de rencontrer M. Vogt à Ottawa durant la semaine du 10 décembre, afin de discuter de la possibilité de verser une compensation à la bande :

[Traduction]

M. McKinnon m'a informé que la réserve indienne s'opposait fermement à ce qu'on construise le barrage plus bas [site n° 2] à cause de son incidence éventuelle sur la pêche aux palourdes. Une compensation pourrait sans doute suffire à couvrir toute diminution manifeste des recettes annuelles, si on détermine clairement que la construction d'un réservoir de stockage d'eau le plus grand possible est souhaitable et faisable¹⁴³.

¹⁴¹ J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, au Bureau régional des Maritimes, 26 novembre 1962, dossier du MA INC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 157). Italique ajouté.

¹⁴² John S. Bates, président, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton, N.-B., à la ville de Dalhousie et à la New-Brunswick International Paper Company, 29 novembre 1962, dossier du MA INC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 158).

¹⁴³ John S. Bates, président, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton, N.-B., à la ville de Dalhousie et à la New-Brunswick International Paper Company, 29 novembre 1962, dossier du MA INC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 158).

M. Bates prend rendez-vous avec David Vogt des Affaires indiennes à Ottawa le 14 décembre 1962. Il souligne que le « plan de développement est à présent bien avancé¹⁴⁴ ». Lors de sa rencontre avec Vogt et W.P. McIntyre des Affaires indiennes, Bates les informe que le barrage doit être construit au site n° 2, malgré l'opposition de la bande. Jules D'Astous donne le compte rendu suivant de cette réunion à M. McKinnon :

[Traduction]

Je crois qu'on pourrait obtenir un volume suffisant d'eau pour alimenter la Canadian Industries Limited en construisant le barrage au site n° 1. Cependant, on prévoit que l'usine de pâtes et papiers de la New-Brunswick International Paper Company augmentera sa capacité : un volume d'eau supplémentaire sera donc nécessaire d'ici quelques années. Pour assurer un approvisionnement en eau suffisant pour la ville de Dalhousie et les utilisateurs de l'industrie, il faut construire le barrage au site n° 2.

Les rapports que vous nous avez soumis, vous et l'Agence, précisent que M. Bates a été informé que les Indiens s'opposeraient à la construction du barrage au site n° 2, en raison des [répercussions négatives] prévues [sur] la pêche aux palourdes. Bien que M. Bates et la Régie des eaux ne soient pas habilités à négocier un règlement des revendications indiennes, M. Bates a suggéré qu'on pourrait compenser la bande pour les pertes subies en calculant le volume et la valeur annuels de la production de palourdes et en capitalisant cette valeur annuelle. En outre, [il] a proposé qu'une enquête sur les ressources en palourdes soit effectuée au cours de la saison de 1963.

Nous avons signalé à M. Bates qu'en plus de devoir régler une réclamation visant les dommages causés à la production de palourdes, la ville de Dalhousie devra apparemment négocier un accord avec les Indiens au sujet des terres de la réserve dont elle aura besoin pour ancrer le barrage et le mur de retenue. De plus, si la construction du barrage donnait lieu à l'inondation de terres de la réserve, il faudrait que la ville obtienne un droit de servitude¹⁴⁵.

¹⁴⁴ John S. Bates, président, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton, N.-B., à David Vogt, chef, Réserves et fiducie, Affaires indiennes, 3 décembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 160).

¹⁴⁵ Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, Min. de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, au surveillant régional, Bureau régional des Maritimes, 18 décembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 162-163).

D'Astous avise McKinnon qu'il devrait commencer à communiquer avec les autorités municipales pour les convaincre de la nécessité de « faire connaître leurs besoins suffisamment de temps à l'avance et d'engager les négociations avec les Indiens. Si elles tardaient à le faire, il deviendrait difficile voire impossible à la ville d'honorer son engagement vis-à-vis de la C.I.L. en octobre prochain¹⁴⁶ »

M. Bates envoie son propre compte rendu de la réunion au conseil municipal et à l'International Paper Company le 18 décembre 1962, et il en transmet des copies aux Affaires indiennes :

[Traduction]

Selon les Affaires indiennes, la construction du barrage au site le plus en aval préoccupera la réserve indienne . . . Toutefois, il est évident que le potentiel de la rivière ne peut être exploité à environ 10 millions de gallons par jour dans les périodes d'étiage, à moins qu'on choisisse cet emplacement pour le barrage anti-marée.

La compensation est un élément que devra négocier la ville de Dalhousie par l'intermédiaire des Affaires indiennes. En ce qui concerne les palourdes, il semble souhaitable qu'une enquête soit effectuée l'été prochain par le ministère des Pêches, de façon à ce qu'on puisse évaluer la diminution éventuelle de la valeur annuelle de la production et la capitaliser en vue de la compensation. Certains points de droit doivent être éclaircis, notamment le lien entre le droit de propriété de la province du Nouveau-Brunswick sur le bassin et les droits de la réserve indienne relatifs à la pêche aux palourdes au-dessus du pont.

L'article 35 de la *Loi sur les Indiens*, 1952-1956, simplifie les procédures relatives aux négociations ou à l'expropriation.

Les Affaires indiennes supposent que l'acquisition de terres pourrait viser une parcelle située autour du bassin qui devra être inondée, un segment important en travers de la rivière inférieure pour la construction du barrage, une parcelle en travers

¹⁴⁶ Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, Min. de la Citoyenneté et de l'Immigration, Ottawa, au directeur régional, Bureau régional des Maritimes, 18 décembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 162-163).

de la presqu'île pour la construction du mur, peut-être la partie de la péninsule du côté de la rivière où serait situé le mur et, possiblement, d'autres parcelles¹⁴⁷.

Finalement, Bates écrit que les Affaires indiennes ont également laissé entendre que « si l'on recrutait des Indiens de la réserve pour la construction du barrage et qu'on leur offrait par la suite un emploi permanent dans la région, cela faciliterait sans aucun doute les négociations à venir avec la réserve indienne ».

Dans sa réponse du 3 janvier 1963 au rapport de D'Astous au sujet de la réunion du 14 décembre, McKinnon donne son point de vue sur le droit de la bande à une compensation visant les pertes liées à une diminution de la production de palourdes causée par la construction :

[Traduction]

... la rivière est soumise aux marées et d'après ce que nous savons, la bande n'a pas plus de droit sur la pêche aux palourdes que les non-Indiens, et d'ailleurs, que quiconque voudrait pêcher la palourde à cet endroit, car la bande ne détient pas de droits riverains. Nous demandons de compenser les pertes liées à la production de palourdes, en fixant la compensation relative aux terres à un niveau suffisamment élevé pour que les pertes visant les palourdes soient couvertes indirectement. *Au cours de discussions antérieures avec la ville, nous avons dit clairement à l'ingénieur municipal que nous ne nous opposerions pas à ce que la ville construise un barrage à cet endroit, tant que cela ne concerne que la rivière, mais qu'à partir du moment où la ville dépasserait la laisse des hautes eaux, elle se trouverait sur la réserve, et qu'alors, nous demanderions la compensation que nous jugerions suffisante, non pas tant pour les terres, mais pour les palourdes*¹⁴⁸.

Bref, même si McKinnon ne pense pas que la bande ait un droit particulier ou exclusif à la pêche aux palourdes sur les estrans, il est d'avis que les négociations au sujet des terres de la réserve qui doivent servir à la construction du barrage doivent être menées de façon à garantir que la réserve reçoit également une compensation pour le préjudice causé à ses moyens de subsistance. La stratégie

¹⁴⁷ John S. Bates, président, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton, N.-B., à la ville de Dalhousie, N.-B., et à la New-Brunswick International Paper Company, Dalhousie, N.-B., 18 décembre 1962, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 164-165).

¹⁴⁸ F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, aux Affaires indiennes, 3 janvier 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 166). Italique ajouté.

qu'il propose consiste donc à se servir des négociations portant sur la compensation visant les terres requises pour le projet pour couvrir indirectement le préjudice subi par la bande en raison des pertes liées à la production de palourdes.

D'Astous accuse réception de la lettre de McKinnon. Il pense comme ce dernier que « le lit de la rivière appartient à la Couronne et ne fait pas partie de la réserve puisqu'il s'agit d'une rivière soumise aux marées. En outre, les droits de pêche pourraient être exercés par le grand public¹⁴⁹ ». D'Astous précise qu'il attendra les résultats de la prochaine réunion avec les agents municipaux avant de discuter du barrage.

NÉGOCIATIONS ENTRE LA BANDE D'EEL RIVER ET LA VILLE DE DALHOUSIE - PHASE I (1963)

Le 21 janvier 1963, la bande tient une réunion à la réserve d'Eel River pour discuter du projet de construction du barrage avec les agents municipaux. J.H. Sheane, Vince Caissie, directeur adjoint de McKinnon, M. Furlotte, conseiller municipal de Dalhousie, M. Peterson, ingénieur municipal et M Smith, ingénieur de l'usine de pâtes et papiers de l'International Paper Company y participent. Dans le rapport de McKinnon, on peut lire :

[Traduction]

À cette réunion, la partie indienne a avancé des arguments qui nous [aux Affaires indiennes] ont paru très logiques, pour démontrer que la construction d'un barrage risquait fortement de détruire complètement tous les parcs à palourdes et mettrait également fin à la pêche à l'éperlan durant les mois d'hiver. Toutes les raisons avancées avaient à voir avec le changement qui se produirait sur les marées et les courants, mais je ne tenterai pas d'exposer ici cette argumentation, car ce serait trop serait trop long et trop complexe. *C'est ce qui explique que les Indiens ont déclaré qu'ils n'autoriseront pas la ville à construire le barrage, à moins qu'on ne leur accorde une compensation sous forme d'emplois dans des industries qui existent déjà ou que l'on se propose de créer.* Les agents municipaux présents à cette réunion ne pouvaient évidemment pas s'engager sur une entente de cette nature, mais ils ont convenu de faire rapport au conseil municipal et de se renseigner auprès des industries, ce après quoi une deuxième réunion aurait lieu . . .

¹⁴⁹ Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, au directeur régional, Bureau régional des Maritimes, 11 janvier 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 170).

À la réunion de l'après-midi à laquelle ont assisté les agents des Affaires indiennes et ceux de la ville, ces derniers voulaient avoir des renseignements sur l'expropriation. *Nous leur avons cité l'article 35 de la Loi sur les Indiens et précisé qu'il n'était pas certain que le gouverneur en conseil donne son autorisation en cas d'opposition totale du conseil de bande.*

Le gouverneur en conseil agirait-il contre cette opposition? Dans un tel cas, je pense que nous pouvons être à peu près certains que des pressions seront exercées sur le gouvernement provincial, qui a confirmé la décision de la ville de fournir de l'eau en quantité suffisante à l'usine de la C.I.L.¹⁵⁰.

D'Astous convient avec McKinnon que « *le Ministre serait très réticent à approuver une expropriation contre le gré des Indiens. Il pourrait le faire s'il était convaincu que les circonstances l'exigeaient. Il faut faire comprendre aux agents municipaux qu'il serait souhaitable que la ville fasse tout son possible pour donner satisfaction aux Indien¹⁵¹* ».

Pendant ce temps, M. Medcof commence à préparer l'enquête sur la production de palourdes avec l'aide de J.S. MacPhail de la Station biologique de l'Atlantique. Dans son rapport du 17 janvier 1963, M. Bates précise qu'au lieu de se servir des résultats d'une enquête sur les quantités de palourdes pêchées au printemps 1963 pour calculer le rendement annuel, « *il vaudrait mieux mesurer la population sur pied au printemps prochain [1963], dès le dégel et avant le début de la construction, et de la mesurer à nouveau un an plus tard, et peut-être aussi deux ou trois ans après. Cela serait le meilleur moyen de voir si la construction du barrage a eu des effets, et si c'est le cas, s'il y a une augmentation ou une diminution, et de quelle ampleur* ». Medcof ajoute que les résultats de l'enquête de 1963 doivent être considérés comme provisoires et que « *pour être juste, tout*

¹⁵⁰ F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, aux Affaires indiennes, 21 janvier 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 172-173). Italique ajouté.

¹⁵¹ Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, Ottawa, au directeur régional, Bureau régional des Maritimes, 4 février 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 178).

règlement conclu durant la première année ou des deux premières années après la construction du barrage devrait être considéré comme provisoire et sujet à rajustement¹⁵² ».

Le 6 février 1963, McKinnon rencontre Brian Barnes, adjoint de l'ingénieur chargé du projet, qui l'informe que l'on reconsidère la préférence de la ville pour le site n° 2. La Régie des eaux du Nouveau-Brunswick a découvert que le site préféré entraînerait des dépenses que personne ne pouvait assumer pour la reconstruction de l'autoroute, et qu'on envisageait maintenant de construire le barrage 1 200 pieds plus en amont [site n° 1]. Dans son compte rendu de cette réunion, Barnes indique que McKinnon « a répété qu'il pensait que les Indiens se sentaient victimes d'une discrimination de la part des résidents de Dalhousie et qu'ils coopéreraient davantage si on leur assurait des emplois dans la ville. Selon lui, le site en aval serait plus satisfaisant du point de vue des Indiens¹⁵³ ».

Le 28 mars 1963, Sheane écrit à McKinnon que l'administrateur municipal, M. Peterson, a appelé pour annoncer que « son groupe » venait de rencontrer la bande :

[Traduction]

Il [M. Peterson] affirme que la bande a autorisé ses équipes à commencer immédiatement les travaux de dégagement et d'endiguement sur la parcelle de terre. Selon lui, la bande avait décidé d'accepter des s'en remettre à M. Medcoff [sic] pour les questions de compensation, mais elle tenait à ce qu'un accord soit signé avant le début des travaux de construction du barrage. M. Peterson et le conseil poursuivent leurs efforts en vue d'obtenir des emplois pour les hommes...

L'avocat de la ville prépare actuellement un accord préliminaire que les Indiens ne signeront évidemment pas sans consulter les agents des Affaires indiennes. Il m'avisera lorsque le document sera prêt. Trop optimiste peut-être compte tenu de la situation, il semble penser maintenant qu'on peut arriver à un accord satisfaisant pour les deux parties avec les membres de la bande d'Eel River.

... Apparemment, une autre réunion doit se tenir bientôt avec les Indiens afin de discuter des propositions de la ville et, si elle débouche sur un accord, de prendre

¹⁵² M. J.C. Medcof, directeur adjoint, Fisheries Research Board, Station biologique de St. Andrews, N.-É., à J.L. Hart, directeur, Fisheries Research Board, Station biologique, Ottawa, 30 janvier 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 175-177).

¹⁵³ Rapport de Brian Barnes, adjoint de l'ingénieur, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton, N.-B., 12 février 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 179-181).

les décisions nécessaires. J'aimerais avoir un avis sur le sujet susmentionné dès que possible...Notre présence est jugée indispensable si des accords sont en vue¹⁵⁴.

Le 1^{er} avril 1963, McKinnon fournit aux Affaires indiennes à Ottawa un rapport détaillé sur l'état des négociations avec la bande et sur une réunion qui a eu lieu entre la ville et la bande, mais il n'est pas certain qu'il s'agit de la réunion dont Sheane a fait le compte rendu. Dans son rapport, McKinnon confirme que la ville a décidé de choisir le site n° 1, à 1200 pieds en amont de l'embouchure de la rivière. Il observe que le nouveau site a été choisi « à cause de l'opposition des Indiens, mais également en raison des coûts additionnels », et que cette nouvelle proposition a été présentée à la bande par la ville. Il remarque que, « si le nouveau choix n'aurait aucune incidence sur les parcs à palourdes, il nécessiterait la construction d'une digue sur les terres de la réserve et entraînerait l'inondation d'environ 49 acres de terres marécageuses du rivage ». Au sujet de la réunion avec les agents municipaux, McKinnon rapporte que :

[Traduction]

...Les Indiens ont maintenu leur opposition à la construction du barrage, à cause des effets qu'il aurait, selon eux, sur la pêche. Toutefois, ils ne sont pas revenus sur leur position précédente, à savoir qu'ils autoriseraient la ville à construire un barrage si des emplois étaient fournis aux hommes valides de la réserve. Il a également été convenu à la réunion que M. J. C. Medcof (spécialiste des crustacés) du Fisheries Research Board évaluerait le préjudice causé à l'industrie de la pêche et que les deux parties accepteraient ses conclusions. Je joins à ce document une photocopie du rapport du 30 janvier dans lequel M. Medcof commente l'ensemble de la proposition¹⁵⁵. Vous noterez que M. Medcof n'est pas en mesure d'affirmer que le barrage aura des conséquences négatives (ou positives, d'ailleurs) sur la pêche. Les Indiens ont violemment protesté contre le commentaire formulé au paragraphe 9 de la page 2. Ils estiment que leur production de palourdes leur rapporte annuellement 30 000 \$. À cette réunion, on leur a demandé de donner à la ville leur avis sur la

¹⁵⁴ J.H. Sheane, Agence indienne de Miramichi, au Bureau régional des Maritimes, 28 mars 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 185). Italique ajouté.

¹⁵⁵ Medcof avait noté que si « [s]i le rapport statistique était exact et que les chiffres donnés par les Indiens sur les quantités annuelles débarquées à Eel River dont la valeur serait de 1 500 dollars étaient exacts, il faudrait en déduire que Eel River seulement fournissait les trois quarts de la quantité pêchée au district 63 en 1962. Nous en doutons fortement : il y a sûrement une erreur de calcul quelque part ». M. J.C. Medcof, directeur adjoint, Fisheries Research Board, Station biologique de St. Andrews, N.-É., à J.L. Hart, directeur, Fisheries Research Board, Station biologique, Ottawa, 30 janvier 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 175).

compensation qu'ils se jugeraient en droit de recevoir si les pêches étaient entièrement détruites.

Une semaine plus tard, une autre réunion a lieu à la réserve, cette fois, uniquement en présence des Indiens, afin de discuter d'une compensation équitable. Grosso modo, les propositions sont les suivantes :

(1) Compensation pour les terres inondées, au montant de 1 000 \$ l'acre. (Ce chiffre n'est absolument pas réaliste, à notre avis, mais il découle probablement d'informations inexactes fournies à un Indien par un non-Indien ayant participé à des acquisitions récentes de terres réalisées par le gouvernement fédéral pour la construction de l'aéroport Charlo situé à proximité. On a dit qu'un montant de 1 000 \$ l'acre avait été payé, alors qu'en fait, le montant le plus élevé était de 175 \$ l'acre.)

(2) Un montant total de 210 000 \$, pour la perte liée à la production de palourdes, dont la valeur annuelle est établie à 30 000 \$ et multipliée par sept.

(3) Un montant total de 17 500 \$ pour les pertes concernant les autres ressources, chiffre établi d'après une production annuelle évaluée à 2 500 \$ et multiplié par sept (années).

A la suite de cette réunion avec les Indiens, il a été décidé également que ces montants seraient réduits considérablement si la ville pouvait fournir des emplois aux Indiens. Il convient également de souligner ici que ces montants se fondent sur des pertes totales, et que le pourcentage qui serait versé aux Indiens serait établi d'après les résultats de l'enquête de M. Medcoff.

J'ai déjà mentionné que les Indiens étaient indignés du commentaire formulé par M. Medcoff au paragraphe 9 de son rapport. Les Indiens sont à présent dans la position embarrassante de devoir reconnaître les gains réels qu'ils tirent de la pêche, ce qui, inutile de le préciser, influencerait considérablement sur l'aide qu'ils reçoivent, ou d'accepter les chiffres du ministère des Pêches et nos propres estimations des années antérieures, ce qui réduit substantiellement la compensation qu'ils peuvent espérer recevoir. En tous cas, on peut affirmer que le chiffre de 1 500 \$ est loin d'être exact. Nous avons trouvé certains documents tenus par un Indien, où il était indiqué qu'au cours du mois de juillet, il avait acheté environ 1 700 seaux de palourdes, pour 1,50 \$ le seau en moyenne. Cet homme est l'une des deux personnes qui achètent à la réserve, et ses achats représenteraient environ la moitié de toute la production. Ses chiffres pour un mois sur une saison de huit mois suffiraient à eux seuls à prouver que ceux du ministère des Pêches sont inexacts. Si nous pouvons nous fier aux déclarations des Indiens, et je ne suis pas prêt à les rejeter sans preuve, il semblerait que la production annuelle tourne autour de 20 000 seaux par an, ce qui correspondrait alors aux 30 000 \$ qu'ils demandent...

À la suite de cette réunion avec les Indiens, il a été décidé que la prochaine étape, pour nous, serait la tenue d'une réunion avec les divers syndicats de la ville de Dalhousie. Malheureusement, tous les syndicats étaient représentés par une seule personne, le président du conseil syndical. Celui-ci ne nous a pas donné trop d'espoir, d'une part, parce que les syndicats tiennent compte de l'ancienneté et d'autre part, parce que, dans la ville, des syndiqués sont au chômage actuellement. Il a cependant convenu de présenter le dossier à l'assemblée générale des syndicats, dans l'espoir qu'ils auront une solution à proposer...

À cette réunion, l'administrateur municipal a reconnu que des travaux relatifs à la construction d'une conduite et d'un poste de pompage étaient déjà en cours à la ville. Ces travaux n'ont encore aucune incidence sur les terres de la réserve, mais la ville souhaite pouvoir passer rapidement à une phase du projet qui toucherait la réserve. Nous avons suggéré au maire et à l'administrateur municipal qu'il serait opportun de rencontrer à nouveau la bande pour obtenir son consentement à cette phase du projet, et également pour répondre par des contre-propositions aux offres de la bande¹⁵⁶.

McKinnon joint également à son rapport un document d'information, préparé par les Affaires indiennes et soumis au président du conseil syndical de Dalhousie, à l'appui de la demande de la bande visant des possibilités d'emploi pour les dix ou quinze hommes valides de la réserve. Ce document insiste sur le fait que l'établissement de la C.I.L. dans la ville dépend entièrement de sa capacité à être alimentée en eau douce. Comme l'obtention de cet approvisionnement pourrait avoir des conséquences tout à fait néfastes sur l'industrie des Indiens, ceux-ci devraient recevoir une compensation sous une forme ou une autre. Même si la C.I.L. doit créer environ 45 emplois, les Indiens ne sont pas admissibles parce que l'entreprise exige un diplôme du secondaire. C'est pourquoi les Affaires indiennes soutiennent qu'en raison « de la destruction possible totale ou partielle de leur industrie de la pêche, les Indiens ne devraient pas être tenus de satisfaire aux mêmes exigences que les autres résidents de la ville qui ont tout à gagner de la construction du barrage¹⁵⁷ ». Elles demandent qu'on fasse un effort particulier pour trouver de l'emploi pour les Indiens dans

¹⁵⁶ F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Amherst, aux Affaires indiennes, Ottawa, 1^{er} avril 1963 (Documents de la CRI, p. 186-191).

¹⁵⁷ Transcription du document 90 intitulé « Proposed Remedial Action to Offset Possible Destruction of Eel River Indians Economy » (Plan de mesures correctives pour compenser la destruction possible de l'économie des Indiens d'Eel River), (Documents de la CRI, p. 189-191).

d'autres domaines à la ville – si on leur accorde un traitement préférentiel pour ce qui est des possibilités de recrutement, les Affaires indiennes sont « prêtes à consacrer le temps et l'argent » pour aider à jumeler les candidats qualifiés aux emplois. Finalement, elles mentionnent que d'autres syndicats du pays se montrent très coopératifs, et qu'elles espèrent que les dirigeants syndicaux de Dalhousie et les syndiqués appuieront la demande de la bande, compte tenu de la destruction possible de ses activités de pêche.

Le 9 avril 1963, le conseil de la bande vote la résolution (« RCB ») suivante, qui décrit les conditions à réunir pour que la bande accepte la construction du barrage :

[Traduction]

1. Nous, membres de la bande indienne d'Eel River, réunis le 9 avril 1963 à la réserve d'Eel River, province du Nouveau-Brunswick, décidons par la présente d'accorder à la ville de Dalhousie, à ses agents, employés et travailleurs l'autorisation de pénétrer sur la réserve pour y accomplir le travail nécessaire à la construction d'une digue et d'un barrage, selon le plan de l'Administration des terrains marécageux des provinces maritimes, et pour y effectuer les travaux d'entretien nécessaires sur lesdits ouvrages.

2. Attendu que lesdits ouvrages entraîneront l'inondation de certaines terres situées sur le rivage comme le montre ledit plan, la ville de Dalhousie accordera une compensation à la bande, en versant un montant de 4 000 \$ (quatre mille dollars) pour la parcelle ainsi inondée à payer le 31 décembre 1963 au plus tard ou dès que le titre foncier est acquis, ou en octroyant une parcelle terre acceptable par la bande représentée par le conseil de la bande et d'une superficie égale à celle qui sera inondée. La bande recommande en outre que le gouverneur en conseil autorise la ville à recourir aux procédures d'expropriation, conformément à l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*.

3. Si la construction du barrage avait un effet négatif sur les ressources, le conseil de la bande convient également que la ville de Dalhousie versera une compensation équivalant à la moitié des pertes subies par la bande en ce qui concerne la production annuelle de palourdes pêchées sur toute la partie de la rivière située entre le barrage et le pont de l'autoroute 11, au montant calculé suivant la formule de 1,50 \$ x 7 le seau de six pintes de palourdes et en ce qui concerne la production annuelle d'éperlans, au montant de 7 x 6 cents la livre, et ce, entre le 1^{er} septembre et le 15 septembre 1967. Les pertes relatives à la pêche aux palourdes seront déterminées par la Fisheries Research Board of Canada, et celles relatives à la pêche à l'éperlan, par le représentant régional du ministère des Pêches du Canada, ces pertes devant être causées uniquement par la construction et l'érection du barrage.

4. Malgré les dispositions énoncées au paragraphe 3, le montant de la compensation à verser par la ville pour les pertes concernant les ressources ne dépassera pas 50 000 \$ (cinquante mille dollars).

5. La bande convient également de réduire, conformément aux dispositions énoncées aux paragraphes 3 ou 4, de 5 % le montant total payable de la compensation accordée relativement aux pertes liées aux ressources, pour chaque emploi obtenu de quelque source ou par quelque moyen que ce soit par un homme indien, dont la rémunération directe ou indirecte sera de 2 000 \$ minimum, entre la date de signature de la résolution et le 1^{er} septembre 1967. Un comité composée de trois membres – le premier nommé par le conseil de la bande d'Eel River, le second, par les agents de la ville de Dalhousie et le troisième, choisi d'un commun accord par le conseil de la bande et lesdits agents – sera établi et se rencontrera au moins une fois par semestre, afin de déterminer si la nature de l'emploi obtenu permet à la ville de demander une réduction de 5 %. Le comité définira son propre mandat.

6. Attendu que la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick a affirmé que la création d'un bassin de pêche à la truite comme attraction touristique dans le réservoir du barrage ne nuirait pas au cours d'eau, la bande d'Eel River propose de demander de l'aide aux Affaires indiennes afin d'examiner plus en détail cette possibilité. Si la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick accorde la permission de créer un tel bassin de pêche à la truite, la ville de Dalhousie ne s'y opposera pas et appuiera la demande présentée par la bande d'Eel River à la province du Nouveau-Brunswick en vue de l'obtention par les membres de la bande de droits exclusifs de pêche [dans] ce bassin. La ville pourrait être exemptée de l'obligation de respecter cette disposition, à la discrétion du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration¹⁵⁸.

La résolution du conseil de la bande est signée par le chef Alfred Narvie et les conseillers T. Frank Martin et Peter W. Narvie.

McKinnon envoie une copie de cette résolution aux Affaires indiennes à Ottawa le 16 avril 1963, avec une note de service détaillée dans laquelle il précise que la résolution a été signée à la suite d'une assemblée générale de la bande tenue pour discuter du projet de construction du barrage. McKinnon mentionne que sur les vingt-cinq personnes ayant le droit de vote qui ont assisté à la réunion, vingt-quatre se sont prononcées en faveur du projet d'« accord », qui avait été, semble-t-il, préalablement soumis à la considération des membres de la bande. McKinnon note que « quatre-vingt sept membres de la bande peuvent voter, mais que seulement trente-huit d'entre eux vivent à

¹⁵⁸

Résolution du conseil de la bande, 3 avril 1963 (Document de la CRI, p. 192).

la réserve actuellement. Les autres sont partis, la plupart aux États-Unis¹⁵⁹ ». Il analyse chaque clause de la résolution. En ce qui a trait aux pouvoirs d'expropriation mentionnés au paragraphe 2, voici ce qu'il explique :

[Traduction]

La dernière phrase du paragraphe 2 est suffisamment explicite, et il en découle que nous souhaitons éviter des réunions de cession. La majorité des membres qui ont le droit de vote ne pouvant être présents, il faudrait au moins deux réunions de cession. En attendant, nous ne pourrions donner à la ville le pouvoir inconditionnel de commencer les travaux, et la ville ne pourrait pas respecter le délai du 31 octobre fixé par l'industrie qui s'établit à Dalhousie. *Ce point a été expliqué en détail aux membres de la bande, qui n'ont émis aucune objection*¹⁶⁰.

En ce qui concerne la clause sur l'emploi, McKinnon écrit, dans une correspondance ultérieure : « nous pensions que les industries et les services de la ville pouvaient absorber relativement facilement dans leur main-d'œuvre la vingtaine d'hommes de la réserve. Il était très clair, dès le début, que la perspective d'obtenir un emploi normal intéressait beaucoup plus les Indiens que les gains occasionnels tirés de la pêche aux palourdes¹⁶¹ ». Il est donc évident que cette clause visait la création d'emplois, et d'emplois réels pour les hommes valides de la réserve. Dans son rapport, McKinnon note, toutefois, qu'« il ne sera pas facile d'inclure ces clauses dans des documents juridiques [et qu'il] sera difficile d'établir des règles strictes à cet égard ». En outre, la résolution contient une proposition sur la création du bassin de pêche à la truite comme projet de développement économique de la bande, ce qui montre que cet aspect et celui de l'emploi auraient pu réduire le montant en argent de la compensation prévue dans la résolution. Finalement, il observe que « les Indiens ont soulevé le problème des dommages futurs que pourrait causer la rupture du barrage ou autre incident du même genre. Les Indiens ont signé la résolution en pensant qu'on

¹⁵⁹ F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, aux Affaires indiennes, 16 avril 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 194).

¹⁶⁰ F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, aux Affaires indiennes, 16 avril 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 194-195). Italique ajouté.

¹⁶¹ F.B. McKinnon, directeur régional des Affaires indiennes, Bureau régional des Maritimes, Amherst, N.-É., à M. J.C. Medcof, directeur adjoint, Fisheries Research Board, Station biologique de St. Andrews, N.É., 9 janvier 1968, dossier du MAINC 271/31-513-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 342).

déterminerait la responsabilité de la ville si un tel incident survenait, et que s'il était nécessaire de le préciser dans l'accord, l'Administration centrale s'en chargerait. Nous aimerions que ce point soit examiné¹⁶² ».

Le 24 avril 1963, Jules D'Astous répond au rapport de McKinnon et demande des instructions au sujet de la marche à suivre pour conclure l'accord entre la bande et la ville :

[Traduction]

... apparemment, la ville a besoin d'une parcelle de terre de la réserve ou serait située une extrémité du barrage, d'un droit de servitude pour inonder les parcelles adjacentes et pour accéder au barrage par la réserve. Le droit de servitude au regard des terres, de l'inondation et de l'accès ne présente aucun problème, surtout si il peut être obtenu en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*. À cet égard, il faudrait demander à l'avocat de la ville de Dalhousie de fournir la preuve que la ville a le pouvoir législatif d'exproprier pour obtenir des terres nécessaires à alimenter la ville en eau.

À l'heure actuelle, nous ne savons pas si les Indiens peuvent exiger légalement une compensation relative aux pertes subies quant à la production de palourdes et d'autres espèces, si la construction du barrage avait des répercussions négatives. Toutefois, il n'est pas indispensable de répondre à cette question si l'on parvient à conclure avec la ville un accord ayant force exécutoire visant le versement d'une compensation en cas de réduction des recettes tirées de la pêche.

Le plan de compensation contenu dans la résolution du conseil demande réflexion, et on le transmet actuellement, pour considération et avis, au conseiller juridique du Ministère¹⁶³.

¹⁶² F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, aux Affaires indiennes, 16 avril 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 195-196).

¹⁶³ Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, Ottawa, au directeur régional, Bureau des Maritimes, 24 avril 1963, dossier du MAINC E-5661-3-060 13D2, vol. 1 (Document de la CRI, p. 197).

Le même jour, D'Astous envoie une copie de la résolution du conseil de la bande au conseiller juridique du Ministère pour lui demander son « avis sur la possibilité d'intégrer à un accord ayant force exécutoire les modalités énoncées dans la proposition¹⁶⁴ ».

Le 6 mai 1963, McKinnon répond à D'Astous pour confirmer qu'il a demandé à la ville de Dalhousie de présenter la preuve qu'elle a le droit d'exproprier. Il veut également clarifier ce qu'il considère comme devant constituer le fondement des négociations avec la ville au sujet de la compensation :

[Traduction]

Dès le début des négociations, nous avons dit clairement aux Indiens et à la ville que les Indiens n'avaient sur le plan juridique, aucun droit de pêche sur cette rivière, qu'il s'agisse de la palourde ou d'autres espèces, parce qu'il s'agit d'un cours d'eau soumis aux marées. *Le fondement juridique d'un règlement concernant la perte liée à la production de palourdes réside uniquement, selon nous, dans le fait que si la ville n'accepte pas de verser une compensation, les Indiens se contenteront de lui refuser l'accès à la réserve pour la construction et l'entretien du barrage. Si les parcelles de terre ne valent, en tant que telles, que quelques dollars, elles protègent la production de palourdes sur la partie de la rivière à laquelle les Indiens ont accès. En réalité, la ville compensera entièrement la réserve pour les terres, dans la mesure où les Indiens se rendent compte qu'ils ne peuvent vendre ce qu'ils ne possèdent pas. La valeur des terres, toutefois, dépendra des effets du barrage sur la pêche. C'est pourquoi il faut que la valeur de cette production fasse partie de l'ensemble du règlement.*

Tout ce que nous voulons, c'est que l'accord qui a été signé par les Indiens et que le ville doit signer oblige cette dernière à respecter les modalités au sujet des pertes liées à la pêche. Si, toutefois, la ville violait l'accord ultérieurement sous prétexte que les Indiens n'ont pas de droit de propriété sur les ressources, il faut le dire clairement maintenant, parce que je suis convaincu que la bande adoptera une position totalement différente¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, Ottawa, au conseiller juridique, Affaires indiennes, 24 avril 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 198-199).

¹⁶⁵ F.B. McKinnon, Directeur régional des Affaires indiennes, Bureau régional des Maritimes, Amherst, N.S., aux Affaires indiennes, 6 mai 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 201). Italique ajouté.

Le 8 mai, W. E. Peterson, administrateur municipal, écrit à McKinnon pour l'informer que la ville peut exproprier aux termes de la législation provinciale. Une copie de la *Towns Act*¹⁶⁶, LRNB 1952, c. 234, et de la modification, c. 70 a été transmise par la suite aux Affaires indiennes, à titre de preuve que la ville a bien le pouvoir d'exproprier pour exercer l'une ou l'autre de ses attributions et de ses fonctions¹⁶⁷.

Le 4 juin, Sheane envoie une lettre à McKinnon dans laquelle il suggère que, la pêche aux palourdes ayant commencé à la rivière, l'enquête de M. Medcof sur les ressources en palourdes devrait être effectuée dès que possible, « avant que les parcs ne soient entièrement ou partiellement épuisés. Vous conviendrez que cela nuirait aux Indiens et favoriserait la ville¹⁶⁸ ». Il l'avise également que les Indiens n'acceptaient pas d'offres d'emploi concernant les travaux de dégagement en vue de la construction de la digue, parce que le chef Narvie les a informés que la ville offrait 40 \$ à 75 \$ l'acre, alors que les membres pensaient qu'ils ne réaliseraient aucun gain à moins de 100 \$ l'acre¹⁶⁹. Une semaine plus tard, Sheane note que le conflit au sujet des travaux de dégagement s'est envenimé, mais qu'il semble avoir été résolu par des négociations entre la bande, lui-même et les agents municipaux, et que le travail était effectué par les membres de la bande au tarif de 90 \$ l'acre, chiffre qui représente un compromis entre les parties. Sheane souligne également qu'« il est urgent que l'accord que nous avons nous-même obtenu de la ville et des Indiens soit traité par le Ministère. Une fois que les travaux en cours seront terminés, la construction du barrage commencera

¹⁶⁶ *Towns Act*, RSNB 1952, c. 234, avec ses modifications, c. 70.

¹⁶⁷ W.E. Peterson, administrateur municipal, ville de Dalhousie, aux Affaires indiennes, Bureau régional des Maritimes Office, 8 mai 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 203). Peterson cite les *Acts of the Legislature of New-Brunswick 10-11 Elizabeth II*, 1961-1962, chapitre 70, articles 131 et suivants, comme fondement des pouvoirs d'expropriation de la ville.

¹⁶⁸ J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, au Bureau régional des Maritimes, 4 juin 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 206). La première enquête a effectivement été effectuée en juillet 1963 (Pièce 2 de la CRI, patte 18).

¹⁶⁹ J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, au Bureau régional des Maritimes, 4 juin 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 206).

véritablement, et il serait dommage que le projet soit annulé, compte tenu des dépenses importantes engagées par la ville¹⁷⁰ ».

Entre-temps, D'Astous écrit de nouveau au conseiller juridique du Ministère, pour lui demander de donner son avis sur l'accord et de l'évaluer¹⁷¹. Le 19 août 1963, D'Astous adresse une lettre à McKinnon où il précise que le conseiller juridique a déterminé que l'expropriation ne pourrait s'appliquer dans ce cas-là. Selon ce dernier, les pouvoirs d'expropriation conférés à la ville en vertu de la *Towns Act* provinciale :

[Traduction]

... ne peuvent être exercés par la ville que dans le cas où aucun n'accord n'existe ou qu'aucun accord ne peut être conclu avec le propriétaire des terres. La résolution du conseil de la bande prévoyant des conditions acceptables par la ville équivaut à un accord, ce qui implique que les pouvoirs d'expropriation ne peuvent être exercés¹⁷².

Le conseiller juridique recommande donc qu'un permis provisoire soit accordé aux termes du paragraphe s. 28(2) de la *Loi sur les Indiens*, en attendant que les terres soient cédées par la bande et que les terres soient officiellement octroyées à la ville par lettres patentes. D'Astous signale que le Ministère travaille à un projet de permis et suggère à McKinnon de demander à la ville de voter une résolution où elle accepte et approuve la résolution du conseil de la bande du 9 avril 1963 comme « fondement d'un accord officiel entre nous-mêmes et la ville ». Sheane présente cette demande à la ville, qui vote une résolution officielle le 12 septembre 1963 et la transmet au conseiller juridique¹⁷³.

¹⁷⁰ J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne de la Miramichi, au Bureau régional des Maritimes, 11 juin 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 209).

¹⁷¹ Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, Ottawa, au conseiller juridique, Affaires indiennes, 18 juin 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 212).

¹⁷² Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, Ottawa, au directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, 19 août 1963, dossier du MAINC E-5661-3-06013-D2, vol. 1 (Document de la CRI, p. 220).

¹⁷³ J.E. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, à W.E. Peterson, administrateur municipal, Dalhousie, N.-É., 3 septembre 1963, dossier du MAINC, E-5661-3-06013-D2, vol. 1 (Document de la CRI, p. 223); W. Edgar Peterson, administrateur municipal Dalhousie, N.-É., à J.E. Sheane, surintendant, Agence indienne de

Ce n'est pas avant le 22 novembre 1963 que d'Astous envoie à McKinnon le premier projet d'accord rédigé par le Ministère, dans lequel on tente de tenir compte de la « lettre et de l'intention » de la résolution du conseil de la bande du 9 avril 1963¹⁷⁴. Aux termes du projet d'accord, la bande doit recevoir de la ville 4 000 \$ visant les droits d'utilisation des terres de la réserve, et un montant de 50 000 \$ à titre de compensation pour la perte concernant les recettes de pêche, dont la valeur est établie à « 10,50 \$ le seau de six pintes de palourdes et 42 cents la livre d'éperlans¹⁷⁵ (le chiffre de 10,50 \$ semble être une erreur typographique, puisque la résolution du conseil de la bande de 1963 précise que le montant sera établi à 1,50 \$ le seau, montant qui correspond davantage aux rapports relatifs à la valeur marchande des palourdes), . En décembre 1963, Sheane et McKinnon présentent leurs observations sur le projet d'accord rédigé par les Affaires indiennes à Ottawa. D'Astous leur demande de ne pas discuter du projet avec la bande ou avec la ville pour l'instant, parce qu'il veut continuer à travailler au projet avec le conseiller juridique avant de l'examiner avec les parties. En conséquence, Sheane et McKinnon se contentent d'exprimer leur propre opinion sans chercher à représenter celle de la bande. Sheane se dit préoccupé de la méthode utilisée pour calculer le montant de la compensation, et de la difficulté à évaluer les pertes concernant la production de palourdes et d'éperlans. C'est pourquoi Sheane déclare « [qu'il] ne peut être favorables à l'idée que des accords définitifs visant la vente des terres soient signés avant que des garanties extrêmement fermes au sujet de la compensation ne soient données par la ville¹⁷⁶ ».

McKinnon émet les mêmes observations que Sheane au sujet de la difficulté à évaluer les pertes concernant les pêches, parce que les chiffres de l'enquête ne sont pas encore disponibles (ils

Miramichi, 12 septembre 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 225); Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Direction des Affaires indiennes, au conseiller juridique, Direction des Affaires indiennes, 26 septembre 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 227).

¹⁷⁴ Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, au directeur régional, Bureau régional des Maritimes, 22 novembre 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 228-229).

¹⁷⁵ Accord provisoire entre le Canada et la ville de Dalhousie, novembre 1963 (Documents de la CRI, p. 230-233).

¹⁷⁶ J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, au Bureau régional des Maritimes, 4 décembre 1963 (Document de la CRI, p. 243).

le seront environ un mois plus tard, bien que l'enquête ait été réalisée en juillet 1963). McKinnon insiste également sur le fait que la clause relative à l'emploi a bien été interprétée par les parties comme faisant allusion à des emplois permanents et non à «une série d'emplois de nature purement temporaire ». Finalement, McKinnon exprime des doutes quant à la sincérité de M. Bates au sujet de la création d'une industrie de pêche à la truite :

... je pensais alors que la suggestion [de M. Bates] relative à la création d'un bassin de pêche à la truite n'était qu'un leurre. Je l'ai dit moi-même aux Indiens à l'une des réunions, mais nous avons ajouté que nous insisterions pour que M. Bates prenne un engagement ferme à cet égard. Jusqu'à présent, il a habilement évité de répondre lorsque nous lui avons demandé de présenter son offre par écrit, mais nous continuerons d'insister¹⁷⁷.

On a achevé la construction du barrage sur la rivière Eel en novembre 1963, sans qu'un accord concernant la compensation soit conclu ou qu'une autorisation officielle en vertu de la *Loi sur les Indiens* soit accordée sous forme d'une cession, d'une expropriation ou d'un permis.

NÉGOCIATIONS AU SUJET DE L'EMPLOI ET DE LA PRODUCTION DE PALOURDES - PHASE II (1963-1968)

De 1963 au début de l'année 1968, des négociations se poursuivent entre la ville et la bande dans l'espoir d'atteindre une entente relativement aux modalités et aux conditions d'un document officiel ayant force exécutoire. De nombreux problèmes surviennent entre les parties et la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick se retire des négociations jusqu'au début de 1968. Le problème principal vient du fait que la ville ne fait aucun effort pour garantir des emplois à la bande ou qu'elle en est incapable. Quelles qu'en soient les raisons, à mesure que le temps passe, il devient plus difficile pour les deux parties d'aboutir à un accord sur l'emploi, sur la valeur de la pêche à la palourde et sur les autres sujets de préoccupation de la bande.

Afin d'évaluer convenablement le montant de la compensation à payer à la bande aux termes de la résolution de 1963 du conseil de la bande, on effectue trois enquêtes sur la population de

¹⁷⁷ F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, aux Affaires indiennes, 10 décembre 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 245).

palourdes à coquille molle d'Eel River Cove en juillet 1963, en juillet 1964 et en août 1967. Ces enquêtes visent à déterminer si la construction du barrage nuit à la pêche à la palourde. J. S. MacPhail de la Station biologique de l'Atlantique a effectué la première de ces trois enquêtes en juillet 1963 (avant l'achèvement du barrage), mais il ne remet son rapport définitif aux Affaires indiennes que le 15 janvier 1964. Dans son rapport, il suggère qu'étant donné que le barrage se trouve en amont des estrans producteurs de palourdes, il ne devrait pas avoir d'incidence sur le niveau d'eau dans l'anse à marée basse. Ce rapport révèle qu'il existe un marché composé de touristes et de pique-niqueurs, auxquels les pêcheurs vendent les palourdes à environ 1,50 \$ à 2,00 \$ le seau de 6 pintes, et qu'ils peuvent obtenir jusqu'à 2,25 \$ le seau si les palourdes sont cuites. Les années précédentes, les quantités de palourdes en surplus étaient vendues à 1,00 \$ le seau à des usines de transformation de Buctouche. Voici les principales conclusions de MacPhail :

[Traduction]

En effet, les palourdes sont abondantes à Eel River Cove. Soixante-dix-sept mille seaux de 6 pintes de palourdes vendables pour 39 acres d'estrans, c'est appréciable de nos jours. Cela équivaut à 350 boisseaux l'acre, ce qui était considéré il y a 15 ans comme une bonne prise sur nos zones côtières. Plusieurs facteurs semblent contribuer à la préservation de cette population importante de palourdes.

- a) Les parcs étant toujours submergés, il est difficile d'y creuser et d'extraire une grande quantité de palourdes du sol retourné. Cela empêche également de retourner systématiquement les sols où vivent les palourdes. Bref, cela tend à réduire l'intensité de pêche.
- b) Il n'y a pas d'usines de transformation à proximité auxquelles les pêcheurs pourraient vendre à bas prix les quantités de palourdes qui n'ont pas été achetées au prix fort par les touristes. Cela contribue aussi à réduire l'intensité de pêche, dans la mesure où la période d'activité la plus intense se limite aux mois d'été.
- c) Si le temps est mauvais, en particulier durant les fins de semaine des mois d'été, les ventes aux touristes et aux pique-niqueurs chutent brutalement, et on pêche peu jusqu'à ce que les prises accumulées soient vendues.
- d) Dans cette région, relativement peu de gens souhaitent accroître leurs revenus en pêchant la palourde. Le fait que la pêche n'est pas intense se traduit par une densité comparativement plus élevée de la population de palourdes dans

les sections 1, 2 et 3 que dans les sections 4, 5 et 6 ... où les terres molles et boueuses dissuadent les pêcheurs, même si la pêche y serait meilleure¹⁷⁸.

M. MacPhail souligne dans ses remerciements que « c'est au chef Alfred Narvie de la bande d'Eel River qu'il doit sa connaissance du contexte et de l'histoire de la pêche à la palourde à Eel River Cove ¹⁷⁹».

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la question ayant trait au respect des ententes établies dans la résolution de 1963 du conseil de la bande au sujet de l'emploi devient cruciale dans les discussions qui s'ensuivent. L'application de la clause est abondamment discutée, et on propose que le comité dont il est question dans la résolution soit constitué immédiatement, pour qu'on obtienne son point de vue sur la manière de formuler cette modalité de l'accord¹⁸⁰. Le 4 janvier 1964, les représentants des Affaires indiennes se réunissent avec ceux de la bande et de la ville, en la présence du magistrat J. T. Troy, qui doit agir à titre de membre indépendant du comité, pour discuter du libellé de cette clause; néanmoins, à la fin de la réunion, les parties conviennent que le libellé du paragraphe 3 du projet d'accord est satisfaisante, puisqu'elle donne au comité « toute la latitude possible ... pour agir avec efficacité et avec impartialité¹⁸¹ ».

Le 23 avril 1964, la bande demande la tenue d'une réunion avec le maire et l'administrateur municipal, pour « exprimer leur mécontentement à l'égard de l'attitude la ville et proposer que l'on reconsidère l'accord dans le but d'y inclure des clauses beaucoup plus fermes en ce qui concerne

¹⁷⁸ Bande d'Eel River, Réserve indienne n° 3 d'Eel River, Expropriation for Dam Specific Claim (Revendication particulière visant l'expropriation concernant le barrage), projet de rapport historique, non daté (Pièce 4 de la CRI, p. 105).

¹⁷⁹ Bande d'Eel River, Réserve indienne n° 3 d'Eel River, Expropriation for Dam Specific Claim (Revendication particulière visant l'expropriation concernant le barrage), projet de rapport historique, non daté (Pièce 4 de la CRI, p. 106).

¹⁸⁰ Jules D'Astous, chef de la Division du développement économique, Affaires indiennes, au responsable régional, Bureau régional des Maritimes, 19 décembre 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 254).

¹⁸¹ F.B. McKinnon, responsable régional, Bureau régional des maritimes, aux Affaires indiennes, 27 janvier 1964, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 256).

l'emploi¹⁸² ». Sheane et Caissie y participent aussi. McKinnon, rendant compte de cette réunion, note que :

[Traduction]

... certains Indiens pensent qu'on devrait annuler complètement l'entente et l'oublier.

Dès le tout début des négociations, les Indiens s'intéressaient uniquement à l'emploi. Ils avaient l'impression, et nous aussi, que le paragraphe 3 de l'accord intéresserait suffisamment la ville pour qu'elle s'efforce de leur trouver des emplois. Cela n'a pas été le cas, visiblement, puisque presque un an plus tard, pas un seul d'entre eux n'a pu obtenir un emploi. À toutes les réunions que nous avons tenues à la suite de l'adoption de cet accord, la ville a trouvé des excuses – elle n'a de pouvoir ni sur l'usine de pâtes et papiers, ni sur l'usine de la C.I.L., ni sur les autres entreprises, les résidents de la ville font pression sur le conseil pour obtenir des emplois à la ville, les chômeurs sont nombreux dans la ville – pensant que cela justifie son inaction à cet égard¹⁸³ ».

McKinnon fait parvenir, avec son rapport, des copies de deux lettres qu'il a envoyées au bureau du Service national de placement et à l'International Longshoremen's Association, où il soulève des questions quant aux méthodes utilisées ou aux efforts déployés relativement à des emplois que la bande avait désignés comme méritant considération. McKinnon conclut que « si aucune mesure n'a été prise pour que le Ministre entérine l'accord », aucune mesure ne devrait l'être jusqu'à ce qu'il communique avec les Affaires indiennes au sujet de ses demandes.

Les mois suivants, les responsables des Affaires indiennes expriment à plusieurs reprises leur préoccupation face à la rareté des possibilités d'emploi offertes aux membres de la bande. Dans le rapport de l'Agence qu'il rédige et transmet le 4 juin 1964 à D'Astous, McIntyre déclare que « les Indiens et le personnel sur le terrain sont toutefois d'avis que les autorités municipales font peu d'efforts pour trouver des emplois aux Indiens ». McIntyre a néanmoins « l'impression que ce n'est pas tellement que la ville cherche à se soustraire à son engagement, mais plutôt que le maire ne sait

¹⁸² F.B. McKinnon, responsable régional des Maritimes, Bureau régional des maritimes, aux Affaires indiennes, 27 avril 1964, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 258).

¹⁸³ F.B. McKinnon, responsable régional, Bureau régional des maritimes, aux Affaires indiennes, 27 avril 1964, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 258).

pas comment le tenir¹⁸⁴ ». Le 5 août, Sheane rapporte à Ottawa que le chef Narvie est en mesure de prouver que les membres de la bande sont victimes de discrimination puisque que « les syndiqués de la Longshoremen's Union de Dalhousie continuent à faire entrer des membres de leur famille au mépris du régime de l'ancienneté ...¹⁸⁵ ». Depuis l'adoption de la résolution de 1963 du conseil de la bande, quelques membres de la bande¹⁸⁶ seulement ont obtenu un emploi permanent. Toutefois, McKinnon suggère en 1965 que dans quelques cas au moins, ces emplois « résultent directement des démarches importantes faites par M. Sheane et par le bureau ¹⁸⁷ ».

Au même moment, Sheane signale que les agents du ministère des Pêches ont effectué une autre enquête dont les résultats préliminaires montrent une baisse marquée des ressources de palourdes ¹⁸⁸ ». Mais les Affaires indiennes ont du mal à aboutir à un accord sur la compensation avant l'achèvement des enquêtes du ministère des Pêches sur les palourdes qui visent à déterminer dans quelle mesure le barrage affecte la pêche. Le 3 septembre 1964, J. S. MacPhail remet au Fisheries Research Board le rapport de la seconde enquête sur les palourdes. MacPhail écrit que « la faible quantité d'eau demeurant parcs à palourdes à marée basse est le changement le plus évident depuis la construction du barrage (en novembre 1963)¹⁸⁹ ». Au sujet de l'enquête sur les palourdes, MacPhail conclut :

¹⁸⁴ W.P. McIntyre, Division du développement économique, Affaires indiennes, au chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, 4 juin 1964, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 266).

¹⁸⁵ J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne de la Miramichi, au chef intérimaire, Division du développement économique, 5 août 1964, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 269).

¹⁸⁶ Le surintendant J. H. Sheane fait allusion à quatre hommes qui devenaient membres permanents de la Longshoreman's Union, dans une note de service au Bureau régional des Maritimes le 14 janvier 1965 (Documents de la CRI, p. 275).

¹⁸⁷ F.B. McKinnon, responsable régional des Maritimes, Bureau régional des maritimes, aux Affaires indiennes, 18 janvier 1964, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Document de la CRI, p. 276).

¹⁸⁸ J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne de la Miramichi, au chef intérimaire, Division du développement économique, 5 août 1964, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Document de la CRI, p. 269).

¹⁸⁹ Bande d'Eel River, Réserve indienne n° 3 d'Eel River, Expropriation for Dam Specific Claim (Revendication particulière visant l'expropriation concernant le barrage), projet de rapport historique, non daté (Pièce 4 de la CRI, p. 114).

[Traduction]

1. La comparaison des estimations des deux années du volume de palourdes commercialisables disponibles montre que le volume de 1964 représente seulement deux tiers de celui de 1963. Dans la section 3, le volume de palourdes commercialisables disponibles a changé considérablement – puisqu’il est d’environ 70 % inférieur à celui de 1963. Cette baisse pourrait résulter d’une pêche importante. En effet, comme le sol est facile à creuser sur cette partie de l'anse, c’est le lieu de pêche à la palourde favori des pique-niqueurs et des pêcheurs commerciaux. Cependant, les palourdes commercialisables sont encore abondantes à Eel River Cove, puisqu’on peut encore y obtenir 230 boisseaux l’acre, un volume élevé comparativement à la plupart des parcs producteurs de palourdes des Maritimes. On trouve encore beaucoup de jeunes palourdes, et la pêche devrait être bonne en 1965.
2. Si l’on compare le nombre total de palourdes pêchées des échantillons de 1963 et de 1964, aucun écart important ne semble exister pour ce qui est de la population ... La proportion de palourdes commercialisables et de palourdes non commercialisables est d’environ 65 % et 35 % respectivement les deux années.
3. La réduction importante de la quantité d’eau dans les parcs à marée basse facilite la pêche. Les pique-niqueurs, en particulier, qui récoltaient auparavant un seau et demi en récoltent maintenant le double sans avoir besoin de faire plus d’effort. Cela pourrait inciter plus de gens à venir pêcher sur les estrans, ce qui expliquerait que la population de palourdes diminue¹⁹⁰.

MacPhail affirme que les résultats de l'enquête de 1964 ne « permettent pas de déterminer clairement les effets directs et indirects de la construction du barrage sur les stocks de palourdes dans l'estuaire de la rivière Eel¹⁹¹ ». Il recommande donc de prélever de nouveaux échantillons à cet endroit en 1966, afin de mieux évaluer les incidences à long terme du barrage sur la production de palourdes.

Entre le printemps 1964 et le printemps 1966, les négociations se ralentissent nettement, pour des raisons que le document n’explique pas tout à fait. Dans l’intervalle, un certain nombre de

¹⁹⁰ Bande d’Eel River, Réserve indienne n° 3 d’Eel River, Expropriation for Dam Specific Claim (Revendication particulière visant l’expropriation concernant le barrage), projet de rapport historique, non daté (Pièce 4 de la CRI, p. 115).

¹⁹¹ Bande d’Eel River, Réserve indienne n° 3 d’Eel River, Expropriation for Dam Specific Claim (Revendication particulière visant l’expropriation concernant le barrage), projet de rapport historique, non daté (Pièce 4 de la CRI, p. 116).

participants ont changé. L'administrateur municipal est décédé¹⁹², et le maire et un conseiller ont été remplacés. À présent, il s'agit de convaincre les nouveaux représentants de leur responsabilité juridique en accord signé par le Ministre, et la tâche est ardue.

Au printemps 1966, le mécontentement de la Bande et des Affaires indiennes à l'égard de la situation de l'emploi atteint un point culminant. Dans une lettre aux Affaires indiennes, M. McKinnon fait part d'une réunion tenue le 5 avril 1966 avec le maire Arsenault et un des conseillers au sujet du manque d'effort de la part de la ville pour trouver des emplois aux membres de la Bande. Les représentants de la ville ont suggéré aux Affaires indiennes de rencontrer directement les représentants de l'usine de pâte afin de déterminer quel était le problème. Bien qu'il estimait que cette responsabilité incombait à la ville, M. McKinnon a acquiescé à la demande afin d'accélérer le processus. Les représentants de l'usine ont indiqué que, en raison de la longue liste de syndiqués sans emploi, l'usine n'entamerait pas de processus d'embauche avant longtemps. Ils ont également indiqué que « l'entreprise a adopté il ya près d'un an une nouvelle politique selon laquelle les personnes n'ayant pas terminé au moins leur dixième année ne seront pas tenues en compte pour un emploi à moins que cela ne soit absolument nécessaire », mais qu'ils acceptent de prendre en considération les membres de la Bande qui ne satisfont pas à cette exigence une fois épuisée la liste des syndiqués sans emploi¹⁹³.

M. McKinnon indique qu'il n'a pas du tout foi dans les explications fournies par la ville concernant cette regrettable situation. Il écrit ce qui suit :

[Traduction]

Il devient plutôt évident que la ville, qui bénéficie maintenant des avantages du barrage, prend peu de mesures, voire aucune, pour respecter son engagement de fournir des emplois aux Indiens. Je pense que cette accusation peut être étayée très facilement. Depuis la conclusion de l'entente, la semaine de travail de l'usine est passée de cinq à sept jours, ce qui a entraîné l'embauche d'un très grand nombre de personnes. Même si les Indiens avaient postulé à l'usine, la ville n'a apparemment pas demandé à la direction de donner une chance particulière aux Indiens, ce qui

¹⁹² F.B. McKinnon, responsable régional, Bureau régional des Maritimes, aux Affaires indiennes, 15 septembre 1965, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1 (Document de la CRI, p. 280).

¹⁹³ F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, aux Affaires indiennes, 2 mai 1966, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Document de la CRI, p. 286).

n'est pas du tout ce que le conseil de ville nous a laissé entendre. Il y a eu au moins un projet municipal, soit la construction d'une caserne de pompiers, pour lequel on aurait pu embaucher des Indiens, mais la ville n'a pris aucune mesure à cet égard. Il importe de noter également que, pendant la construction du barrage, J.H. Sheane, directeur des travaux, s'est même rendu à l'Hôtel de ville au moins une fois pour se plaindre avec force parce qu'on n'avait pas embauché des Indiens¹⁹⁴.

M. McKinnon conclut en déclarant que, tout comme la Bande, il est d'avis qu'il est temps de lancer un ultimatum à la ville et d'obtenir une compensation pour la valeur totale des palourdes :

[Traduction]

Il y a deux ans, si vous vous souvenez, la valeur des palourdes avait été établie à près de 115 000 \$. Si nous utilisons la même formule que celle employée pour calculer les pertes subies par les Indiens du Nord à la suite de la destruction de leur territoire de piégeage, il faudrait multiplier cette valeur annuelle par sept, ce qui donnerait un montant total de 805 000 \$. Étant donné que les Indiens ne revendiquent une compensation que pour la moitié des palourdes, la valeur s'élèverait tout de même à près d'un demi-million de dollars¹⁹⁵.

Il ajoute que le conseil de la bande a l'intention de lancer une campagne médiatique afin de « tout simplement humilier la ville en faisant savoir à plus de gens possibles que les Indiens ont mis en péril leur moyen d'existence afin d'améliorer les débouchés économiques de la ville, mais que les autorités municipales ne semblent nullement avoir l'intention de s'occuper du désir des Indiens d'obtenir un emploi à temps plein¹⁹⁶. Vu la nécessité apparente d'émettre un ultimatum au conseil de ville, M. McKinnon a demandé la tenue d'une réunion spéciale entre la ville et le conseil de la bande.

¹⁹⁴ F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, aux Affaires indiennes, 2 mai 1966, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Document de la CRI, p. 287).

¹⁹⁵ F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, aux Affaires indiennes, 2 mai 1966, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Document de la CRI, p. 287). M. McKinnon réfère à la somme présentée dans l'étude sur les palourdes réalisée en 1964, où M. McPhail avait déterminé que les pêcheurs pouvaient recueillir 77 017 seaux de palourdes commercialisables (x 1,50 \$ = 115 000 \$).

¹⁹⁶ F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, aux Affaires indiennes, 2 mai 1966, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Document de la CRI, p. 287).

La réunion a eu lieu le 18 mai 1966 et étaient présents huit des neuf conseillers de la ville, l'ancien négociateur de la ville, trois membres du conseil de la bande, deux autres membres de la Bande ainsi que MM. Sheane et Caissie au nom du Ministère. M. McKinnon rapporte que la réunion est devenue « relativement houleuse » lorsque le maire Arsenault a interrompu M. Sheane, qui exposait un sommaire de la situation, pour nier la responsabilité du conseil « d'aider les Indiens d'une manière quelconque à se trouver un emploi ». Il a catégoriquement refusé de reconnaître que c'était là l'essence de la disposition de l'entente concernant l'emploi et a terminé en affirmant qu'il « n'avait aucunement l'intention d'intercéder auprès de qui que ce soit pour faciliter l'embauche des Indiens ». Considérant qu'il était inutile de poursuivre la discussion, les conseillers de la Bande ont décidé de partir. Toutefois, MM. Sheane et Caissie sont restés encore une heure « dans l'espoir que le maire comprenne toutes les conséquences de sa position et accepte de faire des compromis. Le maire n'avait pas changé d'idée lorsqu'ils ont quitté la réunion »¹⁹⁷.

M. McKinnon ajoute également que MM. Sheane et Caissie ont rencontré le conseil de la bande et quelques membres de la Bande plus tard en soirée pour leur demander d'attendre que la poussière tombe avant de poser un acte : « Ce conseil est équilibré et on pense qu'il gardera son calme; le conseiller Wallace Labillois a toutefois l'intention de brasser un peu les choses en faisant appel aux journaux ». M. McKinnon présente un triste tableau de la situation :

[Traduction]

Une chose est relativement certaine. Les Indiens refuseront toute réduction de la compensation, peu importe la raison, surtout de la manière suggérée dans la soi-disant entente en ce qui a trait à l'emploi. Je ne crois pas qu'il sera possible de sauver des dispositions quelconques de l'entente.

Le conseil considère que la prochaine étape consiste à tenir une réunion de bande ou de conseil au cours de laquelle un conseiller juridique des Affaires indiennes expliquerait l'état actuel de l'entente ainsi que les recours en justice possibles pour les Indiens. On considère que vous devriez participer à cette réunion et M. Caissie a accepté de vous transmettre le message. M. Labillois a indiqué qu'il

¹⁹⁷ F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, à l'administrateur des terres, Affaires indiennes, 20 mai 1966, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, pp. 288-89).

passerait également l'invitation à M. Len Marchand, une personne qu'il connaît et qu'il croit en position d'avoir un effet psychologique positif sur le conseil de ville¹⁹⁸.

M. McKinnon a demandé à l'administrateur des terres des Affaires indiennes de répondre promptement à sa lettre et a réitéré sa requête au sujet d'une réunion le 23 juin 1966.

Malgré l'insistance claire de M. McKinnon pour qu'une réunion ait lieu entre les fonctionnaires des Affaires indiennes et le conseil de la bande afin de discuter des options juridiques possibles, rien n'indique qu'un geste ait été posé avant le 13 décembre 1966. R.F. Battle, adjoint administratif du sous-ministre adjoint des Affaires indiennes, demande alors à D'Astous de rédiger une lettre à l'intention de M. Wallace Labillois pour requérir l'appui de la ville relativement à l'embauche de 15 Indiens afin de « montrer une certaine considération en ce qui concerne l'utilisation de la propriété indienne en question ». Il semble que l'idée de cette lettre provenait d'un entretien concernant les événements survenus à la rivière Eel entre M. Battle et Wallace LaBillois, au cours d'une réunion tenue une semaine auparavant à Winnipeg¹⁹⁹.

Les négociations ont commencé à se précipiter lorsque les hauts fonctionnaires de l'Administration centrale des Affaires indiennes ont entrepris de s'occuper plus activement de la question. Le 19 décembre 1966, M. D'Astous, directeur de l'administration, écrit au chef intérimaire des terres pour lui conseiller de parler avec Wallace Labillois afin de donner suite à sa conversation avec R.F. Battle concernant l'emploi des membres de la Bande. Il semble que M. Labillois ne voyait pas l'utilité de reprendre les discussions avec la ville mais de chercher à obtenir, par contre, une compensation monétaire adéquate :

[Traduction]

Les Indiens ont en fait perdu tout espoir que la ville de Dalhousie les aide à trouver des emplois. Ils veulent que les Affaires indiennes signifient au maire un avis selon lequel les dispositions négociées antérieurement ne sont plus valides et qu'on s'attend maintenant à ce que la ville offre une somme d'argent en guise de

¹⁹⁸ F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, à l'administrateur des terres, Affaires indiennes, 20 mai 1966, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, pp. 288-89).

¹⁹⁹ J.D. Darling, adjoint administratif, MAINC, à M. Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, 13 décembre 1966, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Document de la CRI, p. 291).

compensation pour la terre prise, la terre inondée, la perte de revenu lié à la pêche aux palourdes, et autres. Les Indiens indiquent qu'il n'accepteront pas un règlement inférieur à 100 000 \$, mais je considère qu'il est trop tôt pour mentionner des sommes précises²⁰⁰.

Le 27 janvier 1967, le sous-ministre adjoint R. F. Battle a fait parvenir une lettre au maire Arsenault à l'effet que le barrage était maintenant en opération et qu'il nuisait à la pêche. Il souligne que, alors que la ville bénéficie de l'entente, les membres de la bande indienne d'Eel River n'en tirent aucun avantage et il ne semble pas que cela puisse changer. M. Battle signale que « selon la coutume aux Affaires indiennes, il incombe à la bande indienne, aidée de fonctionnaires des régions ou de l'agence des Affaires indiennes, de négocier avec la ville afin d'obtenir une compensation convenable. Toutefois, comme la situation n'est pas encore résolue, il est d'ores et déjà nécessaire que les fonctionnaires d'Ottawa interviennent au nom de la Bande ». Étant donné que la Bande n'est plus intéressée à obtenir l'appui de la ville pour trouver des emplois en raison du manque d'effort de cette dernière, M. Battle explique que « la position actuelle de la Bande, que le Ministère appuie, est qu'elle est en droit d'obtenir une pleine compensation pour la perte subie tant pour ses terres que pour ses moyens de subsistance économique... Je dois souligner que la Bande a été privée pendant plus de trois ans de ses justes droits, aussi, je vous presse d'envisager le versement d'une indemnité le plus tôt possible²⁰¹. »

L'administrateur de la ville a répondu sans délai à la lettre de M. Battle lui faisant savoir que le maire et son conseil étaient prêts à le rencontrer afin de discuter à fond de la question à sa plus prompte convenance²⁰². Cette réunion a dû être reportée, premièrement en raison de la maladie de M. Battle, puis de la décision des Affaires indiennes d'attendre le rapport final de l'étude du

²⁰⁰ Jules D'Astous, directeur de l'administration, Affaires indiennes, au chef intérimaire des terres, Service des successions et de l'effectif des bandes, 19 décembre 1966, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Document de la CRI, p. 292).

²⁰¹ R.F. Battle, sous-ministre adjoint, Affaires indiennes, Ottawa, au maire Dillon Arsenault, Hôtel de ville, Dalhousie, N.-B., 17 janvier 1967, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, pp. 301-02).

²⁰² Daniel E. Noel, administrateur de la ville, ville de Dalhousie, N.-B., à R.F. Battle, sous-ministre adjoint, Affaires indiennes, Ottawa, 17 février 1967, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 303).

Fisheries Research Board²⁰³. En juillet, M. Medcof écrit à M. McKinnon pour lui demander d'aviser le chef Narvie et l'agence de son intention de se rendre à Eel River Cove le 1^{er} août 1967 afin de terminer la troisième et dernière étude sur la population de palourdes²⁰⁴.

M. Medcof a achevé en novembre 1967 son rapport intitulé *Third survey of Eel River Cove, N.B., soft-shell clam (Mya arenaria) population*²⁰⁵. Le rapport, qui n'a été remis aux Affaires indiennes qu'à la fin de janvier 1968²⁰⁶, contenait « les conclusions et le sommaire » suivants :

[Traduction]

1. Avant 1963, les caractéristiques physiques et biologiques de la Eel River Cove semblent avoir changé lentement — si lentement que l'anse donnait l'impression d'être un système stable. Depuis 1963, le rythme des changements a augmenté rapidement. Une étude générale effectuée en 1967 démontre des signes bien visibles d'une sédimentation importante — il y a dépôt de sédiments grossiers dans les extrémités nord et sud et l'embouchure de l'anse est obstruée par du gravier. Aux deux extrémités, des plantes de marais salins commencent à pousser sur les parcs à palourdes. De fins sédiments se déposent dans le milieu du tronçon de l'anse où le fond, auparavant ferme, commence à devenir très mou. L'anse se transforme en trappe à sédiments ainsi qu'en marais salin. Au nord, la zone de parcs adéquats pour les populations de palourdes diminue. Par ailleurs, le reste des habitats favorables à la croissance des palourdes se détériorent en raison des dépôts d'alluvion.
2. Ces changements sont attribuables aux travaux de construction du barrage qui ont considérablement rétréci l'estuaire et modifié les marées. Les

²⁰³ G.A. Poupore, chef des terres, Service des successions et de l'effectif des bandes, au directeur régional du Service des agences indiennes — Région maritime, 8 juin 1967, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 305).

²⁰⁴ J.C. Medcof, directeur adjoint, Fisheries Research Board, Station biologique, St. Andrews, N.-B., à M.A. MacDonald, agent de protection de district, ministère des Pêches, Newcastle, N.-B., 25 juillet 1967, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, pp. 309-10); J.C. Medcof, directeur adjoint, Fisheries Research Board, Station biologique, St. Andrews, N.-B., à F.B. McKinnon, directeur régional des Affaires indiennes, Région maritime, Amherst, N.-É., 25 juillet 1967, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 311).

²⁰⁵ J.C. Medcof, Fisheries Research Board, Station biologique, St. Andrew, N.-B., Rapport *Third survey of Eel River Cove, N.B., soft-shell clam (Mya arenaria) population*, novembre 1967 (Pièce 2 de la CRI, patte 20).

²⁰⁶ J.M. Anderson, directeur, Fisheries Research Board, Station biologique, St. Andrews, N.-B., à F.B. McKinnon, superviseur régional, Affaires indiennes, Amherst, N.-É., 25 janvier 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, pp. 344-45).

mouvements de flux et de reflux de la marée sont de moins longue durée et les étales de pleine et de basse mer sont plus longues. Ceci favorise une forte sédimentation dans l'anse à cause du dépôt d'une plus grande quantité de sédiments au cours de l'étales de pleine mer et de la proportion réduite de dépôts d'alluvion qui est évacuée hors de l'anse avec le reflux.

3. Les parcs, auparavant complètement couverts d'eau, sont depuis 1963 exposés lors de la marée basse. *La pêche aux palourdes étant plus facile, les efforts de récolte ont augmenté.* Au cours de la période suivant la construction du barrage (1964 et 1965), la récolte annuelle a été très élevée en raison de l'exploitation des populations accumulées et du maintien des efforts de pêche. *Par conséquent, le volume de la population sur pied de palourdes commercialisables (dépassant 6 ans et 2 po de longueur) a diminué de 63 % depuis 1963. Par ailleurs, ce rapport taille-composition des populations a changé. Les populations commercialisables étaient de 35 p. 100 en 1963 et 1964. Depuis 1965, la récolte annuelle a diminué, mais le nombre de pêcheurs est demeuré élevé — un symptôme typique d'une pêche intense.*
4. La diminution de la quantité de palourdes commercialisables et des prises est en partie attribuable à la récolte accrue (retrait) mais surtout à l'étouffement. L'étouffement est un effet fortuit bien connu de la pêche et est causé par l'enfouissement profond des palourdes lorsque les pêcheurs retournent le sol et marchent dans la vase.
5. *En raison de la diminution de la quantité de palourdes commercialisables, il faut consacrer plus d'effort pour obtenir un seau de palourdes. Cette situation ne décourage pas vraiment les pique-niqueurs, car ces derniers pêchent pour le plaisir. Elle affecte toutefois les Indiens qui doivent pêcher pour gagner un revenu, ce qui a entraîné une augmentation du prix courant du seau de palourdes, qui est passé d'environ 1,50 \$ en 1963 à 2,00 ou 2,50 \$ en 1967. Les Indiens indiquent qu'en dépit de la hausse du prix de vente, leur revenu est moindre en raison de l'appauvrissement des populations de palourdes.*
6. La population de jeunes palourdes a également chuté dans les secteurs très producteurs de l'anse, en raison, d'une part, de la détérioration de l'habitat des palourdes dans l'anse et, d'autre part, du phénomène d'étouffement décrit antérieurement. Nous prévoyons que cette ressource continuera de diminuer à cause du taux d'étouffement croissant causé par la pêche intense.
7. Depuis 1963 et 1964, la population de palourdes est plus abondante dans le secteur nord que dans le sud en raison, d'une part, de la récolte intensive dans le secteur sud et, d'autre part, du faible taux de reproduction dans le secteur

sud de l'anse. La production de palourdes et les prises dans les secteurs centraux de l'anse (où la sédimentation est la moins élevée) semblent être moins affectées que dans les secteurs sud et nord.

8. Grâce à la construction du barrage, les pêcheurs ont plus facilement accès aux palourdes commercialisables, car les parcs, auparavant complètement recouverts d'eau, sont à découvert à marée basse. *Cet accès plus facile a entraîné une augmentation du nombre de pêcheurs, une intensification des récoltes (retrait) et une hausse du taux de mortalité par étouffement qui est directement et indirectement attribuable à la construction du barrage. Ceci est la première attestation que le Fisheries Research Board a dû fournir, à titre de médiateur, aux parties contractantes.*
9. Les données sur les débuts de la pêche indienne à Eel River Cove sont sommaires, mais dans l'ensemble les tendances rapportées par de nombreuses personnes sont les mêmes. Par ailleurs, pour les années plus récentes, nous disposons de données raisonnablement précises. Ces dernières incluent des statistiques du ministère des Pêches et des Océans qui semblent présenter un tableau fidèle de la situation. À l'époque, la bande indienne n'acceptait pas ces données, mais sans ces dernières nous ne disposions que de oui-dire sur la situation. Nous avons donc dû les utiliser et nous considérons qu'elles ont fourni des renseignements pouvant s'avérer utiles aux parties contractantes dans l'atteinte d'un règlement juste.
10. La nature des dispositions du contrat implique que les pêcheurs indiens recevront une compensation pour la diminution (« pertes ») des prises annuelles de palourdes. Toutefois, le contrat prévoit une formule pour calculer la compensation, mais elle ne prend en compte que le total des prises. Aucun rapport de grandeur n'a été établi entre les prises des Indiens et le total des prises et, par conséquent, l'emploi de cette formule donne des résultats improbables. *Pour cette raison et d'autres ambiguïtés identifiées, nous avons établi quatre différentes méthodes pour évaluer les « pertes », sur lesquelles on peut se baser pour calculer la compensation. Les méthodes qui semblent les plus justes sont fondées sur l'estimation des changements dans les prises annuelles des Indiens.*
11. *Il semble que, entre 1963 et 1967, les prises moyennes annuelles des Indiens ont régressé d'environ 2 062 seaux avant la construction du barrage à 911 seaux après la construction, soit un recul de 56 % . Cette diminution peut être utilisée pour calculer le montant de la compensation, mais elle ne prend pas en compte le fait que la moyenne annuelle des prises entre 1964 et 1967 est exceptionnelle. Le règlement le plus équitable consisterait à accorder une compensation pour la diminution de 70 % de la moyenne annuelle des prises des Indiens, qui s'élevait à 2 062 seaux avant la*

construction du barrage comparativement à 620 seaux en 1967. C'est la deuxième attestation qu'on a demandé au FRB d'établir²⁰⁷.

Les quatre méthodes proposées par M. Medcof pour calculer les pertes subies par la bande d'Eel River sont résumées ci-après :

[Traduction]

- (1) La différence entre la moyenne annuelle des prises avant et après la construction du barrage (212), multipliée par 1/2 (le rapport normal à l'époque entre les prises des Indiens et le total des prises), puis par sept ans, ce qui donne une diminution totale de 742 seaux. Comme la moyenne annuelle des prises a été déterminée en fonction de deux années de pêche exceptionnelle, soit 1964 et 1965, M. Medcof considère que cette moyenne n'est pas équitable pour évaluer la compensation. En effet, il est peu probable que les pêcheurs de palourdes puissent « réaliser d'autres pêches aussi exceptionnelles » dans l'anse.
- (2) Si on estime que le total des prises demeure au niveau de 1967, la compensation pourrait reposer sur la diminution du total des prises à la suite de la construction du barrage (963), multipliée par 1/2 (le rapport normal à l'époque entre les prises des Indiens et le total des prises), puis par sept ans, ce qui donne une diminution totale de 3 374 seaux. M. Medcof signale toutefois que cette méthode ne prend pas en compte le fait que la proportion de pêcheurs indiens a reculé de 75 % en 1960 à 33 % en 1967, car le nombre de pêcheurs non indiens a considérablement augmenté au cours de la même période.
- (3) Le calcul de la compensation basé sur la diminution du total des prises des Indiens (plutôt que sur la moitié de la diminution du total des prises), multipliée par la période de sept ans, ce qui donne une réduction totale de 8 057 seaux.
- (4) La moyenne annuelle des prises à long terme des Indiens (basée sur les prises des Indiens de 620 seaux en 1967 et sur la diminution connexe de

²⁰⁷ J.C. Medcof, Fisheries Research Board, Station biologique, St. Andrew's., N.-B., Rapport *Third survey of Eel River Cove, N.B., soft-shell clam (Mya arenaria) population*, novembre 1967 (Pièce 2 de la CRI, page 20, pp. 38-41). Italique ajouté.

1 442 seaux depuis la construction du barrage), multipliée par la période de sept ans, ce qui donne une réduction totale de 10 094 seaux²⁰⁸.

M. Medcof conclut que la dernière formule (où, en multipliant 1,50 \$ par la quantité de seaux, on obtient une somme totale de 15 141 \$ pour compenser les pertes subies par la Bande pour la pêche aux palourdes) était la plus conforme à l'entente prise entre la Bande et la ville.

Le 22 décembre 1967, M. Medcof a remis à J.M. Anderson, directeur du Fisheries Research Board, une copie de son rapport accompagné d'une note de service contenant des commentaires détaillés sur l'interprétation du projet d'entente entre la ville et la Bande. Il estime qu'il n'estime pas pertinent d'inclure la note de service dans le rapport même, mais il espère qu'elle permettrait tout de même d'aider à « cerner le problème très complexe et quelque peu confus de la pêche aux palourdes dans l'anse de la rivière... »²⁰⁹. Il importe de mentionner que M. Medcof a également fait parvenir une copie confidentielle de cette note de service avec ses opinions sur le projet d'accord à M. McKinnon, aux fins d'étude et de commentaires. Dans la section « Généralités » de la note de service, M. Medcof indique ce qui suit :

[Traduction]

Vu de manière objective, le contrat semble davantage favoriser les intérêts de la ville de Dalhousie que ceux de la bande indienne pour les trois aspects suivants : 1) la ville en tirerait des avantages, tandis que le bande indienne n'obtiendrait qu'une compensation conditionnelle pour les pertes possibles; 2) la période pendant laquelle la ville tire des avantages est indéterminée, tandis que la compensation prévue pour la bande indienne n'est que partielle et ne s'applique qu'aux pertes possibles subies au cours d'une période de sept ans; et 3) la valeur monétaire de l'investissement de la ville pour le barrage devrait augmenter avec la hausse de la valeur monétaire de l'immobilier, alors que le prix par seau pour les palourdes (1,50 \$) est fixe selon les dispositions du contrat.

²⁰⁸ J.C. Medcof, Fisheries Research Board, Station biologique, St. Andrew's, N.-B., Rapport *Third survey of Eel River Cove, N.B., soft-shell clam (Mya arenaria) population*, novembre 1967 (Pièce 2 de la CRI, page 20, pp. 31-35).

²⁰⁹ J.C. Medcof, Fisheries Research Board, Station biologique, St. Andrew's, N.-B., à J.M. Anderson, directeur, Fisheries Research Board, Station biologique, St. Andrew's, N.-B., dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 324).

En 1963, personne n'avait prévu l'importance et la durée des répercussions que pourrait entraîner la construction du barrage. Nous les connaissons maintenant. Il y a eu des pertes et il semble que cette situation se poursuivra indéfiniment — non seulement sur une période de sept ans. Nous nous rendons compte maintenant que la bande a pris un risque véritable et que les dispositions du contrat, même en les interprétant de façon large, ne prévoient qu'une compensation partielle. Mentionnons, par exemple, la compensation prévue dans le contrat pour 10 094 seaux de palourdes à 1,50 \$ le seau. Après à peine quatre ans, le prix courant moyen des palourdes était passé à 2,25 \$, soit une augmentation de 50 %.

...La pêche annuelle de palourdes par la bande indienne est depuis longtemps une source de revenu et de nourriture, et elle a chuté d'environ 70 % sur une période continue indéfinie. Le contrat ne contient aucune disposition concernant la perte d'une source de nourriture, et prévoit une compensation pour la perte de revenu seulement pour une période de sept ans.

Par ailleurs, il poursuit :

[Traduction]

En raison des injustices apparentes, je suggère que, avant de conclure une entente, les parties contractantes envisagent de modifier les dispositions qui semblent favoriser davantage une partie au détriment de l'autre...

Je propose que, à titre de Canadiens, les membres de la bande indienne aient droit non pas à une simple compensation calculée jusqu'à la fin de 1972 pour les pertes subies mais à un partage réel et durable avec la ville de Dalhousie des avantages globaux découlant de la construction du barrage sur le territoire de la réserve²¹⁰.

Bien que M. Medcof convienne qu'on pourrait donner suite à certaines suggestions pratiques afin de réparer les injustices apparentes du projet d'entente, il propose les deux solutions suivantes : la création d'un fonds pouvant produire chaque année des intérêts de près de 4 000 \$ qui seraient versés à la bande afin de compenser la diminution de la valeur monétaire; et que la ville verse chaque année à la Bande une somme qui permettrait de compenser la perte annuelle de 1 442 seaux de palourdes.

²¹⁰ J.C. Medcof, Fisheries Research Board of Canada, Station biologique, St. Andrews, N.-B., à F.D. McKinnon, superviseur régional, Division des affaires indiennes, N.-É., 22 décembre 1967, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, pp. 324-31). Italique ajouté.

NÉGOCIATIONS EN VUE DE METTRE LA DERNIÈRE MAIN AUX MODALITÉS DE L'ACCORD - PHASE III (1968-1970)

Le directeur régional des Affaires indiennes, F. B. McKinnon, écrit à M. Medcof le 9 janvier 1968 pour l'informer qu'il souscrit tout à fait à son point de vue. Il fait remarquer que même si la bande a hésité à autoriser la ville à construire le barrage lorsque la proposition a été formulée pour la première fois, elle estime que cet ouvrage créera des emplois permanents dans l'industrie locale et que « les représentants de la ville lui inspirent beaucoup confiance ». M. McKinnon ajoute qu'« en l'état actuel des choses, il n'y a *pas d'accord*, que la ville n'a pas l'autorisation d'occuper cette partie de la réserve et qu'en principe les Indiens peuvent insister pour que le barrage soit enlevé ». En dépit du fait qu'il ne peut pas conclure un accord sur l'indemnisation en raison du manque de renseignements concernant l'effet du barrage sur la pêche, McKinnon note que des rumeurs circulent selon lesquelles la ville chercherait à accroître la capacité du réservoir, dans lequel cas la bande pourrait se trouver « dans la situation très avantageuse où elle pourrait non seulement dicter les conditions d'un nouvel accord, mais également s'assurer d'être raisonnablement indemnisée par suite de l'action initiale de la ville »²¹¹.

Le 15 février 1968, la RENB réapparaît soudainement quand elle informe les Affaires indiennes qu'une proposition a été formulée en vue de l'acquisition de 82 acres supplémentaires de terres de la réserve avant le début du printemps pour accroître la capacité de stockage de l'eau du réservoir. En outre, la RENB aura besoin d'une emprise de moins de 2 acres pour l'installation d'une conduite d'eau à côté de la conduite d'eau actuelle afin de pomper de l'eau supplémentaire de la rivière Eel pour la centrale thermique de la Commission d'Énergie électrique du Nouveau-Brunswick. Par conséquent, Lockhart demande un avis au sujet des mesures qui devraient être prises pour entamer des négociations avec la bande en vue de l'achat ou de l'échange des terres

²¹¹ F.B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Amherst (N.-É.), à J. C. Medcof, directeur adjoint, Fisheries Research Board, Station biologique, St. Andrew's (N.-B.), 9 janvier 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 343). Souligné ajouté.

nécessaires pour le projet. Le projet, auquel ne participe apparemment pas la ville, doit être financé par le conseil de développement de la région de l'Atlantique et appartient à la province²¹².

Le 21 mars, McKinnon confirme qu'il a discuté plus à fond la question avec M. Lockhart, qui n'a pas été informé par le maire Arsenault que la ville n'a pas encore honoré les engagements qu'elle a pris envers la bande. Compte tenu du fait que la bande n'est pas encore arrivée à un accord au sujet de l'inondation précédente, Lockhart informe McKinnon que « la province prendra en mains les négociations avec le conseil de la bande afin de régler toutes les revendications et d'obtenir l'autorisation d'agrandir le réservoir²¹³. J. H. MacAdam, sous-administrateur des terres, Affaires indiennes, répond à la McKinnon en disant qu'il « doit être clair pour la Régie qu'il ne saurait y avoir d'autre engagement à l'égard de terres de cette réserve jusqu'à ce qu'un règlement ait eu lieu en ce qui concerne les terres déjà remises »²¹⁴. Par conséquent, M. Caissie écrit à Lockhart de la RENB le 4 avril 1968 pour lui faire part de ses préoccupations à propos du fait que les journaux locaux ont signalé que la province approuvait une demande de financement pour permettre au conseil de développement de la région de l'Atlantique de poursuivre l'aménagement du réservoir de la rivière Eel.

[Traduction]

Je m'inquiète quelque peu que les Indiens n'apprécieront peut-être pas le fait que la décision de poursuivre ces travaux ait été rendue publique et que la bande doive accorder son autorisation officielle pour l'utilisation des terres de la réserve. Plus on retardera, plus il sera difficile d'en arriver à un règlement à l'amiable.

Comme il a été indiqué dans votre bureau [par Caissie et Sheane], les négociations entre vous-même et la bande devraient être entreprises le plus tôt possible. Autrement, votre échéancier de construction pourrait en souffrir. *J'aimerais mentionner, encore une fois, qu'étant donné les difficultés qui ont été rencontrées par*

²¹² J.G. Lockhart, directeur, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.), à F. B. McKinnon, directeur régional, Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Amherst (N.-É.), 15 février 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2, (Documents de la CRI, p. 349).

²¹³ F. B. McKinnon, directeur régional des Affaires indiennes, Bureau régional des Maritimes, Amherst (N.-É.), aux Affaires indiennes, 21 mars 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 350-51).

²¹⁴ J. H. MacAdam, administrateur des terres, au directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, 2 avril 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 352).

*le passé au sujet de l'utilisation des terres des Indiens, les Affaires indiennes ont décidé qu'aucune utilisation de terres de la réserve pour quelque travaux que ce soit ne serait autorisée tant qu'un règlement complet n'aura pas été conclu*²¹⁵.

En guise de conclusion, Caissie indique en termes clairs qu'« il faut régler au complet la revendication initiale avant que d'autres travaux d'aménagement soient autorisés » et demande si la RENB assumera les responsabilités de la ville concernant la revendication initiale.

Le 24 avril 1968, le directeur des Affaires indiennes, J. W. Churchman, informe le sous-ministre adjoint des Affaires indiennes, R. F. Battle, des faits nouveaux. Il mentionne que puisque les négociations ont été retardées pendant une longue période, il vaut la peine d'attendre de savoir si la RENB assumera les responsabilités de la ville à l'égard de l'indemnisation de la bande pour les terres occupées et les dommages causés par le barrage avant de reprendre les négociations parce que la « Régie des eaux pourrait se révéler plus souple que les représentants de la ville de Dalhousie. Il estime que, quoi qu'il en soit, le fait que la demande originale d'indemnisation ne soit pas résolue renforcera la position de négociation du conseil de la bande concernant les terres supplémentaires exigées à ce moment-ci »²¹⁶. Les représentants locaux des Affaires indiennes confirment que les négociations seront mises en attente en attendant le résultats des discussions entre la ville et la RENB sur la détermination des responsables du parachèvement d'un accord mais, quoi qu'il en soit, Caissie signale que « *le conseil de la bande a indiqué qu'il entend négocier fermement au moment de la reprise des négociations, quels que soient les négociateurs* »²¹⁷.

Des notes manuscrites des diverses réunions tenues entre la bande et d'autres parties en mai, juin et juillet 1968, ont été fournis à la Commission par Wallace LaBillois, qui était conseiller de la

²¹⁵ V. J. Caissie, surintendant régional du Développement, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, à J. G. Lockhart, directeur, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, 4 avril 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2. L'original ne se trouve pas dans les documents de la CRI, mais la transcription figure dans la pièce 4 de la CRI à la page 167. Italique ajouté.

²¹⁶ J. W. Churchman, directeur, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, au sous-ministre adjoint, Affaires indiennes, 24 avril 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Document de la CRI, p. 353-354).

²¹⁷ J. Wilkins, Affaires indiennes, note de service à classer, 26 avril 1968, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 355). Italique ajouté.

bande au moment de ces négociations²¹⁸. Quoique sommaires, ces notes donnent une bonne idée du point de vue de la bande au sujet des négociations qui ont eu lieu entre 1963 et 1968. Le 1^{er} mai 1968, Wallace LaBillois préside une réunion entre la ville, la RENB, les Affaires indiennes et des représentants de la bande. M. LaBillois fait remarquer au cours de cette réunion que, depuis « la réunion originale qui a eu lieu en 1963, dix réunions se sont tenues et chacune de ces réunions a été convoquée par les Indiens. – Il mentionne qu'en ce qui concerne la Bande indienne d'Eel River, il est évident qu'elle a pris l'initiative et qu'elle n'a ménagé aucun effort pour que l'accord soit raisonnable »²¹⁹. Après que LaBillois a affirmé que les responsables de la ville « font peu, voire rien pour ??? », le maire Arsenault réplique « qu'il est impossible de se conformer à l'ancien accord » parce que la ville n'est pas en mesure de convaincre les entreprises ou les syndicats qu'ils « doivent embaucher des Indiens »²²⁰. Le conseiller LaBillois résume son point de vue?? et suggère une compensation globale qui se ventilent, selon ses calculs, de la façon suivante : 1) 220 000 \$ pour les pertes de lançons, soit 11 filets multipliés par 1 000 \$ par filet multipliés par 20 ans; 2) 1 200 000 \$ pour la perte totale de la pêche aux palourdes, soit 20 000 baquets à 3 \$ le baquet multipliés par 20 ans; 3) une indemnité supplémentaire pour les pertes de recettes provenant de la pêche au saumon et de la pêche sportive dans la rivière Eel et la « chasse aux oiseaux migrateurs »²²¹.

Le conseiller Wallace LaBillois préside une autre réunion tenue dans la réserve d'Eel River seulement entre le conseil de la bande et des représentants de la ville le 23 mai 1968. Les notes de cette réunion indiquent que M. LaBillois révise les procès-verbaux de la dernière réunion et affirme que la bande a demandé une somme de 900 000 \$ à titre de dédommagement, fondée sur un montant de 30 000 \$ multiplié par 30 ans. M. LaBillois mentionne ensuite que « après avoir réfléchi sur leurs pertes » la bande porte maintenant ce montant à 50 000 \$ pour 50 ans, soit au total 2 500 000 \$, à titre de dédommagement pour les pertes de la pêche aux palourdes et à d'autres genres de pêche. Il fait également remarquer que le conseil de la bande serait disposé à accepter un échange de terres

²¹⁸ Procès-verbaux de réunions (CRI, pièce n° 3).

²¹⁹ Procès-verbaux de réunions (CRI, pièce n° 3, p. 1).

²²⁰ Procès-verbaux de réunions (CRI, pièce n° 3, p. 1).

²²¹ Procès-verbaux de réunions (CRI, pièce n° 3, p. 3).

de sorte que la ville accepte d'examiner les prix des terres et de faire rapport sur cette option. LaBillois demande également qu'il « soit écrit dans l'entente qu'on n'a ménagé aucun effort pour que les Indiens obtiennent un emploi »²²².

Le 4 juin 1968, une autre réunion a lieu entre le conseil de la bande, la RENB et des représentants de la ville. Au cours de cette réunion, la Bande propose les indemnités suivantes : 500 000 \$ pour les pertes au titre de la pêche (10 000 \$ par année pendant 50 ans); environ 350 acres en échange des 82,3 acres nécessaires pour le réservoir ou 15 000 \$ en remplacement des terres; l'accès à l'eau pour la pêche, la chasse et le piégeage et 0,5¢ pour 1 000 gallons d'eau pompés du réservoir pendant une période de 20 ans, après quoi le taux pourrait être renégocié²²³.

Le 21 juin 1968, d'autres indemnités sont proposées au cours d'une réunion tenue entre le conseil de la bande, la RENB et les Affaires indiennes. En voici les principaux éléments : 23 000 à titre d'indemnité; 200 \$ par acre; un contrat de 18 000 \$ pour le défrichage des terres le long de l'emprise de la conduite d'eau de l'International Paper Company et le défrichage aux environs du réservoir; les frais; l'attribution du contrôle des barrières au service des parcs; 325 acres de terres; la remise des terres dans les 30 jours suivant l'exécution de l'accord, ½¢ pour 1 000 gallons pompés et un minimum de 25 000 \$ jusqu'à concurrence de 15 millions de gallons. Une annotation du procès-verbal fait état de la date du 10 juillet 1968 et d'une résolution du conseil de la bande autorisant les Affaires indiennes à délivrer un permis pour 12 mois au ministère des Ressources naturelles du Nouveau-Brunswick pour qu'il « entre dans notre réserve afin de commencer l'installation de la conduite d'eau, etc. »²²⁴.

Le 20 août 1968, le conseil de la bande d'Eel River adopte une résolution demandant au ministre des Affaires indiennes de délivrer un permis d'un an à la province du Nouveau-Brunswick, représentée par le ministère des Ressources naturelles pour qu'elle « entre dans notre réserve afin d'effectuer certains travaux relatifs à un barrage, à des conduites d'eau et à des ouvrages connexes » jusqu'à ce qu'un accord officiel puisse être négocié entre la bande et la RENB et signé par les

²²² Procès-verbaux de réunions (CRI, pièce n° 3, p. 5).

²²³ Procès-verbal de la réunion, 4 juin 1968 (CRI, pièce n° 3, p. 8).

²²⁴ Procès-verbal de la réunion, 21 juin 1968 (CRI, pièce n° 3, p. 9 à 11).

Affaires indiennes et la Province. Était annexé à la résolution du conseil de la bande un « document A » intitulé « Memorandum Respecting Points Agreed Upon Between the New Brunswick Water Authority and Members of the Eel River Band Council » (appelé ci-après « protocole d'entente »)²²⁵. Selon le préambule du protocole d'entente, le barrage a été érigé de manière à empiéter sur les terres de la bande d'Eel River et, à titre d'ayant droit de la ville de Dalhousie pour l'exploitation et l'entretien du barrage, la RENB a l'intention d'élever le niveau d'eau du réservoir, mais « tient à indemniser la bande des dommages et des pertes infligés aux Indiens par suite de l'érection du barrage et de la création du réservoir par la ville de Dalhousie et à indemniser la bande des pertes et des dommages qu'elle peut subir par suite de l'élévation du niveau de l'eau à une élévation géodésique de 9 pieds...»²²⁶. En plus d'inonder une plus grande superficie des terres de la réserve en élevant le niveau d'eau du réservoir, la RENB a également besoin des terres pour une route menant au réservoir et d'une bande de terre adjacente à la conduite d'eau actuelle de l'International Paper Company pour installer une autre conduite d'eau et construire un bâtiment des pompes. Pour sa part, la bande convient de prendre toutes les mesures nécessaires pour la cession absolue des terres le plus rapidement possible.

En ce qui concerne l'indemnisation et les autres conditions principales, la RENB et la bande conviennent ce qui suit : 1) 260 acres (désignés sous le nom de propriété « LeBlanc - Arsenault ») en échange de la cession absolue d'environ 82 acres ou le paiement de 15 000 \$ en échange du terrain; 2) une somme annuelle calculée à raison de 0,5¢ pour 1 000 gallons américains pompés à partir du réservoir et de la rivière Eel, à verser à la bande « en raison de la perte de recettes et d'avantages causée par l'érection et l'exploitation du barrage de la rivière Eel et, en particulier, de la perte de recettes et d'avantages provenant de la pêche aux palourdes, au saumon et au lançon et de la réduction des oiseaux migrateurs et autres ressources naturelles »; 3) en ce qui concerne l'eau pompée, la RENB s'engage à verser un minimum de 10 000 \$ par année, sauf si le volume de l'eau pompée est inférieur à 1 825 millions de gallons américains par année, dans lequel cas la bande sera indemnisée selon la formule; 4) les montants payables pour l'eau pompée resteront en vigueur

²²⁵ Eel River Band Council- Miramichi Agency, Eel River (N.-B.), 20 août 1968, résolution du conseil de la bande, (Documents de la CRI, pp. 356-362).

²²⁶ Protocole d'entente, 20 août 1968 (Documents de la CRI, p. 357-358).

pendant une période de 20 ans, après quoi ils seront examinés et négociés par les parties et examinés tous les cinq ans par la suite; 5) la bande aura accès au réservoir dans la mesure où la RENB aura le pouvoir d'accorder cette autorisation; 6) la RENB conclura un contrat de 18 000 \$ avec le chef de la bande pour le défrichement d'environ 82,4 acres des terres nécessaires pour l'élévation du niveau d'eau du réservoir 7) si la RENB cesse d'exploiter le réseau d'approvisionnement en eau de la rivière Eel, la bande aura la priorité pour l'achat des terres; 8) la RENB et ses employés auront un droit d'accès à la réserve aux fins de l'inspection, de la construction, de l'entretien et de la réparation du réservoir, du barrage et du réseau d'approvisionnement en eau de la rivière Eel. Ce protocole d'entente est signé par le chef Alfred Narvie, les conseillers Wallace LaBillois et M^{me} Wallace LaBillois et par le président et le secrétaire de la RENB, E. S. Fellows et J. G. Lockhart, respectivement²²⁷.

Le jour suivant, Caissie envoie une note de service aux Affaires indiennes à Ottawa et y annexe un exemplaire du protocole d'entente pour examen. Caissie fait remarquer que peu de temps après sa conversation téléphonique avec McAdam au sujet de l'accord proposé entre la bande et la RENB, « le conseiller Wallace Labillois a appelé pour indiquer qu'ils désiraient signer cet accord le plus tôt possible, de préférence le mardi 20 août ». Caissie confirme que lui et le surintendant Guillas étaient présents au nom des Affaires indiennes et que les parties ont signé l'accord au cours de cette réunion. Caissie indique qu'il faudra peut-être préciser certains points. En particulier, il note que les conditions de dédommagement pour l'eau pompée ne permettront pas d'indemniser la bande pour l'eau déjà pompée, mais que la bande le comprend et l'accepte ». Caissie se demande également si la clause de dédit pourrait lier tous les membres de la bande. Enfin, il propose de préciser dans l'accord final l'article prévoyant un droit de première option pour l'achat des terres inondées si la RENB n'en a plus besoin²²⁸.

Le 9 septembre 1968, McKinnon et d'autres représentants des Affaires indiennes de la l'Agence de Mirimichi rencontrent le président-directeur de la RENB avec P. A. MacNutt, conseiller juridique de la RENB, pour discuter des principaux points de l'accord et des modifications

²²⁷ Protocole d'entente, 20 août 1968 (Documents de la CRI, p. 357-358).

²²⁸ V. J. Cassie, surintendant régional du Développement, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, 21 août 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 363-364).

susceptibles d'y être apportées. McKinnon demande si la RENB a le pouvoir d'exproprier des terres; on lui répond que non, mais que la province possède ces pouvoirs. McKinnon exprime également ses préoccupations au sujet du transfert de l'administration et du contrôle de toutes les terres dont a besoin la RENB :

[Traduction]

La question du transfert du contrôle et de la gestion des terres inondées et de la conclusion d'un bail applicable seulement à l'emprise de la conduite d'eau a été soulevée, et la Régie des eaux hésite à l'accepter. Je lui ai indiqué, cependant, qu'il s'agissait seulement d'une suggestion et qu'il pourrait y avoir une autre solution, mais que nous n'accorderions pas toutes les terres en cause pour faire face à la possibilité que la province refuse de payer selon la formule acceptée en se fondant sur l'argument que les Indiens ne sont propriétaires ni de l'eau ni des palourdes²²⁹.

McKinnon fait également une mise en garde pour qu'on examine attentivement la clause de dédit concernant les dommages futurs :

[Traduction]

J'ai eu l'impression ... que la RENB voulait que cet article la protège contre toute demande d'indemnisation d'un Indien pour, disons, dommage à sa maison en raison de l'élévation de la nappe phréatique dans le secteur. Il n'y a aucune possibilité que ce genre de dommage se produise, car la plupart des maisons se trouvent bien en dessous du barrage, mais je ne crois pas que nous devrions libérer la Régie des eaux de tout dommage futur possible à une propriété privée²³⁰.

McKinnon ajoute qu'il a demandé au conseil de la bande d'adopter une résolution autorisant le Ministre à exercer ses pouvoirs en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* pour exproprier les terres devant être inondées. On ne sait pas exactement pourquoi McKinnon préfère que les terres nécessaires pour le réservoir soient transférées à la RENB par expropriation plutôt que par une cession par les membres de la bande, mais il s'agit de l'option qui est préférée.

²²⁹ F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, affaires indiennes, à H. MacAdam, Affaires indiennes, 12 septembre 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 370-371).

²³⁰ F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.) à H. MacAdam, Affaires indiennes, 12 septembre 1968, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 371).

Le 12 septembre 1968, le conseil de la bande adopte une résolution demandant que « l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* s'applique à l'octroi de terres à la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick »²³¹. Lorsque McKinnon envoie la résolution aux Affaires indiennes pour approbation, il ajoute que certaines questions doivent figurer dans le préambule de tout accord, y compris le « droit moral » de la bande aux palourdes et à l'eau et la reconnaissance du fait que « toutes les parties sont conscientes du désir des Indiens d'obtenir un emploi pour compenser les pertes résultant de l'exploitation des ressources naturelles, et exerceront tous les pouvoirs à leur disposition pour répondre à ce désir »²³².

Le projet d'accord est ensuite soumis à l'approbation du sous-ministre des Affaires indiennes, J. A. MacDonald, et du ministre des Affaires indiennes, l'hon. Jean Chrétien; on y recommande que le Ministère accorde un permis aux termes du paragraphe 28 (2) de la *Loi sur les Indiens* autorisant le commencement de la construction et de l'exploitation du barrage par la RENB pour une période d'un an. Le ministère des Affaires indiennes semble se préoccuper des modalités proposées de l'accord, qui dégage la ville et la RENB de toute responsabilité à l'égard des dommages « qui ont été subis ou pourraient être subis à cause du » barrage. Lorsque l'accord est soumis à l'approbation du ministre Chrétien, toutefois, le sous-ministre indique que le paiement de 25 000 \$ vise à dédommager la bande d'Eel River « des dommages causés par suite de l'utilisation antérieure des terres par la ville sans entente » et qu'il n'est fait aucune mention des dommages futurs²³³. Il importe aussi de noter que le ministère des Affaires indiennes n'a pas l'intention de demander à la bande de céder les terres comme le propose le protocole d'entente; le Ministère se prévaudra plutôt de la période d'un an « pour demander l'autorisation au gouverneur en conseil aux termes de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* d'accorder les lettres patentes pour les terres nécessaires en faveur de la Régie des eaux. En même temps, les Affaires indiennes établiront un permis pour l'utilisation de la conduite d'eau pendant une période de vingt (20) ans fondé sur le nombre de gallons d'eau

²³¹ Conseil de la bande d'Eel River, résolution du conseil de la bande, 12 septembre 1968, (Documents de la CRI, p. 373).

²³² F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Amherst (N.-É.) aux Affaires indiennes, 3 octobre 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 374).

²³³ J. A. MacDonald, sous-ministre, Affaires indiennes, Ottawa, à Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes, 10 septembre 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 368).

pompés »²³⁴. Le document indique que le Ministre Chrétien a approuvé la délivrance d'un permis aux termes du paragraphe 28(2) à la RENB en attendant le règlement final des modalités avec la bande.

Il semble d'après une lettre en date du 20 novembre 1968 de McKinnon au directeur de la RENB, J. G. Lockhart, que le conseiller juridique de la RENB, M. MacNutt, devait contacter J. H. MacAdam, administrateur des terres aux Affaires indiennes à Ottawa, pour qu'il prépare les modalités de l'accord final à signer par le Ministre. La RENB devait également contacter immédiatement l'arpenteur en chef pour obtenir des directives sur un plan d'arpentage acceptable afin d'éviter tout retard dans la conclusion de l'accord. Comme MacNutt ou la RENB n'ont pas répondu, McKinnon écrit à Lockhart pour déterminer ce qui retarde leurs discussions²³⁵. Un mois plus tard, Lockhart répond que les discussions avec le bureau d'Ottawa ont été amorcées par MacNutt et qu'un plan d'arpentage a été soumis à l'approbation de l'arpenteur en chef. Cette lettre est la première d'une longue série de lettres rédigées au nom de la RENB pour excuser les divers retards²³⁶. Quatre jours plus tôt, l'arpenteur général a écrit à la RENB pour l'informer que son plan d'arpentage n'est pas acceptable et que les directives relatives à l'arpentage seront envoyées après la collecte de tous les renseignements pertinents²³⁷.

Le 3 janvier 1969, MacNutt répond à ce qu'il décrit comme « un léger malentendu entre moi et M. MacKinnon [sic] lors de notre rencontre en septembre 1968 concernant l'acquisition par la Régie des eaux de certaines terres dans la réserve indienne d'Eel River »²³⁸. McKinnon soulève deux

²³⁴ J. A. MacDonald, sous-ministre, Affaires indiennes, Ottawa, à Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes, 10 septembre 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 368).

²³⁵ F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Amherst (N.-É.) à J. G. Lockhart, directeur, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.), 20 novembre 1968, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 378).

²³⁶ J. G. Lockhart, directeur, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.) à F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Amherst (N.-É.), 23 décembre 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 382).

²³⁷ R. Thistlethwaite, arpenteur général, Direction générale des levés et de la cartographie, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Ottawa, à C. J. Garland, ingénieur de projet, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.), 19 décembre 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 380).

²³⁸ P. MacNutt, procureur, ministère de la Justice, N.-B., à J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 3 janvier 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 384).

points qui revêtent une importance particulière : 1) le montant annuel pour l'eau pompée à partir de la rivière Eel doit être fondé « sur une base plus substantielle que la pêche aux palourdes et les droits de pêche »; 2) le montant annuel doit être fondé sur un bail applicable à l'emprise de la conduite d'eau plutôt que sur l'octroi de la propriété définitive à la RENB; 3) la RENB doit exproprier les terres nécessaires au lieu de recourir aux procédures officielles de cession. MacNutt formule les réponses suivantes à ces observations : 1) l'entente fait état de la pêche aux palourdes et des droits de pêche parce que les « Indiens ne feraient pas preuve de coopération s'il n'y avait pas d'indemnisation précise de la perte de ces droits, que ces droits existent ou non »; 2) la RENB préfère un « transfert absolu des frais » concernant l'emprise de la conduite d'eau plutôt que la location de cet intérêt; 3) la RENB préfère exproprier les terres en vertu de la *Loi sur l'expropriation* de la province. MacNutt exprime également une certaine inquiétude au sujet de la renégociation du protocole d'entente avec la participation directe de la bande.

[Traduction]

Il convient de noter que le protocole d'entente est fondé sur des négociations directes avec la bande, et je ne suis pas certain de la latitude dont nous disposons maintenant pour modifier la base sur laquelle nous avons négocié le protocole d'entente. En d'autres termes, êtes-vous obligé de vous en tenir aux décisions de la bande ou pouvez-vous modifier leur approche pour que nous puissions mettre en vigueur le protocole d'entente plus efficacement²³⁹.

Le 9 janvier, MacAdam répond à MacNutt dans les termes suivants : « Dans la mesure où cette entente a été négociée par le conseil de la bande d'Eel River, j'ai fait parvenir les changements proposés à celui-ci par l'entremise de M. McKinnon pour connaître sa réaction et obtenir son consentement. Toute modification doit être acceptable aux yeux des Indiens avant que le Ministère puisse prendre quelque mesure que ce soit concernant le terrain »²⁴⁰. Le même jour, MacAdam écrit une note de service à McKinnon pour le mettre au courant de son opinion sur le protocole d'entente;

²³⁹ P. MacNutt, procureur, ministère de la Justice, N.-B., à J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 3 janvier 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 386).

²⁴⁰ J. H. MacAdam, administrateur des terres, à P. MacNutt, procureur, ministère de la Justice, Fredericton (N.-B.), 9 janvier 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 393).

il insiste en particulier sur l'importance d'offrir à la bande un « choix ferme » d'acquérir les terres si elles ne sont plus requises aux fins actuelles et il note que le conseil de la bande a déjà accepté par voie de résolution le recours au pouvoir d'expropriation en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*²⁴¹. Le 14 janvier, McNutt répond à MacAdam et lui fait part de ses préoccupations au sujet du fait que les révisions qu'il a proposées ont été envoyées à la bande parce qu'il ne veut pas devoir renégocier « l'ensemble de l'accord », mais qu'il a l'intention d'aborder leurs préoccupations dans le libellé technique de l'accord à utiliser pour effectuer le transfert des terres et le versement d'une indemnisation. Par conséquent, il demande à MacAdam de « ne pas présenter les modifications proposées au conseil et de m'informer de la latitude dont nous disposons pour simplifier la documentation nécessaire »²⁴². Les Affaires indiennes continuent de négocier directement avec la RENB, au nom de la bande, et, en dépit de la demande de MacNutt, les Affaires indiennes continuent également de chercher à faire approuver par la bande les modifications au protocole d'entente original²⁴³.

Le 4 février 1969, MacKinnon écrit à MacAdam pour lui demander d'obtenir d'autres éclaircissements de la province avant de demander à M. MacNutt de préparer le projet d'accord. En particulier, MacKinnon s'inquiète au plus haut point du transfert direct du titre des terres à la province, surtout en ce qui concerne la parcelle nécessaire pour la conduite d'eau. McKinnon l'écrit même s'il n'est pas avocat.

[Traduction]

La lettre du 3 janvier 1969 de M. MacNutt ne garantit aucunement qu'à un moment donné à l'avenir une personne investie de pouvoirs dans la province ou les tribunaux

²⁴¹ J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, au directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, 9 janvier 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 394).

²⁴² P. MacNutt, procureur, ministère de la Justice, N.-B., à J. H. MacAdam, administrateur des terres, Direction générale des affaires indiennes, Ottawa, 14 janvier 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 395).

²⁴³ Par exemple, voir F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), à J.G. Lockhart, directeur, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.), 8 mai 1969, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 417), où McKinnon confirme qu'un exemplaire du projet d'accord a été envoyé au conseil de la bande d'Eel River pour qu'il formule des commentaires avant que l'approbation finale soit donnée par Ottawa pour l'exécution du document au nom de la bande.

ne pourront pas statuer que cette entente n'est pas valide parce que les Indiens n'ont pas de droits en vertu de la loi sur les palourdes ou l'eau et ne peuvent pas exiger ce qui semble être un règlement exorbitant. Dans vos lettres, vous semblez souscrire à l'idée qu'un titre à une terre pourrait être transféré à la Régie des eaux sous une forme finale. Je comprends la difficulté que peut éprouver la Régie des eaux en raison des exigences imposées par le conseil de développement de la région de l'Atlantique, mais nous devons nous assurer que l'esprit de cette entente est respecté. *Il est évident que la Province paie pour les dommages causés aux palourdes et à l'eau. Si telle est la lettre de l'accord, de quelle protection les Indiens jouiront-ils contre l'annulation de cet accord à une date ultérieure parce qu'ils n'ont pas de droits sur les palourdes et l'eau? Vous m'avez mentionné qu'à un moment donné nous avons besoin d'un crochet pour accrocher nos chapeaux. Il me semble que le crochet disparaîtra si l'accord est rédigé sous la forme demandée par la province*²⁴⁴.

Il est évident d'après l'échange de correspondance sur le sujet que McKinnon (et presque tout le monde, sauf les membres de la bande) partent de l'hypothèse que la bande n'a pas de revendication particulière ou de droits issus de traités à l'égard des palourdes et d'autres ressources marines touchées par le barrage. Néanmoins, il est aussi évident que la RENB a l'intention d'indemniser la bande des dommages causés à la pêche (que la bande ait ou non les droits de pêche reconnus), et McKinnon cherche des façons de s'assurer que la bande s'intéresse toujours aux terres pour justifier le dédommagement de la bande et s'assurer que la RENB se conforme à l'esprit de l'accord.

Il semble que MacAdam soit d'accord avec McKinnon parce que le 18 février 1969, il écrit que les terres devant être inondées seront transférées à la province du Nouveau-Brunswick par décret du conseil en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*, mais que les « terres nécessaires à la conduite d'eau et à l'accès feront l'objet d'une servitude aussi longtemps qu'il le faudra aux fins visées sous réserve du versement de 0,5¢ pour 1 000 [sic] gallons américains »²⁴⁵. En outre, une somme de 15 000 \$ sera versée à la bande en échange des terres devant être inondées et une somme de 25 000 \$ sera versée en échange d'une « renonciation à toute indemnisation des dommages subis par la bande

²⁴⁴ F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes s, Amherst (N.-É.), aux Affaires indiennes, Ottawa (Ontario), 4 février 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 399). Italique ajouté.

²⁴⁵ J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, à F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), 18 février 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 401).

par suite de l'inondation ». MacAdam demande à McKinnon d'utiliser cette note de service pour accélérer ses discussions avec le conseil de la bande et la RENB.

Par ailleurs, la Bande se préoccupe du retard et a proposé que des « intérêts soient versés sur les fonds si la question n'est pas réglée sous peu ». M. Caissie accepte de le mentionner à la RENB et de se rendre à Eel River pour « discuter la possibilité que la bande construise des chalets sur les terres en bordure de l'eau »²⁴⁶.

Le 8 avril 1969, MacNutt envoie un projet d'accord à MacAdam pour obtenir ses commentaires. McKinnon fait parvenir ses observations à MacAdam le 11 avril en indiquant que la RENB a abordé tous les points discutés, mais qu'il ne souscrit pas au transfert à la province de l'administration et du contrôle des parcelles nécessaires pour la conduite d'eau, le bâtiment des pompes et la route d'accès :

[Traduction]

Il est proposé que les terres nécessaires pour la conduite d'eau et le bâtiment des pompes soient visées par une servitude, mais que les terres réservées à la route menant au barrage fassent partie des terres visées par un transfert de l'administration et du contrôle. Nous croyons toujours que la route doit faire l'objet d'une servitude, ce qui permettrait à la bande d'utiliser cette route sans ingérence de la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick pourvu, bien entendu, que la bande n'empêche pas la Régie des eaux d'utiliser cette route d'accès.... Cela est extrêmement important parce que la bande propose d'aménager le rivage du lac créé par le barrage en marina et de construire des chalets, et il sera absolument nécessaire que la bande permette l'accès à ces travaux²⁴⁷.

Lorsque MacAdam retourne le projet d'accord à MacNutt avec ses commentaires, les préoccupations de McKinnon figurent dans les modifications proposées. Par conséquent, MacAdam maintient que

²⁴⁶ Auteur inconnu à V. J. Cassie, surintendant du Développement, Bureau régional des Maritimes, 5 mai 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 403).

²⁴⁷ F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes Amherst (N.-É.), à J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 405). J. Wilkins a également dit qu'il souscrivait à l'accord général et qu'il a proposé qu'elle soit considérée comme satisfaisante et retournée au conseil de la bande et à la RENB pour exécution. CRI 406.

la bande accordera une servitude concernant la conduite d'eau, le bâtiment des pompes et la route d'accès plutôt que le transfert des terres à la RENB. Il écrit également ce qui suit :

[Traduction]

Comme ... la Régie a l'intention d'indemniser la bande indienne d'Eel River des dommages et des pertes subis par suite de l'érection du barrage et de la création du réservoir par la ville de Dalhousie et de l'indemniser des dommages subis par suite de l'élévation du niveau d'eau à une hauteur géodésique de neuf pied et que la [clause de renonciation] prévoit que l'indemnisation de 25 000 \$ comprend les dommages futurs subis par la bande indienne d'Eel River, il est proposé que le paragraphe soit modifié pour définir plus clairement l'esprit du cinquième attendu. Je crois qu'il faut le modifier pour qu'il se lise comme suit : ..« peuvent être subis par suite de l'érection du barrage, du système d'approvisionnement en eau et du réservoir de barrage de la rivière Eel²⁴⁸.

MacAdam signale également que la clause autorisant les travailleurs de la RENB à avoir accès à la réserve pour assurer le service du barrage semble permettre un accès illimité à l'ensemble de la réserve et doit être remaniée pour prévoir un « accès assujetti à l'approbation du conseil de la bande »²⁴⁹.

Après que ces modifications proposées sont soumises à l'approbation du conseil de la bande, le conseiller Wallace LaBillois informe les Affaires indiennes que « puisque le retard dans l'exécution de l'accord ne dépend pas de la bande, et qu'il n'est pas entièrement attribuable à l'action du Ministère, le paiement doit être versé pour l'eau pompée actuellement »²⁵⁰. Il semble que la RENB ait commencé à pomper de l'eau environ une semaine auparavant, à raison d'environ 500 gallons la minute et, en présentant cette proposition à la RENB, Caissie fait également remarquer que M. Labillois a déclaré que la « bande espère prendre en charge sous peu la gestion de toutes ses

²⁴⁸ J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, à P. MacNutt, procureur, ministère de la Justice, Fredericton (N.-B.), 21 avril 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 411).

²⁴⁹ J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, à P. MacNutt, procureur, ministère de la Justice, Fredericton (N.-B.), 21 avril 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 411).

²⁵⁰ F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.) à J.G. Lockhart, directeur, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.), 8 mai 1968, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 417).

affaires et qu'elle aimerait recevoir un original de l'accord »²⁵¹. M. Caissie fait remarquer dans une note de service ultérieure qu'un exemplaire du plan d'approvisionnement est satisfaisant et que la question sera également discutée avec la bande au cours de la semaine²⁵².

Le 17 juillet 1969, MacNutt écrit à MacAdam pour l'informer que la RENB n'acceptera aucune modification au paragraphe 8 concernant le versement de 25 000 \$ en échange de la renonciation à toute indemnisation des dommages qu'a causés, que cause ou que causera le barrage ou au paragraphe 11 concernant l'accès illimité au réservoir sans l'approbation préalable du conseil de la bande²⁵³. MacNutt écrit également à McKinnon le même jour pour l'informer que la RENB n'est pas disposée à payer pour les opérations de pompage qui ont lieu actuellement, car « il ne s'agit pas d'opérations de pompage normales » au sens du projet d'accord. Un exemplaire supplémentaire du projet d'accord, qui sera le dernier, MacNutt l'espère, est joint pour Wallace LaBillois, qui a demandé de lui en envoyer un exemplaire²⁵⁴. Compte tenu du refus de MacNutt de modifier l'accord, MacAdam écrit à McKinnon le 22 juillet pour l'informer que les Affaires indiennes n'insisteront pas sur les modifications à moins que McKinnon ou le conseil de la bande ne s'y oppose²⁵⁵. Le 29 juillet, Caissie formule les commentaires suivants à MacAdam en mentionnant qu'il n'est pas avocat : 1) le paiement annuel pour l'eau pompée devrait être fondé sur la consommation annuelle, et non quotidienne; 2) le paragraphe 11 concernant l'accès devrait exiger l'approbation préalable de la bande

²⁵¹ F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.) à J.G. Lockhart, directeur, Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, Fredericton (N.-B.), 8 mai 1968, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 417).

²⁵² V.J. Caissie, surintendant du Développement, Bureau régional des Maritimes, au directeur, Développement économique des Indiens et des Esquimaux, 4 juin 1969, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 420).

²⁵³ P. MacNutt, procureur, ministère de la Justice, N.-B., à J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 17 juillet 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 424).

²⁵⁴ P. MacNutt, procureur, ministère de la Justice, N.-B., à F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), 17 juillet 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 431).

²⁵⁵ J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, à F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), 22 juillet 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 432).

pour empêcher la RENB de « traverser toute la réserve pour toutes sortes de raisons sans avoir à indemniser davantage la bande des dommages causés par ces activités »; 3) le paragraphe 8 est insatisfaisant parce que la bande n'a pas l'intention de donner à la RENB l'autorisation illimitée en théorie « d'aller partout dans la réserve aux fins de procéder à des réparations, d'effectuer des travaux de remblaiement sur les terres actuelles sans avoir à l'indemniser... des dommages causés par ces activités²⁵⁶. Enfin il fait remarquer que le conseil de la bande est insatisfait du fait que la RENB n'a pas l'intention de payer pour l'eau pompée actuellement.

Le 6 août 1969, le surintendant-adjoint de l'Agence indienne de Miramichi, M. H.W. Hennigar participe à une réunion à Eel River pour discuter du texte provisoire de l'entente.²⁵⁷ Dans un mémorandum préparé le lendemain, M. Hennigar confirme le fait que le conseil de la bande trouve inacceptables certaines clauses de l'entente. En outre, en ce qui a trait au paragraphe 7, selon l'interprétation qu'en a fait le conseil de la bande, le tarif du pompage de 0,5 ¢ par volume de 1000 gallons d'eau s'appliquerait au calcul de la consommation annuelle et non pas quotidienne. Quant au paragraphe 8, ses dispositions ne seraient pas adéquates car elles ne protégeraient pas les « biens de la bande advenant un désastre dans les années futures », par conséquent, il faudra en modifier le texte de façon à limiter la décharge aux dommages causés par « la construction du barrage, du réservoir et du système d'approvisionnement en eau d'Eel River ».²⁵⁸ Enfin, le conseil n'accepte pas non plus le paragraphe 11 et suggère qu'on y limite l'accès de la RENB « pour fins d'inspection, d'entretien, et de réparation du barrage, du réservoir et du système d'approvisionnement en eau d'Eel River, et à la route d'accès menant aux ouvrages susmentionnés ». La position du conseil de la bande est communiquée à MacNutt dans une note de MacAdam, le 20

²⁵⁶ V. J. Caissie, surintendant régional par intérim du Développement économique, Bureau régional des Maritimes, à J. H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 29 juillet 1969, dossier du MAINC n° 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, pp. 433-34).

²⁵⁷ R.M.J.J. Guillas, surintendant, Agence indienne des Miramichis, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 8 août 1969, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 437).

²⁵⁸ H.W. Hennigar, surintendant-adjoint, Agence indienne des Miramichis, Affaires indiennes, à R.M.J.J. Guillas, surintendant, Agence indienne des Miramichis, Affaires indiennes, 7 août 1969, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 436).

août 1969, en même temps que les termes suggérés pour modifier le texte dans le sens des préoccupations du conseil.²⁵⁹

Le 3 décembre 1969, MacNutt signale que les modifications demandées tant en ce qui concerne le pompage de l'eau qu'en ce qui a trait à d'éventuelles indemnités advenant des dommages lors du passage sur la réserve à des fins d'inspection ont été approuvées par la RENB. Cependant, la Régie n'entend pas modifier le paragraphe 8 étant donné qu'elle « estime que les négociations avaient pour fondement que les 25 000 \$ couvriraient tous dommages passés, présents, et futurs ».²⁶⁰ La RENB a pris pour position que les 25 000 \$ dépassaient de loin l'actuel prix d'achat des terres, et que cette somme devait donc couvrir tous dommages passés, présents et futurs. Pour leur part, la bande et le Ministère avaient toujours pris pour position que les 25 000 \$ devaient dédommager la bande pour l'exploitation non autorisée des terres lors de la construction du barrage, et pour la perte des pêches.

Le 23 janvier 1970, le surintendant Guillas cherche alors à arranger de nouvelles rencontres entre les Affaires indiennes, le conseil de la bande, et la RENB afin de résoudre les problèmes en suspens. Guillas signale que Wallace LaBillois, le gérant de bande, lui a fait savoir qu'il organiserait la réunion sur la réserve d'Eel River et qu'il inviterait certaines personnes « à être présentes pour permettre à la bande de se protéger et d'être conseillée dans la formulation de sa dernière soumission à faire approuver par notre direction du Contentieux et par la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick ».²⁶¹ Cependant, avant que la rencontre puisse être organisée, LaBillois appelle le bureau de l'Agence pour indiquer qu'« il a eu des contacts avec M. E.S. Fellow[s], président du conseil d'administration de la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, et qu'entre eux ils ont décidé qu'il n'était plus nécessaire d'avoir d'autres réunions, et que la Régie des eaux allait donner instruction à

²⁵⁹ J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, à P. MacNutt, avocat, Ministère de la Justice, Fredericton, N.-B., 20 août 1969, dossier du MAINC, 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 438-439).

²⁶⁰ P. MacNutt, avocat, Ministère de la Justice, Fredericton (N.-B.), à J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 3 décembre 1969, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 444-445).

²⁶¹ R.M.J.J. Guillas, surintendant, Agence indienne des Miramichis, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 23 janvier 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 446).

son avocat de contacter la bande d'Eel River et de préparer les documents définitifs pour signature immédiate ». Guillas ajoute que « étant donné les circonstances, nous ne poursuivrons pas les démarches à ce stade-ci, et nous laisserons les Indiens de la bande d'Eel River agir comme bon leur semble, advenant qu'ils jugent que la préparation définitive de ces documents ne procède pas selon l'échéancier qu'ils se sont fixé ». ²⁶²

Cependant, H. T. Vergette, chef intérimaire de la Division des terres indiennes, ne partageait pas le point de vue du surintendant Guillas. Le 30 janvier, Vergette écrit à C.T.W. Hyslop, directeur intérimaire de Développement économique, pour lui signaler que, nombre de questions demeurant en suspens (y compris la clause de décharge), il estime que :

[Traduction]

... à défaut d'une intervention ferme et résolue de la part nos représentants régionaux et de terrain en matière d'orientation et d'assistance, la question restera sans issue pendant une période encore indéterminée. L'enjeu dans ce cas représente une somme considérable (plus de 40 000 \$) et, en ce qui concerne les Indiens, les démarches se poursuivent d'une façon ou d'une autre depuis 1963, sans que l'on semble aboutir à quoi que ce soit. ²⁶³

Donnant suite à la recommandation de Vergette, Hyslop envoie une lettre à McKinnon le priant « de réexaminer l'ensemble de la transaction et de mettre en œuvre toutes procédures [que vous jugerez] nécessaires pour régler la question le plus tôt possible ». ²⁶⁴

Le 24 février 1970, C.B. Gorman, directeur régional intérimaire d'Affaires indiennes dans les Maritimes, répond en signalant qu'il ne semble pas y avoir de véritable impasse et que Wallace LaBillois lui a indiqué que la RENB étudie toujours le projet d'entente. Gorman mentionne aussi le

²⁶² R.M.J.J. Guillas, surintendant, Agence indienne des Miramichis, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 23 janvier 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 446).

²⁶³ H.T. Vergette, chef intérimaire, Division des terres, Développement économique, Affaires indiennes, Ottawa, C.T.W. Haylop [sic], directeur intérimaire, Affaires indiennes, 30 janvier 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 447).

²⁶⁴ C.T.W. Haylop [sic], directeur intérimaire, Affaires indiennes, au directeur régional des Affaires indiennes, Bureau régional des Maritimes, Amherst (N.-É.), 30 janvier 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 449).

fait qu'une rencontre entre le conseil de la bande et la RENB est dans les cartes pour la semaine suivante ou celle d'après.²⁶⁵

Le 19 mars 1970, le conseil de la bande d'Eel River adopte une résolution où il accepte les modalités proposées par la RENB. La RCB - signée par le Chef Alfred Narvie et Mme Wallace LaBillois - énonce les modalités suivantes comme ayant été convenues :

[Traduction]

- . Un versement de 15 000 \$ sur signature de l'entente [clause 3, paragraphe a)]
- . Un versement de 25 000 \$ comme compensation et en contrepartie des cessions prévues en vertu des clauses 1 et 2.
- . Une somme annuelle qui sera fonction du volume de l'eau pompée selon la formule établie dans la Clause 4 (0,5 cent par volume de 1 000 gallons américains d'eau pompée, à verser tous les trimestres sur la base d'une année débutant le 1^{er} avril). Le paiement annuel minimum sera de 10 000 \$ sauf lorsque le volume annuel tombe en-dessous de 1 825 000 000 de gallons américains.

Il est entendu qu'indépendamment du nombre de gallons effectivement pompés quotidiennement, les paiements seront effectués sur la base du nombre de gallons américains d'eau pompée par jour, jusqu'à concurrence de 15 000 000 de gallons américains par jour, soit un paiement annuel à la bande de 27 375 \$

L'entente sera en vigueur pour une durée de 20 ans et, à terme, pourra être renégociée sur une base de cinq ans.²⁶⁶

Le surintendant intérimaire, V.E. Rhymer, transmet la RCB au Bureau régional et note ce qui suit :

[Traduction]

[Le] conseil est désireux d'obtenir le plus tôt possible des fonds en vertu de l'entente avec la Régie des eaux. Une partie de la somme est déjà engagée pour le projet de

²⁶⁵ C.B. Gorman, directeur régional intérimaire pour les Maritimes, Affaires indiennes, à C.T.W. Haylop [sic], directeur intérimaire, Affaires indiennes, 25 février 1970, dossier du MAINC 271/3 1--5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 450).

²⁶⁶ Conseil de la bande d'Eel River, Eel River (Nouveau-Brunswick), résolution du conseil de la bande, 19 mars 1970 (Documents de la CRI, p. 451).

développement d'un parc et de sites en ville. En outre, le conseil de la bande achètera la maison de M. Wallace Labillois avec une partie des revenus à obtenir, ce qui permettra à celui-ci de poursuivre son projet d'emprunt en vertu des règlements relatifs à la caisse de prêts renouvelable pour faire l'acquisition du commerce Handicraft à Fredericton.²⁶⁷

Le 1^{er} avril 1970, et en dépit du fait que le conseil de la bande semble désireux d'accélérer les choses, MacAdam envoie une lettre plutôt sévère à Gorman dans laquelle il insiste sur la nécessité de tirer au clair certaines des modalités du projet d'entente dans la mesure où il n'est pas évident que la bande et la RENB se soient adéquatement penchées sur les clauses relatives à la décharge et à l'accès :

[Traduction]

Je m'inquiète au plus haut point en ce qui concerne la Clause 8 [clause relative à la décharge] telle qu'elle est à présent énoncée, et j'estime que vous devriez veiller à vous assurer que le conseil de la bande est totalement au courant de ce qu'impliquent ses dispositions avant qu'il l'approuve. En outre, le conseil devrait prendre pleinement conscience de l'esprit de la clause n° 11 relative à l'accès des ouvriers et autres employés de la Régie à toutes les terres de la réserve avant de signer. En fait, je ne vois pas comment le conseil de la bande pourrait rationnellement approuver les dispositions de la Clause 8 telle qu'elle est rédigée actuellement, dans la mesure où aucun de ses membres, ni quiconque à vrai dire, ne peut prévoir les dommages que la construction du barrage pourrait provoquer à l'avenir.²⁶⁸

Il est intéressant de noter que MacAdam s'est donné la peine d'expliquer dans le détail sa vision quant aux responsabilités et rôles respectifs des Affaires indiennes à Ottawa, et du Bureau régional, à l'égard du conseil de la bande :

²⁶⁷ V.E. Rhymer, surintendant intérimaire, Affaires indiennes, au Bureau régional des Maritimes, 20 mars 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 452).

²⁶⁸ J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, au directeur régional intérimaire, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, 1^{er} avril 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1, Emprises, gazoducs et pipelines, R.I. d'Eel River n° 3, Régie des eaux du N.-B., général (Documents de la CRI, p. 454-455).

[Traduction]

« Étant donné qu'il n'est ni faisable ni dans les attributions de l'administration centrale de participer à un processus de négociations entre un requérant désireux d'exploiter et d'occuper des terres sur une réserve indienne et un conseil de la bande responsable de la défense des intérêts de celle-ci, il incomberait donc à votre bureau ou à celui du surintendant de l'Agence de veiller à ce que cette question soit réglée de façon satisfaisante.

Comme vous devez le savoir du fait des précédents échanges de correspondance, le projet d'entente doit être approuvé et signé par :

- (a) la Régie des eaux,
- (b) le conseil de la bande d'Eel River, et par
- (c) le Ministre

dans cet ordre. Il est donc essentiel que l'entente contienne des dispositions que le Ministre puisse approuver avant de la lui faire parvenir. C'est pourquoi il est tout aussi essentiel pour vous de veiller à ce que les dispositions abusives des présentes clauses 8 et 11 [clauses de décharge et d'accès] fassent l'objet de négociations convenables et qu'elles soient résolues avant que l'entente soit signée par le conseil de la bande »²⁶⁹.

Pour donner suite aux préoccupations de MacAdam, Gorman écrit à MacNutt le 7 avril 1970 pour l'informer qu'après avoir reçu une opinion d'un conseiller juridique à l'administration centrale, la bande et Affaires indiennes ne pouvaient accepter les clauses relatives à la décharge et à l'accès tel qu'énoncées actuellement. Gorman souligne le fait que la bande ne souhaite nullement entraver l'aptitude de la RENB à assurer la bonne marche du barrage, mais il précise : « Je crois que vous conviendrez que de telles opérations devront être soumises à certaines mesures formelles de contrôle »²⁷⁰. Gorman écrit également au surintendant intérimaire Rhymer pour lui demander de faire tout ce qui est nécessaire pour s'assurer que le conseil de la bande et la RENB arrivent à s'entendre; il donne plus précisément pour instruction à Rhymer de « contacter la Régie des eaux à

²⁶⁹ J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, au directeur régional intérimaire, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, 1^{er} avril 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1, Emprises, gazoducs et pipelines, R.I. d'Eel River n° 3, Régie des eaux du N.-B., général (Documents de la CRI, p. 454-455). Souligné dans le document d'origine.

²⁷⁰ C.B. Gorman, directeur régional intérimaire, Bureau régional des Maritimes, Ministère des Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), à P. MacNutt, avocat, Ministère de la Justice, Fredericton (N.-B.), 7 avril 1970, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 456-457).

Fredericton et de s'assurer qu'elle est consciente des souhaits du conseil. Il serait peut-être opportun d'emmener avec vous un représentant du conseil; ceci dit, je me fie à votre décision et à celle du conseil à cet égard »²⁷¹.

Le 17 avril, Rhymer rencontre des représentants de la RENB pour discuter de la clause relative à la décharge et il signale que la difficulté réside dans le fait que les interprétations respectives de la clause, de la RENB et d'Affaires indiennes, sont différentes :

[Traduction]

Selon MM. Lockhart et Fellows, cette clause couvre toutes les terres décrites dans les articles 1 [superficie à céder à la RENB pour le réservoir] et 2 [zones faisant l'objet d'une servitude d'accès pour la conduite d'eau, la station de pompage et la route d'accès] seulement, marquées en rouge et orange sur le plan transmis. MM. Lockhart et Fellows m'ont tous deux assuré que tous éventuels dommages occasionnés par le barrage au-delà du tracé rouge et orange comportent les mêmes droits de recours à des dommages-intérêts pour la bande et pour tout particulier en cas de dommages, blessures ou pertes subis par les personnes et les biens.

Une rencontre est prévue cette semaine avec le conseil de la bande d'Eel River et l'on discutera à fond de l'article 8 afin de permettre au conseil de trancher dans un sens ou dans l'autre en ce qui concerne l'entente. Dès que nous connaîtrons la décision du conseil, nous vous en aviserons²⁷².

Selon l'avocat de la RENB, P.A. MacNutt, trois exemplaires de l'entente ont été envoyés au surintendant-adjoint Hennigar le 8 mai pour la signature du conseil de la bande et du ministère des Affaires indiennes. Il estime également que cette entente « représente la plus récente série de compromis et d'ajustements convenus entre la Régie des eaux et la bande des Affaires indiennes [sic] en consultation avec M. Hennigar »²⁷³.

²⁷¹ C.B. Gorman, directeur régional intérimaire, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), à V.E. Rhymer, surintendant, Agence des Miramichis, 10 avril 1970, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 458).

²⁷² V. E. Rhymer, surintendant intérimaire, Agence indienne des Miramichis, Chatham (N.-B.), à C.B. Gorman, directeur régional intérimaire, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), 20 avril 1970, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 459).

²⁷³ P.A. MacNutt, avocat, Ministère de la Justice, Fredericton (N.-B.), à J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, 22 mai 1970, dossier du MAINC, 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 471).

Le 15 mai 1970, Rhymer signale qu'une entente en bonne et due forme a été signée le 14 mai 1970 par des représentants de la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, du conseil de la bande d'Eel River, et de Sa Majesté la Reine du chef du Canada; soit E.S. Fellows, président du conseil d'administration, et J.G. Lockhart, administrateur, pour la RENB; Alfred Narvie, chef du conseil, et Mme Wallace LaBillois et Howard LaBillois, membres, pour le conseil de la bande; et C.T.W. Hyslop, pour le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Les modalités et conditions de l'entente (dont un exemplaire figure à l'Appendice C du présent rapport) sont résumées ci-dessous :

[Traduction]

- La clause 1 prévoit que le Canada obtiendra de la bande d'Eel River les approbations nécessaires pour transférer l'administration et le contrôle des terres de la réserve qui seront inondées du fait de la montée des eaux dans le réservoir à la Province du Nouveau-Brunswick, en la personne du ministre provincial des Ressources naturelles;
- La clause 2 précise que le Canada fera le nécessaire pour céder à la RENB la servitude d'accès aux terres de la réserve requises pour une route d'accès, une conduite et une station de pompage;
- Les clauses 3, 4 et 7 stipulent qu'en contrepartie de la cession des terres requises pour le réservoir, la RENB versera à la bande une somme de 15 000 \$ plus un montant annuel calculé sur la base de 0,5 ¢ par volume de 1 000 gallons américains d'eau pompée du cours d'eau et du réservoir d'Eel River, sous réserve des dispositions suivantes : 1) le paiement minimum garanti à la bande sera de 10 000 \$ par an, à moins que le volume de l'eau pompée soit inférieur à 1 825 millions de gallons américains pour cette année-là; 2) tout volume d'eau pompée supérieur à 5 475 millions de gallons américains en une année ne sera pas pris en compte dans le calcul de l'indemnité à verser, laquelle plafonne à 27 375 \$ par an;
- Les clauses 5 et 6 précisent que le taux convenu pour le calcul du paiement annuel pour l'eau pompée sera en vigueur pendant 20 ans, et qu'au terme de cette période, il fera l'objet d'un examen et d'éventuelles négociations entre les parties tous les 5 ans. Advenant qu'elles n'arrivent pas à s'entendre, les parties pourront faire appel l'une ou l'autre à un arbitre pour régler le différend;
- La clause 8 stipule que la RENB versera à la bande une somme de 25 000 \$ en contrepartie de la cession des terres décrites ci-dessus et «pour couvrir les

coûts de tous dommages, blessures corporelles et pertes aux personnes et aux biens du conseil que pourraient désormais infliger la construction et l'exploitation du barrage, du réservoir et du système d'approvisionnement en eau d'Eel River, et, sous réserve de l'article 11, les travaux d'entretien et de maintenance de ces mêmes ouvrages »;

- Les clauses 9 et 10 prévoient que la bande aura le droit de construire et d'exploiter une marina commerciale sur le bassin du réservoir et qu'elle aura un droit de préemption sur toutes terres cédées à la Province advenant qu'elles cessent d'être exploitées aux fins du système d'approvisionnement en eau; et
- La clause 11 précise que la RENB et ses employés auront un droit d'accès à la réserve à des fins d'inspection, de construction, de maintenance, et d'entretien du barrage, du réservoir et du système d'approvisionnement en eau d'Eel River, mais qu'ils verseront une indemnisation adéquate en cas de dommages occasionnés aux biens ou aux cultures de la réserve.

Dans son rapport du 15 mai 1970 au Bureau régional des Maritimes, Rhymer confirme également que, outre les paiements de 15 000 \$ et de 25 000 \$ prévus dans l'accord pour la cession de terres à la RENB, une somme de 9 591,12 \$ doit être payée à la bande pour couvrir l'eau pompée de la rivière Eel du 4 juillet 1969 au 31 mars 1970 et par la suite à chaque trimestre à partir du 1^{er} avril 1970²⁷⁴.

Le 25 mai 1970, D. Greyeyes, nouveau directeur régional du Bureau des Maritimes, transmet l'entente à Ottawa en recommandant qu'elle soit signée au nom du ministère des Affaires indiennes et qu'elle lui soit retournée pour distribution. Dans sa note de service, Greyeyes déclare :

[Traduction]

La clause 8 de l'entente a fait l'objet de longues discussions entre des responsables de la Régie des eaux et le conseil de la bande pour s'assurer d'une compréhension pleine et entière de ses dispositions. L'interprétation qu'en font les principaux intéressés à la Régie des eaux est que cette clause couvre toutes les terres décrites dans les articles 1 et 2 seulement, qui sont marquées en rouge et orange sur le plan qui l'accompagne. Il est donc assuré que tous futurs dommages occasionnés par les travaux au-delà de ces limites pourront faire l'objet de demandes de dommages-intérêts.

²⁷⁴ V.E. Rhymer, surintendant intérimaire, Agence indienne des Miramichis, au Bureau régional pour les Maritimes, Affaires indiennes, 15 mai 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 470).

Le Paragraphe [11] serait normal pour permettre une maintenance convenable du barrage et du système d'approvisionnement en eau. Il est prévu que toute utilisation des terres de la réserve à ces fins ne se ferait qu'avec le consentement et l'approbation du conseil de la bande.

Le conseil de la bande est parfaitement au courant de toutes les conditions contenues dans l'entente, et par sa résolution du 19 mars 1970, il l'a entérinée²⁷⁵.

H.T. Vergette, chef intérimaire, Division des terres, recommande également la passation de l'entente à C.T.W. Hyslop, directeur intérimaire de Développement économique²⁷⁶. Par conséquent, l'entente est paraphée en bonne et due forme par Hyslop au nom du ministre²⁷⁷.

Le 7 juillet 1970, MacNutt répond à la lettre de MacAdam du 8 juin dans laquelle il propose la cession des terres à inonder à la RENB par lettres patentes. MacNutt indique que si Affaires indiennes a l'intention de procéder en vertu des pouvoirs prévus à l'article 35(3) de la *Loi sur les Indiens*, sa propre interprétation de cette disposition est que «si une quelconque autorité provinciale dispose de pouvoirs d'expropriation, le gouverneur en conseil peut, en lieu et place d'une autorisation d'exproprier, autoriser la cession ou concession de telles terres à l'autorité provinciale selon des modalités et à des conditions que le gouverneur en conseil prescrirait»²⁷⁸. Étant donné que la *Loi sur l'expropriation* confère des pouvoirs d'expropriation aux ministres du gouvernement provincial, MacNutt suggère que la cession des terres soit faite à Sa Majesté la Reine du chef de la Province du Nouveau-Brunswick en la personne du ministre provincial des Ressources naturelles.

Le 22 juillet 1970, le sous-ministre adjoint des Affaires indiennes, J.B. Bergevin, en vertu de l'article 28(2) de la *Loi sur les Indiens*, émet une lettre d'autorisation à R.L. Bishop, sous-ministre

²⁷⁵ D.G. Greyeyes, directeur régional, Administration centrale pour la région des Maritimes, Affaires indiennes, Amherst (N.-É.), à la Division des Affaires indiennes et esquimaudes, Ministère des Affaires indiennes, 25 mai 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3, (Documents de la CRI, p. 472).

²⁷⁶ H.T. Vergette, chef intérimaire, Division des terres, Développement économique, Affaires indiennes, Ottawa, à C.T.W. Hyslop, directeur intérimaire, Développement économique, Affaires indiennes, 2 juin 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 473).

²⁷⁷ J.H. MacAdam, administrateur des terres, Division des Affaires indiennes, Ministère des Affaires indiennes, Ottawa, à P.A. MacNutt, avocat, Ministère de la Justice, Fredericton (N.-B.), 8 juin 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, pp. 474-475).

²⁷⁸ P.A. MacNutt, avocat, Ministère de la Justice, Fredericton (N.-É.), [à] J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 488-489).

des Ressources naturelles, autorisant « le ministère des Ressources naturelles, Province du Nouveau-Brunswick, ses successeurs et ayant droit, à s'introduire à des fins d'exploitation dans les parties de la réserve indienne d'Eel River n° 3, plus précisément décrites ci-dessous, pour la durée requise aux fins énoncées : 1. Pour une station de pompage et une emprise de conduite; [description des terres] ...2,43 acres environ. 2. Pour une route d'accès; [description des terres] ...2,28 acres environ »²⁷⁹. Les terres couvertes par la lettre d'autorisation sont le Lot 60A (station de pompage et emprise de conduite) et le Lot 61A (route d'accès). Cette lettre d'autorisation a été versée au Registre des terres indiennes en août 1970.

Par le décret en conseil C.P. 1970-1526 du 9 septembre 1970, le gouvernement fédéral transférait l'administration et le contrôle sur 61,57 acres de la réserve indienne d'Eel River à la Province du Nouveau-Brunswick aux fins d'un réservoir en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*. Le décret en conseil stipulait que le transfert de l'administration et du contrôle à la province durerait « aussi longtemps que les-dites terres seront exploitées aux fins du réservoir et que, au terme de ladite exploitation, l'administration et le contrôle seront rétrocédés à Sa Majesté du chef du Canada pour la jouissance et au profit de la bande des Indiens d'Eel River »²⁸⁰. Le décret en conseil a été versé au Registre des terres indiennes le 25 septembre 1970.

Conformément à l'entente, la RENB a effectué le paiement des sommes qu'elle devait à la bande, soit un montant de 49 591,12 \$. Les fonds sont parvenus au Bureau des Affaires indiennes de Miramichi le 8 juillet 1970 et versés le même jour au compte des recettes de la bande d'Eel River²⁸¹.

²⁷⁹ J.B. Bergevin, sous-ministre adjoint, Affaires indiennes, à R.L. Bishop, sous-ministre provincial des Ressources naturelles, Fredericton (N.-B.), 22 juillet 1970 (Documents de la CRI, p. 490-491).

²⁸⁰ Gouverneur général en Conseil, Gouvernement du Canada, Bureau du Conseil privé, Ottawa (Ontario), Décret en conseil, 9 septembre 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3, (Documents de la CRI, p. 503-504).

²⁸¹ D.G. Greyeyes, directeur régional, Administration centrale pour la région des Maritimes, Affaires indiennes, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, 1^{er} octobre 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 510).

LES EFFETS DU BARRAGE SUR LA PREMIÈRE NATION D'EEL RIVER BAR

Comme il a été mentionné précédemment, en 1963 les parties s'entendent pour retenir les services du M. Medcof en vue de l'étude sur les parcs à palourdes à Eel River Cove avant la construction du barrage et pendant les années suivant sa construction. Cette étude a pour but de déterminer si la construction du barrage a des répercussions sur les activités de pêche aux palourdes de la bande. Avant que cette étude ne soit entreprise, la valeur de la pêche aux palourdes est vague, car les estimations données par la bande et celles par la Direction des recherches sur les pêches ne concordent pas.

À vrai dire, la première campagne d'évaluation est menée en juillet 1963 par J.S. MacPhail qui constate que l'anse abonde en palourdes²⁸². En juillet 1964, soit après la construction du barrage, M. MacPhail mène une seconde campagne d'évaluation au même endroit. Cette dernière étude ne conclut pas formellement que le barrage dans l'estuaire de la rivière Eel a des effets sur les stocks de palourdes, car les différents facteurs n'influencent sur la population des palourdes que depuis peu²⁸³.

Monsieur Medcof se charge, en août 1967, de la troisième et dernière campagne d'évaluation. C'est en 1968 qu'il constate qu'entre 1963 et 1967, le nombre moyen de prises par année a diminué de 56 % : avant la construction du barrage on récolte environ 2 062 seaux et après la construction 911 seaux (soit une différence de 1 151 seaux). Le nombre de prise de palourdes ayant augmenté dès après la construction du barrage sur la rivière, M. Medcof souligne qu'il a y fort peu de chances que le nombre de prises se maintienne à ce niveau. Il serait probable qu'à long terme, le nombre moyen de prises par année se maintienne au niveau des prises effectuées par les Indiens en 1967, c'est-à-dire 620 seaux. D'après M. Medcof, une compensation couvrant la diminution de prises par les Indiens,

²⁸² J.S. MacPhail, Fisheries Research Board of Canada, Station biologique, St. Andrew's (Nouveau-Brunswick), rapport, *Survey of Eel River Cove, N.B., Soft-Shell Clam (Mya Arenaria) Population*, le 9 janvier 1964 (Pièce 2 de la CRI, vol. 1, page 18).

²⁸³ J.S. MacPhail, Fisheries Research Board of Canada, Station biologique, St. Andrew's (Nouveau-Brunswick), rapport, *Second Survey of Eel River Cove, N.B., Soft-Shell Clam (Mya Arenaria) Population*, le 1^{er} septembre 1964 (Pièce 2 de la CRI, vol. 1, page 19).

passant du nombre moyen par année avant la construction du barrage (2 062 seaux) au nombre de 1967 (620 seaux) — une diminution de 70 % — constitue le règlement le plus équitable qui soit²⁸⁴.

Dans le mémoire de 1980 sur l'érosion du rivage et les dommages causés à l'environnement découlant de la construction du barrage, Gordon LaBillois affirme que les dommages causés se chiffrent à 55 000 \$ par année et que, la pêche étant fermée depuis 1972 et ces pertes s'étant accumulées pendant huit ans, le total des pertes en 1980 s'établit à 440 000 \$. Monsieur LaBillois y fait aussi observer que l'assistance sociale à la Première Nation a été coupée lorsque cette dernière s'est vu verser la compensation de 25 000 \$²⁸⁵.

Il est évident que l'économie commerciale et celle de subsistance de la Première Nation sont affectées par la construction du barrage. Quand on lui demande ce que pense la communauté de la construction du barrage, Marion LaBillois répond ceci :

[Traduction]

Mon dieu, on est infiniment désolés qu'ils aient fait cela. Ils ont construit le barrage là et nous aurions dû pouvoir gagner notre vie après cela, mais nous ne le pouvons plus. Nous n'avons plus accès aux animaux. Ils ont détruit la pêche, ils ont tout détruit. Plus d'anguilles, plus de lançons, plus de truites. Le saumon remontait jusqu'ici, mais plus maintenant²⁸⁶.

En plus des dommages causés à l'économie de la Première Nation, la construction du barrage sur la rivière Eel a causé de grands torts au mode de vie de la collectivité. Les importants liens familiaux et communautaires qui, grâce à la pêche dans la rivière Eel et autour de celle-ci, se sont noués pendant des générations sont indiscutablement un facteur capital dans l'identité et la santé collective de cette communauté. Comme l'ont dit plusieurs anciens au cours de l'audience publique, le peuple d'Eel River Bar jouissait d'une qualité de vie qui était exceptionnelle et valorisante. Les membres de la collectivité ont parlé de la fierté, du maintien des traditions et des valeurs; ils ont

²⁸⁴ J.C. Medcof, Fisheries Research Board of Canada, Station biologique, St Andrew's (Nouveau-Brunswick), rapport, *Third Survey of Eel River Cove, N.B., Soft-Shell Clam (Mya Arenaria) Population*, novembre 1967, (Pièce 2 de la CRI, vol. 1, page 20, p. 41).

²⁸⁵ [Auteur non identifié], [Rivière Eel — Problèmes environnementaux], le 1^{er} janvier 1980, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, pp. 597-598).

²⁸⁶ Transcription de la CRI, le 23 avril 1996, p. 34 (Marion LaBillois).

aussi dit que la pêche aux palourdes constituait une fonction sociale importante au sein de la communauté²⁸⁷.

Cependant, la contamination des ressources halieutiques et autres de la rivière Eel a profondément changé les habitudes de vie et les perspectives de la Première Nation. À ce sujet, Wallace LaBillois donne l'explication suivante :

[Traduction]

Pour être franc avec vous, cette situation m'a obligé, alors que tout était dit et fait, à installer les miens — ma famille — hors de la collectivité afin de les éloigner de cette créature, si je peux m'exprimer ainsi, qui empoisonnait l'existence des miens. Que ce soit un démon ou tout ce qui vous voulez que ce soit, c'est néanmoins une malédiction pour notre peuple parce que nous avons dû le déloger et changer sa philosophie tout entière et toutes ses habitudes de vie d'un seul coup²⁸⁸.

Quand on lui demande si les compensations versées pour les dommages suffisent, M. LaBillois répond ceci :

[Traduction]

Même en considérant l'argent obtenu aujourd'hui, je pense sincèrement que ce n'est pas suffisant, parce que l'argent, ce n'est pas une solution. La dignité que l'on a de quitter la maison, la boîte à lunch à la main, pour aller travailler, c'est cela, l'important. Ce n'est pas l'argent. C'est de pouvoir gagner sa vie. De faire en sorte que les enfants soient fiers de dire : « Voici mon père qui s'en va travailler ». Ce n'est pas l'aspect monétaire, non, mon dieu!, non²⁸⁹.

Au début des années 1980, d'autres études sur les problèmes environnementaux causés par le barrage sont menées. En juillet 1980, les Affaires indiennes demandent un compte rendu sur l'état d'avancement des études commandées par Environnement Canada. Ces études portent sur les problèmes océaniques découlant de la construction du barrage et sur l'érosion du rivage de la

²⁸⁷ Transcription de la CRI, le 23 avril 1996, p. 92 (Gordon LaBillois).

²⁸⁸ Transcription de la CRI portant sur le témoignage de Wallace LaBillois, le 11 juillet 1996, p. 49.

²⁸⁹ Transcription de la CRI portant sur le témoignage de Wallace LaBillois, le 11 juillet 1996, p. 66.

rivière Eel et ont vraisemblablement été entreprises, du moins certaines d'entre elles, dans la foulée de la conférence des chefs qui s'est tenue en octobre 1979 et où la question de la contamination a été soulevée. Dans son mémoire, les Affaires indiennes soulignent que Gordon LaBillois s'inquiète du fait que les parcs à palourdes sont contaminés par les rejets des industries environnantes²⁹⁰.

En novembre 1982, la Première Nation d'Eel River Bar adopte une RCB selon laquelle les Affaires indiennes se voient demander de verser au conseil de la bande 30 000 dollars qui serviront à financer une étude sur l'usage des terres et qui permettra à la Première Nation d'évaluer les effets du barrage de la rivière Eel sur l'environnement²⁹¹. Puisque la requête de la Première Nation semble avoir essuyé un refus, Gordon LaBillois demande, en juillet 1983, aux Affaires indiennes de faire parvenir à la Première Nation toute la correspondance relative à la construction du barrage de la rivière Eel et une copie d'une étude antérieure portant sur la valeur des ressources avant la construction du barrage²⁹². Bien que n'ayant pas encore reçu les informations demandées, la Première Nation d'Eel River Bar adopte, en août 1983, une RCB selon laquelle il est demandé aux Affaires indiennes de prendre des mesures visant à corriger les problèmes touchant le mode de vie de la communauté. Les problèmes dont fait mention la RCB sont les suivants : (1) la pollution de la rivière Eel, la contamination des parcs à palourdes qui en découle et la perte annuelle de 60 000 \$ en revenu; (2) l'inondation des terres causée par la canalisation d'eau de l'International Paper Company. La Première Nation demande une étude de l'accord de 1970 afin de déterminer sa validité ainsi qu'une autre étude sur les répercussions négatives de la construction du barrage sur l'environnement,

²⁹⁰ [Auteur non identifié] [Rivière Eel — Problèmes environnementaux], le 1^{er} janvier 1980, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, pp. 597-598).

²⁹¹ E. Hulsman, planificateur régional, Direction du soutien des bandes, région de l'Atlantique, ministère des Affaires indiennes et inuit, Amherst (Nouvelle-Écosse), au gestionnaire de district du district du Nouveau-Brunswick (Nouveau-Brunswick), le 20 décembre 1982, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 603).

²⁹² Gordon LaBillois, conseiller, bande de la rivière Eel, à R.D. Campbell, directeur, Réserves et fidéicommissaires, région de l'Atlantique, ministère des Affaires indiennes et inuit, Amherst (Nouvelle-Écosse), le 21 juillet 1983, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 604).

particulièrement en ce qui a trait à l'érosion des terres et aux dommages causés aux ressources de pêches et fauniques²⁹³.

Dès réception de cette RCB aux Affaires indiennes, l'accord de 1970 a été soumis au ministère de la Justice pour avis juridique sur sa validité. Une étude d'interprétation de photographies aériennes d'Eel River Bar vient confirmer les problèmes dont fait mention la RCB. Ces photographies montrent que la conduite principale d'eau fuit sur sa pleine longueur dans les limites de la réserve, détrempant ainsi une vaste zone. Cette eau stagnante à la surface du sol prive donc la réserve d'environ six hectares de terres qui seraient exploitables si elles n'étaient pas recouvertes d'eau, et, plus important encore, élimine toute possibilité de construire une route menant à des terres exploitables dans la section est de la réserve. Il est donc recommandé, par la suite, que la conduite principale d'eau soit réparée ou remplacée, et si elle est remplacée, qu'elle le soit par une canalisation sousterraine²⁹⁴.

En mai 1984, la Première Nation adopte une autre RCB demandant aux Affaires indiennes de faire un rapport sur l'accord de 1970 et l'autorisation du Nouveau-Brunswick qui en résulte²⁹⁵. Par la suite, la International Paper Company fait parvenir au ministère des Affaires indiennes sa réponse concernant le problème de fuite de la canalisation d'eau et selon laquelle la compagnie ne prévoit pas dans l'immédiat remplacer la canalisation, mais qu'elle est prête à discuter de la question avec toutes les parties en cause²⁹⁶. Il semble que ni cette réponse ni celle des Affaires indiennes ne soient convenables pour le traitement des problèmes de la Première Nation.

²⁹³ Conseil de la bande de la rivière Eel, résolution du conseil de la bande, le 25 août 1983, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 607).

²⁹⁴ E. Hulsman, planificateur régional, Soutien des bandes, région de l'Atlantique, ministère des Affaires indiennes et inuit, à R.D. Campbell, directeur, Réserves et fidéicomis, Bureau régional de l'Atlantique, le 7 février 1984, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 610).

²⁹⁵ Première Nation d'Eel River Bar, rivière Eel (Nouveau-Brunswick), résolution du conseil de la bande, le 31 mai 1984, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 611).

²⁹⁶ D.J. Tremblay, ingénieur d'usine à la NBIP, à R.W. Landry, directeur général, Réserves et Fidéicomis, district du Nouveau-Brunswick, le 22 février 1985, dossier du MAINC E-5661-3-06013-D2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 620).

RENÉGOCIATION DES MODALITÉS DE L'ACCORD DE 1970 (1995)

Malgré les réserves de la Première Nation concernant l'accord original signé en 1970, le 10 avril 1995 le gouvernement du Nouveau-Brunswick et la Première Nation négocie de nouveau l'article 3 de l'accord de 1970 portant sur les droits de pompage. Les parties s'entendent pour que la Première Nation reçoive un versement de 265 000 \$ pour la période débutant dès l'expiration de l'article original sur la compensation, soit le 14 mai 1990. À la signature de l'accord la Première Nation recevrait une compensation de 105 000 \$ pour la période allant du 31 juillet 1994 au 31 juillet 1995 assortie d'une reconnaissance attestant que la Canada Industries Limited a reçu de la province la somme additionnelle de 99 660,77 \$. De plus, il est convenu que la Première Nation reçoit un versement anticipé au montant unique de 204 660,77 \$ par année à partir du 31 juillet 1995 jusqu'au 31 juillet 1998. L'accord sur les compensations non monétaires prévoit la location d'une parcelle des terres publiques attenantes au lac Murray ainsi que d'une partie des terres non bâties du parc Chaleur pour la somme de un dollar (1 \$) par année et une disposition stipulant que cette location fait l'objet de négociations distinctes avec le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie. La Première Nation s'est vu offrir la « seule » option d'acheter les terres louées du parc Chaleur pour moins de 64 000 \$ et la parcelle des terres publiques attenantes au lac Murray pour 41 000 \$.

PARTIE III
QUESTIONS À L'ÉTUDE

Le conseiller juridique de la Première Nation et le gouvernement du Canada ont convenu que la Commission devrait se pencher sur les questions suivantes au cours de son enquête :

À la lumière des preuves et des observations présentées au Ministre des Affaires indiennes, la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar concernant le barrage de la rivière Eel a-t-elle été rejetée à juste titre conformément à la politique sur les revendications particulières énoncée dans le document intitulé *Dossier en souffrance*? La revendication divulguait-elle un manquement de la Couronne à une « obligation légitime », notamment :

- 1. Quelle était la nature et l'ampleur de la violation du Traité de 1779?**
- 2. La Couronne fédérale a-t-elle enfreint le décret du 24 février 1807 établissant la réserve d'Eel River Bar?**
- 3. La Couronne fédérale a-t-elle dérogé à l'entente fédérale-provinciale de 1958 en vertu de laquelle le Nouveau-Brunswick a transféré au gouvernement fédéral des terres réservées aux Indiens?**
- 4. La Première Nation d'Eel River Bar détenait-elle des droits de riverain sur la rivière Eel et ces droits ont-ils été violés par la Couronne fédérale?**
- 5. La Couronne fédérale a-t-elle contrevenu aux articles 18, 28, 35 ou 37 à 41 de la *Loi sur les Indiens*, LRC 1952, c. 149?**
- 6. La Première Nation d'Eel River Bar a-t-elle obtenu une compensation juste et équitable pour les pertes subies à la suite de la construction du barrage sur la rivière Eel?**
- 7. La Couronne fédérale avait-elle l'obligation de fiduciaire de négocier directement avec des tiers l'entente relative à la compensation de mai 1970 au nom de la Première Nation d'Eel River Bar? Le cas échéant, la Couronne fédérale a-t-elle manqué à son obligation de fiduciaire?**
- 8. La Couronne fédérale avait-elle l'obligation de fiduciaire de fournir des conseils juridiques impartiaux au cours des négociations qui ont mené à la signature de l'entente relative à la compensation conclue en mai 1970? Le cas échéant, la Couronne fédérale a-t-elle manqué à cette obligation de fiduciaire?**

Au cours de la présente enquête, la Commission a reçu et a examiné un important recueil de documentation historique, de témoignages oraux des anciens de la Première Nation d'Eel River Bar ainsi que des présentations détaillées écrites et orales sur des faits et des lois que le conseil juridique

ont soumises au nom des parties. Bref, de nombreux renseignements ont été fournis à la Commission aux fins de nos délibérations.

La partie IV du présent rapport expose notre analyse et nos conclusions et traite les questions sous trois principales sections. La première section examine la nature et la portée des droits de pêche de la Première Nation et si la construction du barrage a enfreint ces droits. La deuxième partie de notre analyse étudie si la Couronne manque à ses obligations réglementaires en vertu de la Loi sur les Indiens en octroyant une lettre patente et en autorisant l'expropriation des terres de la réserve d'Eel River en 1970. Finalement nous considérons, en se fondant sur les faits du présent cas, la nature et la portée des obligations de fiduciaire de la Couronne.

PARTIE IV
ANALYSE

QUESTION 1 NATURE ET ÉTENDUE DES DROITS DE PÊCHE

Quelle était la nature et l'ampleur de la violation du Traité de 1779?

La Couronne fédérale a-t-elle enfreint le décret du 24 février 1807 établissant la réserve d'Eel River Bar?

La Couronne fédérale a-t-elle dérogé à l'entente fédérale-provinciale de 1958 en vertu de laquelle le Nouveau-Brunswick a transféré au gouvernement fédéral des terres réservées aux Indiens?

La Première Nation d'Eel River Bar détenait-elle des droits de riverain sur la rivière Eel et la Couronne fédérale a-t-elle porté atteinte à ces droits?

La Première Nation prétend que le Traité de 1779 et le Décret de 1807 établissant la réserve d'Eel River Bar garantissaient à la Première Nation le droit de pêcher dans les eaux à proximité de la réserve et que la [traduction] « participation du gouvernement fédéral et l'acquiescement au projet de barrage constituaient une violation des droits de pêche à des fins personnelles et commerciales des membres de la Première Nation... »²⁹⁷.

Selon le Traité de 1779, « les troupes de sa Majesté ou autres fidèles sujets ne doivent nuire en aucune façon aux activités de chasse et de pêche » des Micmacs du Nouveau-Brunswick, de cap Tourmentin jusqu'à la baie des Chaleurs. Dans la cause *La Reine c. Paul*, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a interprété cette clause comme suit : le Traité de 1779 reconnaît et confirme les droits antérieurs de chasse et de pêche des Micmacs, qu'ils exercent depuis toujours²⁹⁸. Même si aucune preuve n'a été présentée à la Cour concernant la région désignée comme « districts » aux termes du Traité, le juge en chef Hughes indique ce qui suit :

²⁹⁷ Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 27, para. 75.

²⁹⁸ *La Reine c. Paul*, [1981] 2 CNLR 83 (NBCA).

[Traduction]

Dans ces circonstances, selon mon interprétation, les districts font référence aux réserves micmacs situées entre le cap Tourmentin et la baie des Chaleurs... et aux Indiens ayant le droit de vivre sur ces réserves. Par conséquent, je considère que le droit de pêche et de chasse de ces Indiens est limité à ces réserves²⁹⁹.

La Première Nation prétend par ailleurs que le Décret de 1807 établissant la réserve indienne d'Eel River Bar confirme également l'existence de ces droits ancestraux de pêche. En vertu du Décret :

[Traduction]

... le tronçon de terrain vacant de la rivière Eel qui commence au lot n° 6 au nord de l'embouchure de la rivière Eel et s'étend jusqu'au lot n° 1 à l'extrémité de la plage de sable qui forme l'accès à la rivière — y compris la pêche à la rivière Eel, est réservé aux Indiens — à l'exception de la plage de sable antérieurement réservée à la pêche publique.

La Première Nation soutient qu'il est nécessaire de prendre en compte l'objectif de l'établissement de la réserve indienne afin de déterminer la nature et l'ampleur des droits de la Première Nation dans les plans d'eau adjacents à la réserve. Dans la cause *Pasco c. Chemins de fer nationaux du Canada*, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a rendu l'injonction provisoire demandée par une bande indienne pour interdire la construction de la voie ferrée le long d'une rivière, invoquant que ces travaux porteraient atteinte aux droits de riverain et de pêche de la bande. Bien qu'elle n'ait pas statué sur ce point, la Cour a indiqué que la revendication, par la bande, de droits fonciers visant la rivière était bien fondée pour les raisons suivantes :

[Traduction]

La superficie des réserves indiennes de la province a été réduite sous prétexte que la survie des Indiens ne dépendait pas de l'agriculture et que tant que leurs droits de pêche étaient protégés, leurs besoins en terre étaient minimum³⁰⁰.

²⁹⁹ *La Reine c. Paul*, [1981] 2 CNLR 83 à 90 (NBCA).

³⁰⁰ *Pasco c. Chemins de fer nationaux du Canada*, [1986] 1 CNLR 34 (BCCA), confirmant [1986] 1 CNLR 35 à 41 (BCSC).

Ce point de vue est appuyé par Richard Bartlett dans son article intitulé « *Aboriginal Water Rights in Canada: A Study of Aboriginal Title to Water and Indian Water Rights* ». M. Bartlett conclut que dans le cas des réserves comme celle d'Eel River Bar qui sont établies par décret plutôt qu'en vertu d'un traité ou d'une entente, l'intérêt des Indiens pour les plans d'eaux adjacents aux réserves établies au terme d'une mesure administrative doit être déterminé par le biais d'un examen des circonstances et des instruments avec lesquels les terres ont été réservées³⁰¹.

Par conséquent, le conseiller juridique de la Première Nation affirme que la Première Nation d'Eel River Bar a le droit de pêcher dans les eaux adjacentes à des fins de subsistance, car la réserve établie pour la Première Nation est petite et que les terres ne conviennent pas à l'agriculture. Se basant sur ce raisonnement, le conseiller juridique soutient que les droits de pêche de la Première Nation sont « des droits non exclusifs de non-ingérence dans la pêche à des fins personnelles et commerciales »³⁰².

Le Canada ne conteste pas le fait que le Traité de 1779 protège le droit de la Première Nation de pêcher à l'intérieur et autour de la réserve d'Eel River Bar, mais il soutient qu'il convient plutôt de déterminer si la construction du barrage de la rivière Eel a été dûment autorisée et si la Première Nation a reçu une compensation convenable pour les pertes subies par suite de la construction du barrage³⁰³. Le Canada prétend que si la construction du barrage a porté atteinte aux droits de la Première Nation conférés par le Traité de 1779, l'entente de 1970 a compensé cette violation.

Après avoir pris en compte toutes les preuves et les arguments présentés par le conseiller juridique sur le sujet, nous avons l'impression de ne pas disposer de suffisamment d'information pour tirer des conclusions définitives concernant la nature et l'ampleur des droits conférés à la Première Nation par le Traité. Nous pouvons toutefois formuler les commentaires suivants sur la nature de ces droits issus du Traité sous réserve qu'ils ne soient pas considérés comme concluants. D'abord, même si aucune preuve n'a été présentée à la Commission concernant le contexte et les

³⁰¹ Bartlett, Richard H., « *Aboriginal Water Rights in Canada: A Study of Aboriginal Title to Water and Indian Water Rights* », (Université de Calgary, 1988) à 37. M. Bartlett tire ses conclusions des trois jugements suivants : *Burrard Power Co. v. The King*, [1911] AC 87 (PC); *Attorney General for Quebec v. Attorney General for Canada [subnom. Star Chrome Mining]*, [1921] 1 AC 401 (PC); *Davey v. Isaac* (1977), 77 DLR (3d) 481(SCC).

³⁰² Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 30.

³⁰³ Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 31.

intentions historiques des parties signataires du Traité de 1779, on ne conteste pas le droit de pêche de la Première Nation conféré par le Traité parce que la réserve est située entre le cap Tourmentin et la baie des Chaleurs. Par ailleurs, puisque les terres de la réserve ne conviennent pas à l'agriculture, il est raisonnable de conclure que la réserve a été établie de sorte à permettre à la Première Nation d'assurer sa subsistance en exploitant les ressources halieutiques à l'intérieur et autour de la réserve³⁰⁴. Ensuite, conformément au Décret de 1807, seule la Première Nation avait le droit de pêcher dans la « rivière Eel »; toutefois, la plage de sable était réservée à la pêche publique. Il faut noter que l'utilisation expresse de la majuscule pour désigner des endroits particuliers laisse entendre que le Décret visait à concéder aux Micmacs le droit de pêcher dans la « rivière Eel » et non le droit de pêcher l'« anguille ». Il est difficile sans autres preuves et arguments de déterminer si la pêche publique à la plage de sable faisait référence aux parcs de palourdes au bord de la rivière Eel ou si le Décret limitait effectivement les droits de pêche conférés à la Première Nation par le Traité dans les parcs de palourdes.

Nous considérons également qu'on ne peut interpréter que les droits conférés par le Traité de pêcher le poisson et les palourdes « sans aucune intervention » de la part de la Couronne britannique et de ses sujets étaient inviolables au moment de la construction du barrage dans les années 1960. Avant la promulgation de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui reconnaît et confirme « la validité des droits ancestraux et des droits conférés par le Traité » des Premières Nations du Canada, la Couronne pouvait porter atteinte aux droits conférés par des traités ou éteindre ces droits dans la mesure où elle exprimait son « intention claire et expresse » de le faire³⁰⁵. Bien que le conseiller juridique de la Première Nation ait raison de dire qu'après 1982, les droits issus des traités ne pouvaient être éteints ou violés à moins que la Couronne satisfasse au strict critère de la justification établi par la Cour suprême dans la cause *Sparrow c. La Reine*³⁰⁶, les droits dont il est question dans le présent document ont été violés par la construction du barrage dans les années 1960

³⁰⁴ Rappelons qu'en 1938, l'inspecteur des Agences indiennes avait indiqué que les terres de la réserve n'étaient pas adéquates pour l'agriculture en raison des zones marécageuses et qu'on « n'aurait pas pu choisir pire endroit pour l'établissement d'une réserve », Jude Thibeault, inspecteur des Agences indiennes aux Affaires indiennes à Ottawa, 16 septembre 1938, dossier du MAINC 271/30-13-3, Vol. 1 (Documents de la CRI, p. 58).

³⁰⁵ *R. c. Sparrow*, [1990] CNLR 1.

³⁰⁶ *R. c. Sparrow*, [1990] CNLR 1.

et auraient été soumis à la loi en vigueur à l'époque. Par ailleurs, comme l'a indiqué le conseiller juridique de la Première Nation, cette dernière peut encore négocier un règlement pour compenser la violation des droits conférés par le Traité³⁰⁷.

En bref, nous concluons que la construction du barrage contrevient aux droits conférés par le Traité de 1779 puisqu'elle entrave le droit des Micmacs de pêcher librement sans aucune ingérence de la Couronne³⁰⁸. Nous reconnaissons et appuyons les allégations de la Première Nation concernant l'importance de ses droits de chasse et de pêche et acceptons que le Traité avait pour but de protéger un moyen de subsistance permettant à la Première Nation de survivre depuis des temps ancestraux. Au cours de la séance d'information, les membres de la Première Nation d'Eel River Bar ont donné suffisamment de preuves de l'importance de la pêche aux palourdes pour la culture et la survie de la Première Nation. Il faut toutefois déterminer si la Couronne avait l'autorité légale, conformément à la loi ou à une entente conclue avec la Première Nation d'Eel River Bar, de construire le barrage en 1963. Dans les deux cas, le Traité de 1779 protégeait les pratiques traditionnelles de la pêche de la Première Nation et sa dépendance à l'égard de la pêche, et nous considérons que la Première Nation a droit à une compensation pour la violation des droits conférés par le Traité et les dommages causés à son moyen de subsistance.

Bien qu'on se demande si les Affaires indiennes savaient que le Traité conférait à la Première Nation des droits de pêche à l'intérieur et autour de la réserve lorsque le projet de construction du barrage a été proposé en 1962, il est évident que toutes les parties prenant part aux négociations ont pris en compte le fait que la Première Nation avait droit à une compensation pour les pertes économiques que pourrait entraîner le barrage. Même si on ne fait nullement mention du Traité de 1779 dans les négociations qui ont mené à la conclusion de l'entente de 1970, les Affaires indiennes étaient clairement conscientes que l'indemnisation devant être versée à la Première Nation viserait

³⁰⁷ Transcription de la CRI, le 20 février 1997, p. 45. (Murray Klppenstein).

³⁰⁸ Sur ce point, nous convenons avec le conseiller juridique de la Première Nation que les faits de la cause *Claxton c. Saanichton Marina Ltd.*, [1989] 3 CNLR 46 (BCCA) sont fort similaires, car, dans cette cause, le Traité garantissait à la Première Nation le droit de poursuivre ses activités de pêche « comme auparavant ». Toutefois, la cause *Claxton* diffère en deux points. D'une part, dans cette cause, les droits conférés par le Traité étaient protégés par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, en vertu de laquelle la Couronne est tenue de respecter une norme de justification très stricte lorsqu'il y a violation *prima facie* de droits non éteints conférés par un traité : *Sparrow c. La Reine*, [1990] 1 SCR 1075. D'autre part, la Première Nation concernée n'avait conclu aucune entente autorisant une violation de ses droits de pêche.

principalement à compenser les pertes économiques liées aux dommages causés aux pêches, plus particulièrement la pêche aux palourdes de la bande. Au début des discussions concernant le projet de construction du barrage, M. McKinnon a indiqué que la construction du « barrage nécessitait l'inondation d'un très grand parc à palourdes qui, à ce moment-là, fournissait près de la moitié de la production de palourdes. Ce parc était par conséquent très précieux pour les Indiens »³⁰⁹. En 1970, la Première Nation a conclu une entente et une compensation lui a été versée pour les dommages causés par le barrage. Ces derniers étaient décrits dans les attendus de l'entente de la façon suivante : « l'Autorité reconnaît que la construction du barrage et du réservoir a diminué les quantités de poissons, de crustacés et coquillages, de gibier d'eau et des autres ressources naturelles qui étaient auparavant accessibles aux Indiens »³¹⁰.

Sous réserve de nos commentaires ci-après quant à savoir si la ville de Dalhousie et la province du Nouveau-Brunswick ont obtenu une autorisation légitime de construire le barrage sur les terres de la réserve et si une compensation convenable a été versée à la Première Nation d'Eel River Bar, nous considérons que la violation des droits de la Première Nation conférés par le Traité n'est pas suffisante en soi pour instaurer une obligation légitime exceptionnelle de la part de la Couronne fédérale.

À la lumière des constatations susmentionnées, la Commission n'est pas tenue de déterminer si la Première Nation possédait des droits de riverain en plus des droits conférés par le Traité pour pêcher dans les eaux adjacentes à la réserve ou si le Canada a dérogé à l'entente fédérale-provinciale en vertu de laquelle la province du Nouveau-Brunswick a transféré l'administration et le contrôle des terres de la réserve indiennes au gouvernement fédéral. À notre avis, la revendication de la Première Nation visera, en bout de ligne, à déterminer si la construction du barrage a été dûment autorisée et si une compensation adéquate a été versée à la Première Nation pour les dommages causés à l'usage bénéficiaire des pêches.

³⁰⁹ F. B. McKinnon, directeur régional, Bureau régional des Maritimes des Affaires indiennes aux Affaires Indiennes, le 27 février 1962, dossier du MAINC 271/31-5513-3-1, volume 1 (Documents de la CRI, p. 126).

³¹⁰ Accord entre le conseil de la bande d'Eel River, la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick et sa Majesté du chef du Canada, le 14 mai 1970 (Documents de la CRI, p. 463).

QUESTION 2 AUTORISATION DE DÉLIVRER UN PERMIS ET D'EXPROPRIER DES TERRES DE LA RÉSERVE DE LA RIVIÈRE EEL**La Couronne fédérale a-t-elle contrevenu aux articles 18, 28, 35 ou 37 à 41 de la *Loi sur les Indiens*, LRC 1952, ch. 149?**

Afin de faciliter la consultation, les dispositions pertinentes de la *Loi sur les Indiens*, LRC 1952, ch. 149 sont données en annexe D du présent rapport.

Article 18

Voici le texte du paragraphe 18(1) de la *Loi sur les Indiens* :

18. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, Sa Majesté détient des réserves à l'usage et au profit des bandes respectives pour lesquelles elles furent mises de côté; sous réserve des autres dispositions de la présente loi et des stipulations de tout traité ou cession, le gouverneur en conseil peut décider si tout objet, pour lequel des terres dans une réserve sont ou doivent être utilisées, se trouve à l'usage et au profit de la bande.

La Première Nation soutient que la cession d'une partie des terres de la réserve pour la construction du barrage de la rivière Eel « afin de promouvoir les intérêts généraux de la ville et des utilisateurs de l'industrie plutôt que ceux de la Première Nation » constitue une violation du paragraphe 18(1) de la *Loi sur les Indiens*, qui stipule que la Couronne détient des terres d'une réserve à l'usage ou au profit de la bande pour laquelle elles ont été mises de côté³¹¹. Elle maintient qu'il y a eu de nouveau violation du paragraphe 18(1) lorsque la Couronne a permis à la ville de Dalhousie de pénétrer indûment sur la réserve en 1962 alors que M. Medcof effectuait une étude préliminaire sur la pêche aux palourdes, et ce, au moins jusqu'en 1970, où une entente a été conclue avec la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick (RENB), qui prétendait autoriser l'utilisation et l'occupation des terres de la réserve. Par ailleurs, la Première Nation souligne qu'au cas où l'entente de 1970 est nulle, la province a contrevenu à la loi jusqu'en 1990³¹².

³¹¹ Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 33.

³¹² Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 33.

C'est la cause *Guerin c. La Reine* qui fait jurisprudence relativement au paragraphe 18(1). Elle concerne la cession de 162 acres de terres de la réserve par la bande indienne de Musqueam aux fins de location au club de golf Shaughnessy à condition que le contrat de location comprenne certaines modalités convenues par le conseil de bande. Conformément au document de cession, la Couronne était tenue de louer les terres dans des conditions jugées les plus favorables au bien-être de la bande. La bande a toutefois découvert par la suite que la Couronne avait accepté de louer les terres dans des conditions moins favorables que celles convenues par la bande.

Les huit membres de la Cour ont conclu que la Couronne avait une obligation légitime envers la bande concernant la cession et qu'elle avait manqué à cette obligation. Cependant, trois motifs différents de jugement ont été rendus par la Cour, chacun présentant une description différente de la nature de l'obligation de la Couronne dans les circonstances. Au nom de la majorité de la Cour, le juge Dickson (plus tard Juge en chef) a examiné le régime réglementaire régissant l'aliénation des intérêts fonciers des Indiens et a formulé les commentaires suivants concernant les obligations de la Couronne :

À mon avis, la nature du titre des Indiens et les modalités prévues par la Loi relativement à l'aliénation de leurs terres imposent à Sa Majesté une obligation d'*equity*, exécutoire en justice, d'utiliser ces terres au profit des Indiens. Cette obligation ne constitue pas une fiducie au sens du droit privé. Si, toutefois, Sa Majesté manque à cette obligation de fiduciaire, elle assumera envers les Indiens exactement la même responsabilité qu'aurait imposée une telle fiducie.

Le rapport fiduciaire entre Sa Majesté et les Indiens découle du concept du titre aborigène, autochtone ou indien. Cependant, le fait que les bandes indiennes possèdent un certain droit sur des terres n'engendre pas en soi un rapport fiduciaire entre les Indiens et Sa Majesté. Pour conclure que Sa Majesté est fiduciaire, il faut aussi que le droit des Indiens sur les terres soit inaliénable, sauf dans le cas d'une cession à Sa Majesté³¹³.

Le juge Dickson a indiqué que la Couronne avait d'abord accepté d'être mandatée par les Indiens concernant la vente ou la location de leurs terres conformément à la *Proclamation royale de 1763*, qui interdit aux bandes indiennes de transférer directement leurs intérêts fonciers à un tiers

³¹³ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 SCR 335.

sans d'abord abandonner ces intérêts à la Couronne³¹⁴. Cette obligation de céder les intérêts demeure un élément important de l'actuelle *Loi sur les Indiens* et, comme le juge Dickson l'a signalé, c'est de cette responsabilité stipulée dans ces dispositions que découle l'obligation de fiduciaire distincte de la Couronne :

En confirmant dans la *Loi sur les Indiens* cette responsabilité historique de Sa Majesté de représenter les Indiens afin de protéger leurs droits dans les opérations avec des tiers, le Parlement a conféré à Sa Majesté le pouvoir discrétionnaire de décider elle-même ce qui est vraiment le plus avantageux pour les Indiens. Tel est l'effet du par. 18(1) de la Loi.

Ce pouvoir discrétionnaire, loin de supplanter comme le prétend Sa Majesté, le droit de regard qu'ont les tribunaux sur les rapports entre Sa Majesté et les Indiens, a pour effet de transformer l'obligation qui lui incombe en une obligation de fiduciaire. . . [Un] contrat ou peut-être un engagement unilatéral impose à une partie l'obligation d'agir au profit d'une autre partie et que cette obligation est assortie d'un pouvoir discrétionnaire, la personne investie de ce pouvoir devient un fiduciaire. L'*equity* vient alors exercer un contrôle sur ce rapport en imposant à la personne en question l'obligation de satisfaire aux normes strictes de conduite auxquelles le fiduciaire est tenu de se conformer . . .³¹⁵

Le juge Dickson indique que « le pouvoir discrétionnaire qui constitue la marque distinctive de tout rapport fiduciaire peut, dans un cas donné, être considérablement restreint . . . » et que le paragraphe

³¹⁴ La *Proclamation royale de 1763*, L.R.C. (1970), App. II, qui enchâsse et officialise le processus par lequel seule la Couronne peut obtenir les terres indiennes en concluant une entente ou en achetant les terres des Indiens, stipule ce qui suit :

Attendu qu'il s'est commis des fraudes et des abus dans les achats de terres des sauvages au préjudice de Nos intérêts et au grand mécontentement de ces derniers, et afin d'empêcher qu'il ne se commette de telles irrégularités à l'avenir et de convaincre les sauvages de Notre esprit de justice et de Notre résolution bien arrêtée de faire disparaître tout sujet de mécontentement, Nous déclarons de l'avis de Notre Conseil privé, qu'il est strictement défendu à qui que ce soit d'acheter aux sauvages des terres qui leur sont réservées dans les parties de Nos colonies, où Nous avons cru à propos de permettre des établissements; cependant si quelques-uns des sauvages, un jour ou l'autre, devenaient enclins à se départir desdites terres, elles ne pourro nt être achetées que pour Nous, en Notre nom, à une réunion publique ou à une assemblée des sauvages qui devra être convoquée à cette fin par le gouverneur ou le commandant en chef de la colonie, dans lesquelles elles se trouvent situées. . . .

³¹⁵ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 SCR 335 à 383.

18(1) même indique que ce pouvoir discrétionnaire peut être réduit aux termes de n'importe quel traité, cession ou autres dispositions de la *Loi sur les Indiens*³¹⁶.

Le juge Wilson, étant d'accord avec les conclusions, souligne que le paragraphe 18(1) :

. . . il s'agit de la reconnaissance d'une réalité historique, savoir que les Indiens ont un droit de bénéficiaire sur leurs réserves et qu'il incombe à Sa Majesté de protéger ce droit et de s'assurer que les fins auxquelles les terres des réserves sont utilisées ne portent pas atteinte à ce droit. . . . Les bandes n'ont pas la propriété absolue des terres; leur droit est limité. C'est cependant un droit auquel Sa Majesté ne peut porter atteinte ou qu'elle ne peut diminuer par l'utilisation des terres à des fins incompatibles avec le titre indien, à moins évidemment que les Indiens y consentent³¹⁷.

Même si le juge Wilson reconnaît que la Couronne a une responsabilité de fiduciaire concernant la gestion des terres de réserves indiennes, il constate également qu'une bande indienne peut effectivement « empiéter sur » le pouvoir de la Couronne si elle a accepté de céder ses terres dans un but particulier³¹⁸.

Par conséquent, dans tous les cas, la portée des obligations de fiduciaire de la Couronne est toujours fonction de la nature du rapport entre la Couronne et la bande concernée. Il est également évident que dans des causes comme la présente, où nous traitons de la disposition des intérêts pour les terres de la réserve, l'étendue de ces obligations peut également dépendre des dispositions législatives pertinentes qui régissent l'aliénation ou l'utilisation et l'occupation des terres de réserve. Selon le contexte, les pouvoirs discrétionnaires de la Couronne peuvent être réduits si la bande a conservé une certaine autonomie en matière de pouvoir décisionnel par rapport à la Couronne. La nature du lien entre la Couronne et la bande permettra de déterminer si la Couronne possède une obligation de fiduciaire particulière et la portée de cette obligation. Le consentement de la bande à une cession ou une disposition restreinte des terres de la réserve peut constituer un facteur pertinent

³¹⁶ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 SCR 335 à 387..

³¹⁷ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 SCR 335 à 349.

³¹⁸ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 SCR 335 à 352.

selon le contexte. Ce point de vue a été confirmé par le juge Iacobucci dans *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)* où il indique :

Il est maintenant bien établi qu'il existe des rapports fiduciaires entre l'État fédéral et les peuples autochtones du Canada: voir l'arrêt *Guerin c. La Reine...* Néanmoins, il faut se rappeler qu'il n'y a pas une obligation fiduciaire pour chaque aspect des rapports entre fiduciaire et bénéficiaire: voir l'arrêt *Lac Minerals Ltd. c. International Corona Resources Ltd.* (1989), 61 DLR (4th) 14, 26 CPR (3d), 97 [1989] 2 R.C.S. 574. La nature des rapports entre les parties définit l'étendue, voire les limites, des obligations imposées³¹⁹.

Comme l'article 18 n'est qu'une expression de l'obligation de fiduciaire de la Couronne dans le contexte des terres indiennes, nous reviendrons sur ce point dans les sections suivantes. Il est toutefois important de ne pas oublier les principes énoncés par la Cour dans la cause *Guerin* et la politique sous-tendant la *Loi sur les Indiens* pour interpréter les diverses dispositions de la *Loi sur les Indiens* portant sur la cession, l'expropriation ainsi que l'utilisation et l'occupation des terres de la réserve. On s'attachera à déterminer dans les sections suivantes si la Couronne avait l'autorisation légale en vertu du paragraphe 28(2) et de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* d'inonder le bassin d'amont et de maintenir l'adduction d'eau de la rivière Eel sur les terres de la réserve. Ces articles de la Loi seront abordés un après l'autre.

Paragraphe 28(2) et la lettre d'autorisation de 1970

L'article 28 de la *Loi sur les indiens* stipule ce qui suit :

28. (1) Sous réserve du paragraphe (2), est nul un acte, bail, contrat, instrument, document ou accord de toute nature, écrit ou oral, par lequel une bande ou un membre d'une bande est censé permettre à une personne, autre qu'un membre de cette bande, d'occuper ou utiliser une réserve ou de résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.

(2) Le ministre peut, au moyen d'un permis par écrit, autoriser toute personne, pour une période maximale d'un an, ou, avec le consentement du conseil de la bande, pour

³¹⁹ *Quebec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)* (1994), SCR 159 à 183.

une période plus longue, à occuper ou utiliser une réserve, ou à résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.

Lorsque les travaux de construction du barrage ont débuté en 1963, la bande et les Affaires indiennes avaient autorisé les travaux malgré l'absence de toute entente ou de disposition officielle conformément à la *Loi sur les Indiens* autorisant la ville à utiliser et à occuper les terres de la réserve en vue de l'inondation. En 1963, aucun permis n'avait été délivré conformément au paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* en vue d'autoriser l'utilisation et l'occupation des terres de la réserve, et il n'y eût aucune cession ou expropriation des terres de la réserve à cet effet. Entre 1968 et 1970, le ministre des Affaires indiennes a émis des permis en vertu du paragraphe 28(2) de la loi pour permettre à la RENB d'utiliser et d'occuper les terres de la réserve pour établir et maintenir une route d'accès, un poste de pompage et une deuxième conduite d'eau pour assurer le transport de l'eau du barrage jusqu'à la ville de Dalhousie. En septembre 1968, un premier permis avait été délivré pour une période d'un an en attendant un règlement définitif entre la ville et la bande. La lettre d'autorisation de 1970 a concédé au ministère des Ressources naturelles un droit de passage et d'utilisation de 2,43 acres aux fins d'aménagement d'un poste de pompage et d'une conduite de 2,28 acres aux fins de construction d'une route d'accès et ce, « aussi longtemps qu'il sera nécessaire pour les fins décrites ». Dans la présente section, nous avons l'intention d'uniquement déterminer si la lettre d'autorisation de 1970 conférait à la RENB l'autorisation légale d'utiliser et d'occuper les terres de la réserve. Dans les sections suivantes, nous nous attacherons à déterminer si la ville et la RENB ont pénétré indûment sur les terres de la réserve de 1963 à 1970, année où un permis a été délivré en vertu du paragraphe 28(2) pour les emprises visant la route d'accès, la conduite et le poste de pompage où des terres ont été expropriées en vue de l'aménagement du réservoir du barrage conformément à l'article 35.

Le conseiller juridique de la Première Nation soutient que le Canada n'aurait pas dû émettre la lettre d'autorisation de 1970, car, en vertu du paragraphe 28(2), un permis ne peut être accordé que pour une période limitée. Par ailleurs, comme le permis conférait effectivement un intérêt foncier, la procédure adéquate aurait été d'obtenir une cession de la bande conformément aux procédures stipulées aux articles 37 à 41 de la *Loi sur les Indiens*. Afin d'appuyer ses allégations à l'effet que le permis conférait un intérêt foncier similaire à une location, la Première Nation a fait allusion aux

directives concernant la délivrance des permis énoncés dans le *Guide de la gestion foncière et des procédures* préparé par le ministère des Affaires indiennes en 1988. Le conseiller juridique soutient que :

[Traduction]

Conformément aux directives du gouvernement, le paragraphe 28(2) n'autorise pas l'octroi d'une location en guise de permis. Les permis ont pour but d'accorder des droits personnels plutôt que des droits propriétaires. Ils ne tendent pas à être exclusifs à une partie et sont habituellement accordés pour de courtes périodes. Le permis, qui a été offert à la province sous le régime de l'entente de 1970, n'était pas valide puisqu'il a créé un droit lié à la terre parce que le barrage est désormais une structure fixe permanente³²⁰.

Le guide susmentionné laisse entendre qu'il serait approprié de délivrer un permis pour accorder l'utilisation non exclusive d'une route ou d'une emprise ou pour permettre aux services d'utilité publique, comme le téléphone et les lignes de transport d'électricité, de desservir exclusivement une réserve indienne³²¹. Même si par le passé, on a eu recours au paragraphe 28(2) pour accorder des droits de passage aux services publics traversant des réserves pour desservir des terres non indiennes, le guide stipule que des permis ne devraient pas être octroyés pour « des installations permanentes comme des routes, des conduites, des lignes électriques et de téléphone et des ouvrages de support de surface alors fixés à demeure » sur des terres de réserve sauf si « le service d'utilité publique est destiné uniquement à la réserve et qu'il n'exige pas l'usage exclusif des terres visées »³²². Avant de tirer des conclusions définitives, il est toutefois important que la Commission examine d'abord la jurisprudence pertinente afin de déterminer si ces lignes directrices expriment l'interprétation judiciaire du paragraphe 28(2) et les circonstances dans lesquelles un permis peut être délivré par les Affaires indiennes.

³²⁰ Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 34.

³²¹ *Guide de la gestion foncière et des procédures*, MAINC, (1988), Pièce 2 de la CRI, Volume 1, page 26, p. 3.

³²² *Guide de la gestion foncière et des procédures*, MAINC, (1988), Pièce 2 de la CRI, Volume 1, page 26, p. 4.

Le conseiller juridique du Canada a invoqué la cause *Bande indienne Opetchesaht c. Canada*³²³, un jugement rendu par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, pour appuyer son argument à l'effet que l'entente de 1970 était valide puisque « la modification du paragraphe 28(2) en 1956, prévoyait un pouvoir général et illimité d'accorder des droits d'occupation et d'utilisation des terres de la réserve à des tiers sans qu'il y ait cession³²⁴ ». Étant entendu que l'octroi de droits dans une réserve se limite à ce qui serait considéré dans la common law comme un « permis » plutôt que comme un « droit foncier », le permis délivré en vertu du paragraphe 28(2) doit être jugé valide. Comme la lettre d'autorisation de 1970 ne nécessitait pas de transfert de titre ou l'octroi de propriété à la province du Nouveau-Brunswick, le Canada affirme qu'il n'était pas nécessaire d'obtenir des droits dans la réserve en vertu des dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à l'expropriation ou à la cession. Enfin, le Canada a signalé que la Cour d'appel avait conclu que le paragraphe 28(2) autorisait l'« octroi de droits pour une période d'une durée prédéterminée ou jusqu'à la réalisation d'un événement futur dont la date ne peut être déterminée au début de la période ³²⁵ ». Par conséquent, le Canada soutient que les permis accordés à la province du Nouveau-Brunswick étaient valides conformément à la loi en vigueur au moment où les parties ont préparé leurs mémoires. La Première Nation affirme que la Cour d'appel a rendu un mauvais jugement dans la cause *Opetchesaht* et que les faits qui nous intéressent sont différents de ceux de cette cause.

Après avoir pris connaissance des mémoires des parties sur la question, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision à l'égard de l'appel interjeté pour la cause *Opetchesaht*³²⁶ et a confirmé la décision de la Cour d'appel. Comme cette décision reflète la loi actuellement en vigueur, nous devons étudier attentivement le raisonnement de la Cour afin de déterminer si le jugement s'applique également aux circonstances qui nous intéressent en ce qui a trait à la Première Nation d'Eel River Bar.

³²³ *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, [1994] 4 C.N.L.R. 68 (B.C. C.A.).

³²⁴ Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 40.

³²⁵ Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 41.

³²⁶ *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S. p. 4 (par le juge Major).

Voici les faits concernant la cause *Opetchesaht*. En 1959, le ministre des Affaires indiennes a concédé, avec le consentement du conseil de bande des Opetchesaht, un droit de passage pour une ligne de transmission à travers la réserve de la bande en vue de fournir de l'électricité aux consommateurs ne vivant pas dans la réserve. De février à juillet 1958, la British Columbia Hydro and Power Authority (« Hydro ») a négocié avec la Couronne et la bande en vue d'acquérir un droit de passage. Les négociations, qui ont traîné, ont donné lieu à diverses propositions et contre-propositions, notamment le paiement d'un loyer annuel pour une période de 20 ans, la fourniture gratuite d'électricité aux membres de la bande, diverses offres établies suivant une valeur à l'acre, et l'expropriation de terres en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*. La Couronne et Hydro, avec le consentement du conseil de la bande, ont conclu un accord concédant une emprise de 150 pieds de largeur sur 7,87 acres (environ 2,5 % des terres occupées par la réserve). La contrepartie totale pour cette emprise consistait en un paiement unique de 125 \$ l'acre de terre visée par l'emprise. Rien ne prouve que la bande a reçu une somme inférieure à la juste valeur marchande.

Conformément au paragraphe 28(2), un permis a été délivré accordant en partie à Hydro le droit de construire, d'exploiter et d'entretenir une ligne de transmission d'énergie électrique ainsi que le droit exclusif d'occuper les parties de la surface de la réserve où des pylônes étaient érigés ainsi que la partie de l'espace aérien où les fils étaient tendus. La bande conservait le droit d'utiliser et d'occuper le reste de la superficie visée par le droit de passage, sous réserve de certaines restrictions touchant l'exploitation et l'entretien des structures installées. Le droit de passage conféré par le permis était valide « pendant la période où le droit de passage était requis pour les fins de la ligne de transmission d'énergie électrique »³²⁷. Hydro ne pouvait pas céder ses droits sans le consentement de la Couronne.

Vers la fin des années 1980, la bande a décidé de construire une route privée, une route d'accès au réservoir et au fossé de drainage à l'intérieur de l'emprise. Comme aucune entente n'a pu être conclue entre Hydro et la bande concernant les travaux d'aménagement proposés, en 1992, la bande a demandé à la Cour suprême de la Colombie-Britannique un jugement déclarant que le permis était nul et sans effet, une ordonnance de mise en possession du bien-fonds ainsi que des

³²⁷ *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié., dossier de la R.C.S., p. 4 (par le juge Major).

dommages-intérêts pour intrusion. La requête de la bande reposait sur l'affirmation que le paragraphe 28(2) ne permettait pas d'accorder un droit de passage pour une période indéterminée. Le juge de première instance a accueilli la demande et a déclaré que, en vertu du paragraphe 28(2), le permis n'était pas autorisé; toutefois, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a annulé cette décision en concluant que même si la période était indéfinie, elle était néanmoins déterminable.

Les juges de la Cour suprême du Canada ont rejeté l'appel; cependant, les avis étaient partagés (7-2) quant à savoir si le permis avait été délivré conformément au paragraphe 28(2). Le juge Major, qui était du côté de la majorité, a conclu que conformément au paragraphe 28(2), un permis peut être délivré pour une période indéterminée avec le consentement du conseil de bande dans la mesure où la période est mesurable et ne constitue pas une concession à perpétuité. Le juge McLachlin, représentant la minorité, indique que le paragraphe 28(2) ne peut être utilisé pour conférer une servitude ou un droit de passage pour une période indéterminée, car ceux-ci sont susceptibles de continuer à jamais. Un tel intérêt pour les terres de la réserve ne peut être aliéné que par voie de cession avec le consentement de l'ensemble des membres de la bande en vertu de l'article 37 ou par la procédure officielle d'expropriation prévue à l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*.

Au nom de la majorité, le juge Major indique que trois questions se posent lorsqu'on détermine si le paragraphe 28(2) autorisait la délivrance du permis :

Premièrement, quelle est la nature et l'étendue des droits conférés par le permis? Deuxièmement, est-ce que le permis prend fin lorsque survient un événement raisonnablement déterminable? Enfin, le permis constitue-t-il une « vente, une aliénation, une location ou une autre disposition » au sens de l'art. 37 de la *Loi sur les Indiens*, plutôt que la concession de droits en vertu du par. 28(2)?³²⁸.

Selon ce cadre d'analyse, le juge Major a conclu que la nature du droit de passage accordé par le permis était d'origine législative et analogue à une servitude sur les terres de la réserve, sujette à résolution lorsque le droit de passage pour la ligne de transmission d'énergie ne serait plus requis. Par ailleurs, les droits d'Hydro sur les terres ne sont pas exclusifs, car la bande conserve le droit de

³²⁸ *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S., p. 4 (par le juge Major).

passage et « la seule restriction imposée aux membres de la bande dans l'utilisation des terres visées est qu'elle ne peut y ériger de constructions ou entraver l'usage de la servitude de l'intimée Hydro. Hydro et la bande partagent l'utilisation du droit de passage³²⁹ ».

Quant à savoir si le permis a été délivré pour une période mesurable, le juge Major considère que la servitude d'origine législative a été accordée pour une période indéterminée, car on ne savait pas exactement quand les droits prendraient fin. Néanmoins, comme la servitude prendra fin lorsqu'elle ne sera plus requise pour la ligne de transmission, il s'agit « d'une période dont l'expiration est facilement déterminable »³³⁰. En outre, le juge Major n'est pas d'avis qu'Hydro contrôle la durée du permis de sorte à pouvoir qualifier le permis de perpétuel. La question de savoir si la ligne est « requise » par Hydro n'a pu être tranchée objectivement par les tribunaux.

Pour ce qui est de déterminer si l'expression « pour toute période plus longue » figurant au paragraphe 28(2) vise à limiter les permis à un certain nombre d'années, le juge Major estime qu'une période peut être mesurée d'après des dates ou des événements :

Dans la mesure où il est déterminable, le point d'expiration d'un permis n'a pas besoin d'être défini en fonction d'une date spécifique. La seule exigence est que la fin de la période soit déterminable et qu'elle ne constitue pas une concession à perpétuité³³¹.

Le juge Major indique toutefois que selon le cas, il est possible qu'un droit ait été concédé à perpétuité tout en donnant l'impression qu'il a été octroyé pour une période définie. Par exemple, il explique qu'un droit de passage « censé durer tant que brillera le soleil et que couleront les rivières » serait de toute évidence suspect, puisque le « terme est fonction d'un événement si lointain et si incertain qu'il s'agirait, en fait, d'une période perpétuelle »³³². Autrement dit, on doit examiner les faits de chaque cas afin de déterminer s'il agit d'un événement raisonnablement déterminable.

Similairement au cas présent, la bande des Opetchesaht a soutenu qu'il aurait fallu établir le droit de passage par cession à la Couronne conformément à l'article 37 de la *Loi sur les Indiens*, à

³²⁹ *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S., p. 10 (par le juge Major).

³³⁰ *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S., p. 11 (par le juge Major).

³³¹ *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S., p. 14 (par le juge Major).

³³² *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, (1997), non publié, dossier de la R.C.S., p. 14 (par le juge Major).

cause de sa durée éventuelle très longue. Pour répondre à cette question, le juge Major a examiné la teneur du droit indien quant aux terres des réserves et à l'interaction entre, d'une part, les dispositions concernant les aliénations visées par les articles 37 à 41 et, d'autre part, les autorisations visées par le paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*. L'art. 37 précise :

37. Sauf disposition contraire de la présente loi, les terres dans une réserve ne peuvent être données à bail ou faire l'objet d'un démembrement que si elles sont cédées conformément au paragraphe 38(2) à Sa Majesté par la bande à l'usage et au profit communs de laquelle la réserve a été mise de côté.

L'article 38 stipule en outre qu'une cession peut être absolue ou restreinte, conditionnelle ou sans conditions. Dans *Smith c. la Reine*, la Cour Suprême du Canada a statué que lorsqu'une bande prévoit la cession absolue et inconditionnelle de terres de la réserve, tout droit indien par rapport à ces terres expire³³³. Il est également vrai, toutefois, qu'on peut rattacher des conditions à une cession, de sorte que celle-ci ne dégage que partiellement ou temporairement les droits de la bande. Par conséquent, le juge Major a déclaré que « une cession est nécessaire, non seulement lorsque la bande indienne cède à jamais tous ses droits dans la réserve, mais aussi lorsqu'un droit est abandonné pour un certain temps »³³⁴. De plus, l'article 37 ne vise pas seulement la vente ou l'aliénation totale des terres d'une réserve : une cession est également nécessaire aux fins de les donner à bail ou de les démembrer. Le juge Major a fait remarquer également que la même analyse vaut aussi pour l'article 35, qui précise que le pouvoir d'expropriation peut s'exercer « relativement aux terres dans une réserve ou à tout droit sur celles-ci. »

Tandis que la règle générale veut que les ventes, les baux et tout démembrement par rapport aux droits des Indiens dans les réserves procèdent par voie de cession, le juge Major déclare que l'article 37 doit être lu en corrélation avec les autres dispositions de la *Loi* :

[Traduction]

Il ressort en outre clairement de la réserve énoncée au début de l'art. 37 que le législateur entendait que cet article soit appliqué en corrélation avec les autres

Smith c. La Reine, [1983] 1 R.C.S. 554.

Bande indienne des Opetchesaht c. Canada, (1997), non publié, dossier de la R.C.S., p. 16 (par le juge Major). Pour étayer ce point, le juge Major cite *St. Ann's Island Shooting and Fishing Club Ltd. c. The King*, [1950] R.C.S. 211, à la p. 219 (par le juge Rand).

dispositions de la *Loi sur les Indiens* et sous réserve de celles-ci. Cette réserve reconnaît expressément que d'autres dispositions de la *Loi sur les Indiens* portent également sur la vente, l'aliénation, la location ou toute autre disposition de terres situées dans une réserve.

[...]

La pratique suivie par le ministre démontre que ce dernier est d'avis que certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens* peuvent être utilisées de façon interchangeable, selon les circonstances. Il ressort de l'exposé conjoint des faits daté du 16 mai 1996 que, à la suite des modifications apportées en 1956 à la *Loi sur les Indiens*, la pratique au Canada était de conférer des droits de passage pour les lignes de transmission d'énergie à travers les terres des réserves par cession et transfert (art. 37), par expropriation (art. 35) et par permis (par. 28(2)).

[...]

La question est de savoir si le permis a été accordé à bon droit en vertu du par. 28(2). Peut-être que la servitude constituée par le permis aurait pu être accordée en vertu de l'art. 37, mais cet article doit être lu en corrélation avec les autres dispositions de la Loi sur les Indiens. La question à laquelle il faut répondre est plutôt de déterminer dans quelles circonstances le par. 28(2) ne peut s'appliquer, la disposition applicable par défaut étant la règle générale prévue à l'art. 37, qui interdit l'aliénation de terres n'ayant pas fait l'objet d'une cession.

À mon avis, le par. 28(2) ne s'applique pas dans les cas où il y a disposition permanente des droits des Indiens dans une partie des terres de la réserve.[...]

En l'espèce, l'intimée Hydro a obtenu des droits limités d'occupation et d'utilisation pour une période indéterminée mais par ailleurs déterminable et définissable. Il n'y a pas eu disposition permanente de quelque droit des Indiens. Par ailleurs, la Bande et Hydro étaient obligées de partager les droits d'utilisation et d'occupation des terres, à l'exception des parties du sol soutenant les pylônes et de l'espace aérien occupé par ceux-ci. Par conséquent, l'obligation de cession prévue à l'art. 37 ne s'applique pas au présent permis et, fait plus important encore, aucun droit supérieur à ceux autorisés par le par. 28(2) n'a été accordé. La servitude d'une durée indéterminée, qui, aux termes du permis, a été accordée, constitue une disposition d'un droit foncier limité qui ne dure pas éternellement.

On entendait certainement que le conseil de la bande puisse au moins avoir le droit d'accorder ce type de servitude. Une cession constitue une renonciation sérieuse au droit foncier cédé par les Indiens, et elle amène la Couronne à exercer un vaste pouvoir discrétionnaire et à assumer une obligation de fiduciaire tout aussi lourde à l'égard des terres indiennes ainsi cédées³³⁵.

Bande indienne des Opetchesaht c. Canada, (1997), non publié, dossier de la R.C.S., p. 17-20 (par le juge Major). [Italique ajouté]

La cour a commenté également sur la question de savoir si l'attribution de droits pour une période indéterminée était contraire au principe qui sous-tend la *Loi sur les Indiens* :

Il reste à déterminer si le fait d'accorder des droits pour une période indéterminée est incompatible avec le principe qui interdit l'utilisation des terres d'une réserve par des tiers sans l'approbation du ministre et de la bande visée. Cela nous amène à examiner les principes qui sous-tendent la règle d'inaliénabilité générale. Tant la common law que la Loi sur les Indiens visent à prévenir l'érosion de l'assise territoriale des Indiens qu'entraînerait la cession de terres par des membres ou groupes de membres d'une bande. Pour prévenir l'exploitation, le gouvernement doit donner son approbation, que ce soit par l'entremise du gouverneur en conseil (cession) ou du ministre: Bande indienne de la rivière Blueberry, précité, à la p. 370, le juge McLachlin.

Par contre, la *Loi sur les Indiens* vise aussi à conférer aux bandes une certaine autonomie dans la gestion de leurs ressources, à des fins commerciales, dans l'intérêt général de la bande. Les Indiens doivent donner collectivement leur consentement, que ce soit par un vote des membres de la bande (cession) ou par une résolution du conseil de la bande, de façon à garantir que les personnes touchées par le transfert y aient consenti. *Le degré de participation des divers membres d'une bande au processus d'approbation varie selon que la disposition proposée touche des droits individuels ou collectifs.* En cas de vente, de disposition et de location à long terme ou autre aliénation permanente d'un droit des Indiens sur les terres de la réserve, il doit y avoir une cession nécessitant le vote de tous les membres de la bande. Cependant, dans le cas des droits d'utilisation, d'occupation ou de résidence pour une période de plus d'un an, seule l'approbation du conseil de la bande suffit.

D'une part, il est important de protéger les droits de la bande, mais, d'autre part, il faut également favoriser et respecter son autonomie dans la prise des décisions concernant ses terres et ses ressources. Dans *Bande indienne de la rivière Blueberry*, précité, le juge McLachlin a fait état de ces valeurs, qui entrent parfois en conflit, à la p. 370:

À mon avis, les dispositions de la *Loi des Indiens* relatives à la cession des réserves des bandes établissent un équilibre entre les deux pôles extrêmes que constituent l'autonomie et la protection.

À la p. 358, le juge Gonthier, s'exprimant au nom de la majorité, a accepté ce principe:

Ainsi que l'a fait remarquer le juge McLachlin, la loi traite les peuples autochtones comme des acteurs autonomes en ce qui concerne l'acquisition et la cession de leurs terres, il faut donc respecter leurs décisions.

Tout en gardant à l'esprit ces deux principes d'autonomie et de protection, il convient de préciser que l'art. 37 et le par. 28(2) accordent, selon la nature des droits conférés, différents niveaux d'autonomie et de protection. En effet, l'art. 37 établit un degré élevé de protection en ce qu'il exige à la fois l'approbation du gouverneur en conseil et le vote de tous les membres de la bande. *Cela indique que l'art. 37 s'applique lorsque des droits importants sur des terres de réserve, habituellement des droits permanents, complets, ou les deux, sont transférés.* À l'opposé, le par. 28(2) vise des dispositions moins importantes, et le droit transféré doit avoir un caractère temporaire. Il ressort clairement de l'examen du permis en cause qu'il ne rompt pas l'équilibre établi par la *Loi sur les Indiens* en matière d'autonomie et de protection. Nous ne sommes pas en présence d'un cas où, compte tenu de la politique générale établie par la *Loi sur les Indiens*, il fallait effectuer une cession, avec toutes ses formalités administratives et juridiques³³⁶.

En s'appuyant sur ce raisonnement, le juge Major a conclu que le permis a été émis en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*. Il a fait remarquer aussi que le conseil de bande avait donné son consentement après de longues négociations entre les parties. Étant donné que les appelants n'ont pas, dans le cadre de la procédure en jugement sommaire, plaidé l'existence d'une injustice ou d'un marchandage inégal, la cour a refusé de tirer des conclusions sur d'autres points de droit et de fait, telles les prétentions d'influence indue et le manquement à l'obligation de fiduciaire, qui auraient exigé que l'on présente des éléments de preuve et des arguments et qu'on les examine dans le cadre d'un procès³³⁷.

Quant à la minorité, le juge McLachlin a considéré également l'interaction entre les dispositions régissant la cession, le pouvoir d'expropriation et les permis émis en vertu du paragraphe 28(2), à la lumière de la règle générale de l'inaliénabilité des droits propres au principe qui sous-tend la *Loi sur les Indiens*. Le juge McLachlin a admis que le permis n'était pas valide à perpétuité, dans le sens que son expiration ne dépendait pas seulement de la volonté de Hydro, mais elle pensait également que la durée de sa validité et la nature du droit aliéné étaient assez importants pour soustraire le permis à la compétence du paragraphe 28(2) :

Bande indienne des Opetchesahht c. Canada, (1997), non publié, dossier de la R.C.S., p. 21-22 (par le juge Major). [Italique ajouté]

Bande indienne des Opetchesahht c. Canada, (1997), non publié, dossier de la R.C.S., p. 23 (par le juge Major).

[...] il faut en même temps reconnaître que la servitude est susceptible de continuer à exister à jamais (ou tout au moins jusqu'à la fin du monde, auquel cas sa continuité devient théorique). Pour exprimer la situation en fonction des préoccupations des Opetchesaht, la servitude liera selon toute probabilité non seulement la génération actuelle, qui n'y a jamais consenti, mais de nombreuses générations à venir. Le permis peut, sans exagération, être qualifié d'aliénation de terres d'une réserve pour une période indéterminée, susceptible de toucher des générations futures des Opetchesaht, pendant aussi longtemps qu'il est possible de l'imaginer. Il convient de se demander si c'est le type de disposition dont le Parlement entendait autoriser la réalisation, en vertu des procédures sommaires prévues au par. 28(2) de la *Loi sur les Indiens*, sur accord entre le ministre et le conseil de bande en place. Ou s'agit-il plutôt du type d'aliénation d'un intérêt dans des terres que le législateur fédéral a cherché à assujettir aux mesures de protection établies par les dispositions en matière de cession et de transfert prévues à l'art. 37 de la Loi³³⁸?

Étant donné que le juge McLachlin considérait que la phrase « ou [...] pour toute période plus longue » dans le paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* était ambiguë, elle s'est fondée sur les principes qui régissaient l'interprétation des lois concernant les Indiens dans *Nowegijick c. La Reine*³³⁹ et *Mitchell c. Bande indienne Peguis*³⁴⁰ qui stipulent qu'il y a lieu d'interpréter de façon large les dispositions d'une loi qui visent à maintenir les droits des Indiens, et d'interpréter de façon restrictive les dispositions visant à les restreindre ou à les abroger. Tout en cherchant à maintenir un juste milieu entre les deux extrêmes de l'autonomie et de la protection qui sont présents dans plusieurs dispositions de la *Loi sur les Indiens*, le juge McLachlin a conclu :

L'article 28 n'a jamais eu pour objet de s'appliquer à d'importantes aliénations à long terme de droits des Indiens sur les terres de leur réserve. Il visait plutôt les occupations non exclusives à court terme – les travailleurs itinérants, les fournisseurs de services ou les locataires agraires. Conformément à cette interprétation, la meilleure façon de définir l'expression « pour toute période plus longue » est de dire qu'il s'agit d'une période correspondant à un nombre relativement peu élevé de mois ou d'années. Cette interprétation est également

Bande indienne des Opetchesaht c. Canada, (1997), non publié, dossier de la R.C.S., p. 6-7 (par le juge McLachlin), [Italique ajouté].

Nowegijick c. La Reine, [1983] 1 R.C.S. 29.

Mitchell c. Bande indienne Peguis, [1990] 2 R.C.S. 85.

logique en regard du texte de la loi. En effet, l'expression «pour toute période plus longue» se rattache à l'expression qui la précède: « pour une période d'au plus un an». Ce fait indique que le législateur fédéral entendait que l'expression «pour toute période plus longue » soit aussi une expression pouvant être exprimée sous forme de durées déterminées.

Se pose alors la question suivante : de quelle durée est l'utilisation courte ou temporaire envisagée au par. 28(2)? Pour les fins du présent pourvoi, il n'est pas nécessaire de trancher cette question. Une aliénation susceptible de se prolonger pendant aussi longtemps qu'on puisse imaginer n'est certainement pas visée par le par. 28(2). Cependant, à titre d'indications pour d'autres litiges, je dirais que des engagements pour des périodes dépassant les deux ans que dure le mandat des conseils de bande ne devraient pas être conclus en vertu du par. 28(2).

Cette interprétation est compatible avec le principe établi dans la *Proclamation royale de 1763*, et avec le principe selon lequel l'aliénation à long terme d'intérêts dans des terres indiennes ne peut être effectuée que par une cession en faveur de la Couronne et à laquelle consent l'ensemble des membres d'une bande. Accepter le point de vue des intimées en l'espèce équivaut à accepter que des parties cherchant à obtenir des droits à long terme ou d'une durée indéterminée dans des terres de réserve, sans acquérir tout à fait la propriété absolue, pourraient utiliser les dispositions relatives à la délivrance de permis de l'art. 28 pour contourner les exigences de la *Loi sur les Indiens* en matière de cessions, et disposer de droits à long terme dans les terres avec le seul consentement d'un conseil de bande qui ne fait que passer. Ce serait attribuer au législateur fédéral l'intention d'établir deux méthodes alternatives et incompatibles d'aliénation de droits importants dans les terres des réserves – l'une étant limitée et réglementée de manière stricte en vertu de l'art. 37, l'autre exigeant seulement l'approbation du ministre et du conseil de la bande. Enfin, ce serait imputer au législateur fédéral l'intention d'accorder à l'ensemble des membres de la bande le droit de décider d'une aliénation fondée sur l'art. 37, tout en les privant de ce pouvoir dans le cas de transferts susceptibles de constituer des aliénations aussi importantes en vertu du par. 28(2), et ce même si l'art. 37 fait du consentement des membres de la bande une condition d'aliénation, non seulement lorsqu'il y a transfert absolu de terres, mais aussi lorsque les terres sont louées ou qu'il en est autrement disposé. Je ne puis accepter que le législateur fédéral ait eu ces intentions³⁴¹.

Compte tenu des décisions majoritaires et des décisions minoritaires dans *Opetchesaht*, il est clair qu'il y a deux considérations dont il faut tenir compte pour déterminer si un permis émis en vertu du paragraphe 28(2) donne le droit d'utiliser et d'occuper une réserve à une fin particulière. La

Bande indienne des Opetchesaht c. Canada, (1997), non publié, dossier de la R.C.S., p.15-17 (par le juge McLachlin).

première concerne la période de validité fixée par le permis et la possibilité raisonnable d'en déterminer la fin. La deuxième concerne la nature et l'étendue du droit accordé. Ce sont les faits de chaque cause qui déterminent si l'on doit émettre un permis en vertu du paragraphe 28(2) aux fins de l'utilisation et de l'occupation de terres dans une réserve ou si l'on doit s'en tenir à la règle générale, c'est-à-dire avoir en mains une cession en vertu de l'article 37 pour accorder le droit en question.

En somme, dans *Opetchesaht*, la cour a tenu compte particulièrement du fait que le permis émis en vertu du paragraphe 28(2) n'attribue pas de droits exclusifs à Hydro. Le permis confère à celle-ci le droit d'installer une ligne à haute tension, ce qui signifie que, sauf pour les points d'appui sur le sol où étaient dressés les pylônes et l'espace aérien occupé par les lignes de transmission, la bande et Hydro partagent l'utilisation du droit de passage. Quand elle a conclu que le permis satisfaisait aux dispositions du paragraphe 28(2), la cour a examiné si le permis était permanent et l'étendue de la portée des droits accordés, étant donné que « l'art. 37 s'applique lorsque des droits importants sur des terres de réserve, habituellement des droits permanents, complets, ou les deux, sont transférés »³⁴². Nous pensons qu'en concluant ainsi, la cour était d'avis qu'il s'agissait d'une question de degré plutôt que d'un test absolu quand elle a décidé de l'opportunité du permis émis en vertu du paragraphe 28(2) – par opposition à une aliénation visée par l'article 37 (ou une expropriation visée par l'article 35). Nous sommes d'avis qu'il faut mesurer le degré à l'aide de deux échelles mobiles : l'une *temporelle*, portant sur la durée de la période convenue et la possibilité d'en établir la fin, et l'autre *substantive*, portant sur le contenu du droit accordé.

Si nous appliquons les principes de la décision d'*Opetchesaht* aux faits qui sont devant nous dans la cause de la Première Nation d'Eel River Bar, nous considérons que les facteurs suivants sont pertinents pour déterminer si l'utilisation et l'occupation des terres dans la réserve, aux fins de la conduite d'eau, de la route d'accès et du poste de pompage, ont été autorisées à bon droit par la lettre-autorisation de 1970 émise en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* :

1. Les droits accordés par la lettre patente de 1970 découlent des lois et sont analogues à un droit de passage sur les terres de la réserve de la bande, droits qui se terminent

Bande indienne des Opetchesaht c. Canada, (1997), non publié, dossier de la R.C.S., p. 22 (par le juge McLachlin).

- quand les terres ne sont plus nécessaires aux fins d'un poste de pompage, d'un droit de passage pour conduite d'eau et d'une route d'accès.
2. Les droits de la RENB sur la route d'accès n'étaient pas exclusifs, étant donné que la bande et la RENB avaient toutes les deux le droit d'utiliser la route d'accès;
 3. Les droits portant sur 2,43 acres de terres dans la réserve, accordés à la RENB pour y établir le poste de pompage et le droit de passage pour la conduite d'eau, sont essentiellement exclusifs parce que la conduite est installée au-dessus du sol, ce qui empêche tout partage éventuel de cette portion des terres avec la bande. Toutefois, la portée des droits n'est pas substantielle parce que la superficie des terres accordées par le permis s'élevait à environ 0,66 % du total des terres de la réserve qui restaient après déduction des expropriations et du droit de passage³⁴³.
 4. Le droit de passage a été accordé pour une période indéterminée. Bien qu'on ne puisse prédire le moment exact où la RENB perdrait ses droits, la fin de la validité du permis est facile à déterminer, et le permis n'a rien d'un droit accordé à perpétuité. La nécessité pour la RENB de conserver le terrain aux fins mentionnées dans le permis ne peut se décider qu'en cour, et la question ne relève pas de la seule discrétion de la RENB.
 5. Le droit de passage accordé à la RENB était expressément désigné comme n'étant pas une cession de terres « permanente et (ou) totale ». L'intention originale des parties, dont témoignent les RCB de 1963 et la correspondance subséquente, était de stipuler la prise des terres par la Province en vertu de l'article 35 de la *Loi*. En fin de compte, la terre nécessaire pour le réservoir du barrage a été expropriée. L'option d'émettre un permis en vertu du paragraphe 28(2) a été appuyée par McKinnon pour protéger la bande, si jamais la RENB alléguait que l'entente n'était pas valide pour justifier un éventuel refus de sa part de payer une indemnité à la Première Nation parce que les droits de celle-ci ne s'étendaient pas au lit de la rivière et à la pêche. Grâce aux démarches des Affaires indiennes, la RENB n'a obtenu qu'un droit réduit quant à l'utilisation et à l'occupation des terres, soit à des fins spécifiques et pour un temps déterminable. On pensait qu'un permis limité donnerait une certaine prise sur la RENB à la bande et aux Affaires indiennes quand il s'agirait d'exiger que la REMD respecte l'entente en versant comme convenu les droits annuels pour l'eau pompée à partir du réservoir du barrage.
 6. Quant à la partie « substantive » de l'analyse de la Cour Suprême dans *Opetchesaht*, nous n'avons aucune preuve relativement au présent cas que le poste de pompage et

L'étude sur l'interprétation des photos aériennes, qui fait état des problèmes de la fuite, indique qu'environ 6 hectares (ou environ 15 acres) étaient devenus inutilisables à cause de la fuite. A cette époque, cette partie des terres représentait environ 1 % du total de la superficie de la réserve.

le droit de passage de la conduite d'eau empêchent substantiellement la Première Nation d'utiliser les terres de sa réserve. Bien que le rapport concernant la fuite de la conduite et les répercussions de cette fuite sur la Première Nation et les terres de la réserve contienne des preuves quant aux problèmes causés par la fuite³⁴⁴, ces problèmes ont trait à l'obligation de la RENB d'entretenir la conduite plutôt qu'au rôle du Canada dans l'émission du permis. En effet, les problèmes causés par la fuite se seraient manifestés même si la RENB avait obtenu les terres pour le poste de pompage et la conduite d'eau par cession ou expropriation.

Nous sommes d'avis que si l'on considère ces facteurs à la lumière des aspects substantif et temporel de l'analyse *Opetchesaht*, on peut en conclure que le permis a été émis dans les règles en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi*. Il était valide pour une période indéfinie mais manifestement déterminable et justiciable. L'intérêt foncier accordé ne se réduisait pas à une aliénation permanente qui exige le consentement de tous les membres de la bande, comme c'est le cas lors d'une cession en vertu de l'article 37.

Nous devons aussi prendre en considération l'avis de la Cour Suprême dans *Opetchesaht* quant au principe qui sous-tend l'ensemble de la *Loi* et la question de savoir si le permis dans le cas présent permettait de trouver «un juste milieu entre l'autonomie et la protection». Nous entrons dans les détails de cette question ci-après, quand nous examinons les obligations de fiduciaire relatives à la construction du barrage et aux négociations qui ont précédé l'entente de 1970. Si nous suivons le raisonnement ci-dessus, toutefois, nous en venons à la conclusion que le permis délivré en vertu du paragraphe 28(2) pour conférer le droit d'utiliser et d'occuper les terres de la réserve aux fins d'une route d'accès, d'une conduite d'eau et d'un poste de pompage, a été délivré à bon droit.

Article 35 Expropriation concernant le barrage

La Première Nation soutient que l'expropriation visant 61,57 acres de terres de la réserve pour la construction du barrage en 1970 n'est pas valide en se fondant sur les arguments suivants. En premier lieu, ni la Couronne fédérale ni la province ne pouvaient exercer les pouvoirs d'expropriation aux termes de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* ou de la loi provinciale, parce que

E. Hulsman, Planificateur régional, Soutien aux bandes, Région de l'Atlantique, Ministère des Affaires indiennes et inuit, à R.D. Campbell, Directeur, Réserves & Trusts, Bureau régional de l'Atlantique, 7 février 1984, dossier du MAINC E-5661-3-06013, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 610). [Traduction]

ces pouvoirs ne peuvent s'exercer que dans le cas où un accord ne pourrait être conclu avec le propriétaire. La bande ayant accepté que les terres soient utilisées pour la construction du barrage, les pouvoirs ne pouvaient pas être exercés. En second lieu, le Canada n'a pas représenté les intérêts de la bande en autorisant l'expropriation, parce que « l'intention principale n'était pas de veiller aux intérêts des membres de la Première Nation, mais véritablement de promouvoir certains intérêts économiques »³⁴⁵. En troisième lieu, les procédures d'expropriation décrites dans l'*Expropriation Act*³⁴⁶ du Nouveau-Brunswick n'ont pas été respectées. La Première Nation soutient donc que la Couronne devait obtenir une cession en vue de l'aliénation de ces terres.

Dans sa réponse, le Canada affirme que les dispositions légales de l'*Expropriation Act* de la province et de la *Loi sur les Indiens* ont été respectées, puisque le gouverneur en conseil a consenti à la prise des terres de la réserve à des fins d'utilité publique, et que le fait que la bande ait accepté l'exercice des pouvoirs d'expropriation ne change rien à la nature non consensuelle de la prise des terres de la réserve, de sorte qu'une cession n'était pas obligatoire. En outre, l'accord de 1970 était valide et n'annule pas l'expropriation.

Avant de considérer les mérites de l'argumentation des parties, il convient de se reporter à l'article 35, qui se lit comme suit :

35.(1) Lorsque, par une loi fédérale ou provinciale, Sa Majesté du chef d'une province, une autorité municipale ou locale, ou une personne morale, a le pouvoir de prendre ou d'utiliser des terres ou tout droit sur celles-ci sans le consentement du propriétaire, ce pouvoir peut, avec le consentement du gouverneur en conseil et aux conditions qu'il peut prescrire, être exercé relativement aux terres dans une réserve ou à tout droit sur celle-ci.

(2) À moins que le gouverneur en conseil n'en ordonne autrement, toutes les questions concernant la prise ou l'utilisation obligatoire de terres dans une réserve, aux termes du paragraphe (1), doivent être régies par la loi qui confère les pouvoirs.

³⁴⁵ *Submission and Clarification of the Evidence and Supporting Legal Arguments in respect of the Eel River Bar First Nation Land Claim* (Présentation et clarification de la preuve et des arguments juridiques concernant la revendication territoriale de la Première Nation d'Eel River Bar, 14 février 1995, Pièce 8 de la CRI, p. 26.

³⁴⁶ L.R.N.B 1952, c. 77, modifiée.

(3) Lorsque le gouverneur en conseil a consenti à l'exercice des pouvoirs mentionnés au paragraphe (1) par une province, une autorité municipale ou locale ou une personne morale, il peut, au lieu que la province, l'autorité ou la personne morale prenne ou utilise les terres sans le consentement du propriétaire, permettre un transfert ou octroi de ces terres à la province, autorité ou personne morale, sous réserve des conditions qu'il fixe.

(4) Tout montant dont il est convenu ou qui est accordé à l'égard de la prise ou de l'utilisation obligatoire de terrains sous le régime du présent article ou qui est payé pour un transfert ou octroi de terre selon le présent article, doit être versé au receveur général à l'usage et au profit de tout Indien qui a droit à l'indemnité ou au paiement du fait de l'exercice des pouvoirs mentionnés au paragraphe (1).

L'article 35 prévoit deux méthodes qui auraient permis à la province du Nouveau-Brunswick d'obtenir l'intérêt indien sur les terres de la réserve pour y établir une retenue d'amont. En effet, le paragraphe 35(1) précise que « lorsqu'(une) province a le pouvoir de prendre ou d'utiliser des terres [...] sans le consentement du propriétaire », le gouverneur en conseil peut consentir à l'exercice des pouvoirs d'expropriation de la province pour la prise obligatoire de terres dans une réserve. Lorsque le gouverneur en conseil consent à l'exercice réel de ces pouvoirs d'expropriation aux termes du paragraphe 35(1), le paragraphe 35(2) stipule que toute question concernant la prise obligatoire de terres relève de la législation constitutive de l'administration expropriante, à moins d'instructions contraires du gouverneur en conseil. La deuxième méthode est énoncée au paragraphe 35(3), qui établit que le gouverneur en conseil peut, « au lieu que la province » [...] prenne ou utilise les terres sans le consentement du propriétaire, permettre un transfert ou un octroi de ces terres à la province [...], sous réserve des conditions qu'il fixe. » En vertu du paragraphe 35(3), le gouverneur en conseil détient donc le pouvoir discrétionnaire de transférer des terres de réserve à l'administration expropriante, sans entraîner les règles procédurales de la législation constitutive qui régirait autrement la prise obligatoire de terres de réserve.

Il y a une différence importante entre les deux méthodes. Si le gouverneur en conseil avait consenti à la prise aux termes du paragraphe 35(1), la province aurait dû exercer ses pouvoirs d'expropriation selon les procédures définies dans son *Expropriation Act*. Par contre, si cette autorisation avait été donnée aux termes du paragraphe 35(3), les procédures de la législation provinciale ne s'appliqueraient pas nécessairement, parce que le gouverneur en conseil jouit d'un vaste pouvoir discrétionnaire quant à la prescription des conditions du transfert de terres de réserve

en lieu et place d'une prise réelle des terres par la province. Que les pouvoirs d'expropriation s'exercent sous le régime du paragraphe 35(1) ou du paragraphe 35 (3), il faut démontrer, dans un cas comme dans l'autre, que l'administration expropriante a « le pouvoir » de prendre des terres sans le consentement du propriétaire.

Il est donc prévu aux paragraphes 35(1) et 35 (2) que des terres de réserve peuvent être expropriées, avec ou sans le consentement de la bande, à condition que le gouverneur en conseil y consente, comme l'exige la Loi. Dans les cas où l'administration expropriante ne peut conclure un accord avec la bande sur le montant à verser en compensation des terres requises pour un ouvrage public, le gouverneur en conseil peut permettre la prise de ces terres à cette fin en vertu du paragraphe 35(1), à condition que la disposition relative aux procédures en matière d'expropriation de la loi qui confère ces pouvoirs soit respectée à la lettre. Dans le cas présent, si le gouverneur en conseil avait consenti à la prise des terres de la réserve d'Eel River pour la construction de la retenue d'amont aux termes du paragraphe 35(1), la province aurait été obligée de se conformer strictement aux procédures d'expropriation de l'*Expropriation Act* du Nouveau-Brunswick³⁴⁷. La méthode d'expropriation visée à l'article 3 de l'*Expropriation Act* exige que les conditions suivantes soient réunies avant que la Couronne puisse prendre possession, utiliser ou jouir des terres expropriées : (1) le lieutenant-gouverneur en conseil prend un décret décrivant les terres à exproprier; (2) l'avis de décret et le plan des terres sont déposés au greffe (3) l'avis de décret et la description des terres sont publiés dans un journal local et (4) le propriétaire est indemnisé pour les terres. Les articles 5 à 11 prévoient que, si l'administration expropriante et le propriétaire ne parviennent pas à s'entendre sur le montant de l'indemnité, la question peut être transmise au Land Compensation Board, qui évalue le prix juste de la terre, les dommages et les frais pour lesquels le propriétaire doit être indemnisé. Ainsi, lorsqu'il y a désaccord, les procédures établies aux termes des articles 5 à 11 offrent une certaine protection aux propriétaires expropriés, de façon à ce qu'ils obtiennent une juste compensation.

Cependant, si l'administration expropriante parvient à s'entendre avec la bande quant à l'indemnité à verser pour les terres expropriées, le gouverneur en conseil peut, aux termes du

³⁴⁷ *Expropriation Act*, RSNB 1952, c. 77, modifiée.

paragraphe 35(3) de la *Loi sur les Indiens*, consentir au transfert des terres de réserve, *au lieu que les terres soient prises sans le consentement de la bande*, sous réserve de toutes les conditions qu'il peut prescrire. Ainsi, si la bande accepte l'expropriation, moyennant une indemnité convenue entre elle et l'administration expropriante, il n'est pas nécessaire de déclencher les exigences procédurales de la législation provinciale, dans la mesure où les terres peuvent être transférées en vertu du paragraphe 35(3).

Bien que le libellé du décret de 1970 ne précise pas quelle disposition a été utilisée pour autoriser le transfert, selon nous, la prise des terres de la réserve pour la construction de la retenue d'amont était valide aux termes du paragraphe 35(3) de la *Loi sur les Indiens*. Le libellé du décret et le contexte appuient la conclusion selon laquelle le gouverneur en conseil a autorisé le transfert de l'administration des terres de la réserve à la province du Nouveau-Brunswick sous le régime du paragraphe 35(3), au lieu que la province ait à prendre les terres sans le consentement de la bande, conformément aux procédures de l'*Expropriation Act*.

Cette conclusion se fonde sur trois considérations principales. Premièrement, le 7 juillet 1970, peu de temps après l'exécution de l'accord de 1970, l'avocat de la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, P.A. MacNutt, écrit à J.H. MacAdam, administrateur des terres des Affaires indiennes, afin de mettre la touche finale à la documentation requise pour le transfert à la province de l'administration et de la surveillance des terres. Dans cette lettre, MacNutt aborde la question de la loi ou des dispositions en vertu desquelles ces terres seraient transférées :

[Traduction]

Je présume que vous proposez d'utiliser le pouvoir conféré par le paragraphe 3 de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*, chapitre 149, S.R.C. 1952. Mon interprétation de ce paragraphe est la suivante : si une province détient les pouvoirs d'expropriation, le gouverneur en conseil peut, au lieu d'autoriser l'expropriation, autoriser le transfert ou l'octroi de ces terres à la province, selon les conditions et les modalités qu'il peut prescrire. Je pourrais montrer que, dans ce cas, la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick ne détient pas de pouvoirs d'expropriation aux termes de l'*Expropriation Act* de la province du Nouveau-Brunswick, ni aux termes de la loi en vertu de laquelle elle a été constituée. Toutefois, le ministre des Ressources naturelles de la province du Nouveau-Brunswick est investi des pouvoirs d'expropriation. J'ai joint à la présente l'*Expropriation Act* de la province du Nouveau-Brunswick. Vous noterez que la définition du terme « ministre » est suffisamment large pour englober le ministre des Ressources naturelles et lui conférer le pouvoir d'exproprier ces terres

en vertu de l'*Expropriation Act* et d'en permettre le transfert à la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick. Je pourrais ajouter que toutes les acquisitions de terres auprès de propriétaires privés dans la zone de la retenue d'amont se sont faites au nom de Sa Majesté du chef de la province du Nouveau-Brunswick, représentée par le ministre des Ressources naturelles. Une fois que les terres seront pleinement acquises, elles seront ensuite confiées, pour administration, à la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick. Vous observerez que l'accord conclu entre la Régie et le conseil de la bande d'Eel River et Sa Majesté du chef du Canada prévoit, à l'article 1, qu'après le paiement par la Régie, le Canada verra au transfert de l'administration et de la surveillance des terres en question à Sa Majesté du chef de la province du Nouveau-Brunswick, représentée par le ministre des Ressources naturelles.³⁴⁸

Le 23 juillet 1970, MacAdam répond à la lettre de MacNutt :

[Traduction]

Puisque vous nous avisez que la surveillance et la gestion des terres qui seront inondées, soit les lots 59, 60 et 61 qui figurent sur le plan n° 55628 des Archives d'arpentage des terres du Canada, doivent être transférées au ministre des Ressources naturelles, j'ai transmis, avec cette lettre, une demande au gouverneur en conseil afin qu'il autorise le transfert en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*.³⁴⁹

Ainsi, MacAdam semble être d'accord avec la suggestion de MacNutt selon laquelle le pouvoir conféré aux termes du paragraphe 35(3) suffit pour que le gouverneur en conseil transfère au ministre provincial des Ressources naturelles les terres nécessaires à la construction de la retenue d'amont. En outre, le libellé du décret confirme que le gouverneur en conseil a consenti au transfert de terres de la réserve, moyennant le paiement d'une indemnisation, au lieu que la province ait à exercer ses pouvoirs d'expropriation en vertu de l'*Expropriation Act*. Étant donné que la bande avait accepté d'être indemnisée pour les terres et les dommages, le gouverneur en conseil n'avait pas à autoriser une prise obligatoire aux termes du paragraphe 35(1) et des procédures de l'*Expropriation Act*, qui s'appliqueraient si la prise de terres se faisait sans le consentement du propriétaire.

³⁴⁸ P.A. MacNutt, avocat, ministère de la Justice, Fredericton, N.-B., à J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, 7 juillet 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 488-489).

³⁴⁹ J.H. MacAdam, administrateur des terres, Affaires indiennes, Ottawa, à P.A. MacNutt, avocat, ministre de la Justice, Fredericton, N.-B., 23 juillet 1970, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 493-494).

Deuxièmement, il est clair que la province détenait « le pouvoir » d'exproprier les terres en question. L'article 2 de l'*Expropriation Act* prévoit que « le lieutenant-gouverneur en conseil peut, en tout temps, acheter ou exproprier toute terre jugée nécessaire ou souhaitable pour la réalisation de tout ouvrage ou la mise en oeuvre de toute initiative d'utilité publique, ou pour toute autre cause d'utilité publique, ou pour réaliser tout ouvrage ou tout projet considéré comme étant dans l'intérêt public ». La définition d'un « ouvrage », de « travaux publics » ou d'une « initiative d'utilité publique » fournie à l'alinéa 1(2) de l'*Expropriation Act* est générale et englobe des travaux tels que les barrages, les travaux hydrauliques et les privilèges hydrauliques. La construction du barrage et la création d'une retenue d'amont pour alimenter en eau la ville de Dalhousie correspond à la définition de « travaux publics ».

Troisièmement, nous convenons également qu'il fallait considérer la construction du barrage et de la retenue d'amont comme des travaux d'utilité publique. L'avocat de la Première Nation a avancé comme argument que « l'intention dominante n'était pas d'agir dans le meilleur intérêt de la Première Nation, mais véritablement de promouvoir certains intérêts privés. Il a été dit que, dans l'intérêt de la ville et des utilisateurs de l'industrie, les pouvoirs d'expropriation conférés par l'article 35 seraient utilisés, parce qu'il était trop difficile d'utiliser les dispositions sur la cession³⁵⁰ ». Dans *Kruger*, un argument du même type a été avancé par le requérant et rejeté par la cour, qui a conclu que son pouvoir d'examiner l'exercice d'un pouvoir légal d'exproprier se limitait à des situations où l'on avait la « preuve que 'le but principal de l'expropriation' était de favoriser 'une conspiration délictuelle destinée à porter préjudice au propriétaire des terres'³⁵¹ ». Selon nous, on ne peut contester dans ce cas l'exercice du pouvoir discrétionnaire permettant de consentir à l'expropriation, parce que les travaux visaient principalement à promouvoir l'activité économique et la création d'emplois dans l'intérêt de la collectivité. Sur ce point, nous sommes en accord avec les observations du Canada :

³⁵⁰ Première Nation d'Eel River Bar, Présentation et clarification de la preuve et des arguments juridiques à l'appui de la revendication territoriale de la Première Nation d'Eel River Bar, 15 février 1995, (Pièce 8 de la CRI, p. 26).

³⁵¹ *Kruger*, [1985] 3 CNLR 15 à 37. La décision *Warne c. la province de la Nouvelle-Écosse et autres* (1969), 1 NGR (c) 150 à 152-53, a été citée comme fondement du critère à remplir par les tribunaux pour examiner l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière d'expropriation.

{Traduction}

Les terres ont été prises dans l'intérêt public. La preuve montre que c'était la ville de Dalhousie qui impulsait la construction du barrage, pour assurer un bon approvisionnement en eau afin d'attirer l'industrie dans la ville. . . Canadian Industries Limited proposait de commencer son activité à Dalhousie et allait avoir besoin d'un approvisionnement suffisant en eau pour le faire. Cet approvisionnement en eau était assuré par le gouvernement provincial (...). En outre, on prévoyait que la New Brunswick International Paper Plant augmenterait sa capacité au cours des années suivantes et qu'elle aurait également besoin d'un volume d'eau supplémentaire (...). Si, dans l'immédiat, la construction du barrage semblait servir uniquement l'intérêt des deux usines, il faut tenir compte du fait que l'expansion de leurs activités représentait des perspectives importantes d'emploi pour toute la ville, ainsi que pour la côte nord du Nouveau-Brunswick.³⁵²

Nous concluons que la construction du barrage devait surtout profiter à l'ensemble de la collectivité, parce qu'il augmentait l'approvisionnement en eau douce et qu'il pouvait accroître la concentration des industries dans la région. Même si d'autres sources d'approvisionnement en eau ont été envisagées par la ville, le site choisi était le meilleur pour le barrage. Il n'y a pas de preuve que l'intention dominante était de favoriser « une conspiration délictuelle destinée à porter préjudice au propriétaire des terres », et la bande elle-même s'intéressait aux possibilités d'emploi que créerait dans la région la construction du barrage. L'expropriation de terres de la réserve pour la construction du barrage et du bassin de retenue était effectivement dans l'intérêt du public et donc, valide.

Puisqu'il s'agissait d'une expropriation aux termes du paragraphe 35(3), ni la province ni le gouvernement fédéral n'avaient à se conformer aux procédures visant une prise obligatoire sous le régime de l'*Expropriation Act*, parce que cette loi ne s'appliquait pas dans ce cas. Et même si elle s'appliquait, nous ne sommes pas convaincus qu'il y ait eu inobservation de ses dispositions. En vertu de l'*Expropriation Act*, la province avait le pouvoir de demander à un tribunal compétent une injonction autorisant la prise de possession de la propriété. Toutefois, la province n'a pas à exercer ce pouvoir particulier à moins qu'une personne ne résiste ou ne s'oppose à la prise ou ne la conteste. Il n'est pas nécessaire que toute disposition légale sous le régime de l'*Expropriation Act* soit respectée, si le propriétaire des terres expropriées consent à l'expropriation et accepte le montant de l'indemnisation. Souvent, c'est au propriétaire qui conteste l'expropriation ou plus souvent,

³⁵² Mémoire du Gouvernement du Canada, 14 février 1997, p. 34.

l'indemnisation, d'utiliser les procédures aux termes de l'*Expropriation Act* ou d'autres lois en matière d'expropriation, pour contester la prise obligatoire ou le montant de l'indemnisation offerte par l'administration expropriante. L'*Expropriation Act* a pour particularité qu'elle permet la prise obligatoire par la province, à condition que soit respecté le droit légal à la compensation. Cette législation prévoit également un mécanisme qui permet de déterminer le montant de l'indemnisation : le Land Compensation Board (Office de l'indemnisation)³⁵³. Le fait que l'indemnisation puisse être déterminée par un tribunal provincial entraîne implicitement que les parties ont le pouvoir de consentir à une indemnisation pour expropriation et de convenir d'un règlement. La Première Nation d'Eel River Bar a clairement consenti à la prise obligatoire et accepté un règlement.

Cela nous amène au deuxième argument principal de la Première nation, qui affirme que ni la province ni le gouvernement fédéral ne pouvaient exercer leurs pouvoirs d'expropriation, parce que ces pouvoirs ne peuvent être exercés que s'il est impossible de conclure un accord avec la bande. Or, la résolution du conseil de bande du 9 avril 1963 demandait que le gouverneur en conseil autorise la ville de Dalhousie à exproprier les terres de la réserve aux termes de l'article 35 de la Loi. Le 16 avril 1963, les membres de la bande ont été réunis en assemblée générale pour discuter du projet de construction du barrage. Même si ce n'était pas une réunion de cession au sens formel, 24 des 25 électeurs admissibles présents étaient en faveur de la construction, sous réserve de l'application des modalités convenues dans la résolution du conseil de bande. Le conseil a demandé une expropriation, parce qu'il était urgent de donner suite au projet. Si un vote de cession était nécessaire, la bande et les Affaires indiennes pensaient qu'il faudrait au moins deux réunions de cession, dans la mesure où seulement 38 électeurs admissibles sur 87 vivaient à la réserve.

Cependant, lorsque les Affaires indiennes demandent un avis juridique au sujet de l'expropriation proposée, le conseiller juridique du ministère signale que les pouvoirs d'expropriation de la ville aux termes de la *Towns Act*³⁵⁴ « ne peuvent être exercés par la ville que si aucun accord n'est ou ne peut être conclu avec le propriétaire des terres. La résolution du conseil, sous réserve de

³⁵³ *Expropriation Act*, RSNB 1952, c. 77, modifiée, ss. 4B, 5, 6, 7, 11, 12, et 13.

³⁵⁴ La *Towns Act*, LNB 1961-62, c. 70, article 132, déclare : « Un conseil peut prendre les mesures nécessaires pour acquérir, selon des procédures d'expropriation, des terres, des bâtiments ou d'autres structures, et tout intérêt à cet égard, s'il existe une cause d'utilité publique et si le conseil ne parvient pas à s'entendre avec le propriétaire ou les propriétaires des biens sur des modalités d'achat ou de règlement (...) ».

l'acceptation par la ville des modalités définies, équivaut à un accord : les pouvoirs d'expropriation ne peuvent donc pas être exercés. »³⁵⁵ C'est pourquoi le conseiller juridique recommande qu'un permis provisoire soit accordé à la ville aux termes du paragraphe 28 (2) de la *Loi sur les indiens*, en l'attente d'une cession officielle par la bande. Et c'est pourquoi la Première Nation déclare dans ses observations que le Canada n'a pas suivi l'avis de son propre conseiller juridique en procédant à l'expropriation dans le cas du consentement de la bande.

Cependant, cet avis ne s'appliquait en rien aux pouvoirs d'expropriation conférés à la province du Nouveau-Brunswick par l'*Expropriation Act*, qui est la législation applicable dans ce cas. Même si la Première Nation a raison sur le fait que les pouvoirs d'expropriation aux termes de la *Towns Act* ne pouvaient être exercés si le propriétaire consentait à la prise des terres, ni les dispositions de l'*Expropriation Act* ni l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* ne comportent, à notre connaissance, de semblables restrictions. L'article 35 mentionne seulement le cas où une entité a le pouvoir de prendre ou d'utiliser les terres sans le consentement du propriétaire et non le cas particulier où il y a consentement véritable. En outre, pour les raisons énoncées plus haut, nous pensons que le paragraphe 35(3) de la *Loi sur les Indiens* conférait au gouverneur en conseil un vaste pouvoir discrétionnaire pour ce qui est de l'autorisation du transfert des terres de la réserve à la province, au lieu que les terres soient prises sans le consentement du propriétaire, à condition que les modalités contenues dans l'accord de 1970 entre la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, le conseil de bande et les Affaires indiennes soient respectées. Comme la bande avait accepté l'expropriation des terres de la réserve, sous réserve du paiement d'une indemnisation convenue entre elle et la Régie, le transfert des terres a été autorisé par le gouverneur en conseil sous le régime du paragraphe 35(3), plutôt que sous celui du paragraphe 35(1), et il n'était pas nécessaire de déclencher les modalités procédurales de l'*Expropriation Act*.

En outre, même si le conseil de la bande consentait à l'utilisation des pouvoirs d'expropriation en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* et était en faveur d'un règlement négocié au sujet d'une compensation pour les terres prises, le transfert demeurerait, essentiellement,

³⁵⁵ Jules D'Astous, chef, Division du développement économique, Affaires indiennes, au surveillant régional des Maritimes, Affaires indiennes, 19 août 1963, dossier du MAINC E-5661-3-06013-D2, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 220).

une prise obligatoire. La notion d'expropriation est définie comme suit dans *The Law of Expropriation and Compensation in Canada* :

[Traduction]

Le terme général d'« expropriation » renvoie à l'acquisition obligatoire (c'est-à-dire contre le gré du propriétaire) de biens, généralement de biens immobiliers, par l'État ou par l'un de ses organismes agréés. Le pouvoir d'expropriation est généralement reconnu comme le complément indispensable d'un gouvernement moderne, mais l'exercice de ce pouvoir donne presque toujours lieu à une expérience traumatisante pour le propriétaire concerné.³⁵⁶

Les propriétaires de terres participent fréquemment à des règlements négociés avec l'administration expropriante, mais l'expropriation demeure une prise obligatoire de terres sans le consentement du propriétaire, comme le déclare la Law Reform Commission de la Colombie-Britannique dans son *Report on Expropriation* de 1971 :

Lorsque des pouvoirs d'expropriation existent, les règlements négociés ne peuvent généralement pas être considérés comme volontaires de la part des vendeurs. Certes, dans certains cas, ceux-ci peuvent être contents de vendre, et dans d'autres, ils peuvent être satisfaits du prix négocié, même si, au départ, ils aient pu être réticents à vendre. *Mais le fait est que, sauf si les propriétaires consentent à vendre, les pouvoirs d'expropriation seront exercés. Et il est certain qu'à un moment où à un autre, la plupart des administrations expropriantes avertiront le propriétaire que, s'il est impossible d'arriver à un accord, les procédures d'expropriation seront amorcées.*³⁵⁷

Dans ce cas, les représentants de la ville ont été informés en 1963 qu'« il n'était pas certain que le gouverneur en conseil accorde une permission [aux termes de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*]

³⁵⁶ Eric C.E. Todd, *The Law of Expropriation and Compensation in Canada*, e éd. (Scarborough, Ontario : Carswell 1992), p. 1.

³⁵⁷ Law Reform Commission of British Columbia, *Report on Expropriation* (Victoria : Queens Printer, 1971), p. 37.

en cas d'opposition totale du conseil de bande³⁵⁸ ». Même si les Affaires indiennes avaient pour politique d'obtenir le consentement du conseil de la bande à l'expropriation avant de demander au gouverneur en conseil son consentement à la prise de terres de réserve, le gouverneur en conseil détenait néanmoins un vaste pouvoir discrétionnaire pour ce qui est d'autoriser l'exercice des pouvoirs d'expropriation de la province dans ce cas, si l'intérêt public était suffisamment important pour justifier une prise obligatoire. Il ne fait aucun doute que la bande et les Affaires indiennes aient considéré l'expropriation des terres de la réserve comme une possibilité distincte, compte tenu de l'importance de la promotion de l'industrie et de la création d'emplois dans la région de Dalhousie dans les années 1960. En fait, les négociations sur l'indemnisation ont commencé entre la bande, la ville et la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick alors que planait la menace d'une expropriation possible des terres sans le consentement de la bande.

Aux termes du paragraphe 35(3) de la *Loi sur les Indiens*, le gouverneur en conseil pouvait autoriser la province « à prendre ou à utiliser » les terres en question, au lieu que la province exerce ses pouvoirs d'expropriation en vertu d'une loi « de la législature provinciale » l'autorisant à prendre ou utiliser des terres sans le consentement du propriétaire. Il est clair qu'il y a eu négociation, accord et consentement de la bande quant au montant de la compensation à verser par la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick. Cet accord, ainsi que le consentement du gouverneur en conseil, ont rendu inutile le déclenchement de l'une des nombreuses procédures officielles d'expropriation prévues par l'*Expropriation Act*. Avancer que le paragraphe 35(3) obligeait la province à appliquer les règles formelles, matérielles et procédurales de l'*Expropriation Act* revient à ne pas tenir compte du pouvoir conféré par le paragraphe 35(3) au gouverneur en conseil, en vertu duquel celui-ci peut autoriser le transfert de terres de réserve à la province au lieu d'une prise obligatoire. Si cet argument était valable, cela signifierait, à toutes fins pratiques, qu'il n'existe pas de distinction entre le paragraphe 35(1) et le paragraphe (3). Il n'y aurait donc aucune différence entre les deux dispositions et le paragraphe (2), qui stipule que la législation de l'administration expropriante s'applique aux prises obligatoires aux termes du paragraphe 35(1). Ce paragraphe serait alors vide de sens et redondant, dans la mesure où le prolongement logique de cet argument ferait que l'expropriation, au sens des

³⁵⁸ F.B. McKinnon, surveillant, Bureau des Maritimes, aux Affaires indiennes, 21 janvier 1963, dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 172-173). Italique ajoutée.

paragraphes 35(1) et 35(3), devrait être conforme aux procédures d'expropriation de la province. D'après nous, le législateur ne pouvait avoir cette intention.

En conclusion, si le gouverneur en conseil avait consenti à la prise des terres en vertu du paragraphe 35(1), la province aurait dû exercer ses pouvoirs d'expropriation conformément aux procédures définies dans son *Expropriation Act*. Toutefois, en raison du pouvoir conféré sous le régime du paragraphe 35(3) et du consentement aux conditions d'expropriation, nombre des procédures de la législation provinciale ne s'appliquaient pas, puisque le gouverneur en conseil avait le pouvoir de prescrire les conditions du transfert des terres de réserve en lieu et place d'une véritable prise des terres par la province aux termes de la législation provinciale.

Il y a un autre argument implicite dans les observations de la Première Nation : le gouvernement fédéral aurait dû chercher à obtenir une cession au lieu d'autoriser l'expropriation des terres de la réserve pour le bassin de retenue. Dans *Opetchesaht*, le juge Major a confirmé que, même si la règle générale voulait que les ventes, locations et autres types d'aliénation d'intérêts indiens sur des terres de réserve s'effectuent par une cession, l'article 37 devait être lu avec et sous réserve d'autres dispositions de la Loi, notamment l'article 35 qui prévoit la prise obligatoire de terres de réserve sans le consentement de la bande. Dans le cas du permis visé au paragraphe 28(2), la cour a déclaré que la question était de savoir si le permis avait été accordé conformément à ce paragraphe. Si le paragraphe 28(2) ne s'appliquait pas, alors la disposition relative à l'inexécution exigeant une cession en vertu du paragraphe 37 devrait s'appliquer. De même, nous pensons qu'il faut déterminer si les terres de réserve ont fait l'objet d'une aliénation en bonne et due forme aux termes de l'article 37, de sorte que la règle générale exigeant une cession s'applique. Un argument semblable a été avancé par le requérant et rejeté par la cour fédérale d'appel dans le cas *Kruger*, qui a été évoqué dans le rapport de la Commission d'enquête sur la bande indienne de Sumas au sujet d'une expropriation liée à une emprise de chemin de fer. Comme la Commission l'a déclaré dans son rapport :

Toutefois, nous ne pouvons souscrire à l'argument selon lequel la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire en n'obtenant pas l'abandon des terres avant leur aliénation à des tiers. Comme nous l'avons vu précédemment, l'abandon et la prise de possession sont des mécanismes distincts. Qui plus est, l'article 48 de la *Loi des sauvages* (1906), la disposition concernant l'abandon de terres faisant partie des

réserves prévoit que «[s]auf les restrictions prévues par la présente Partie», nulle réserve ne peut être aliénée [...] avant d'avoir été abandonnée. Sont comprises parmi «les restrictions prévues par la présente Partie», les dispositions de l'article 46. Dans l'arrêt *Kruger*, la Cour a procédé à cette même analyse et les trois juges ont statué qu'il n'est pas nécessaire que les dispositions de la *Loi des Indiens* concernant l'abandon des terres de réserve aient été respectées lorsque de telles terres sont expropriées en application de dispositions équivalentes à celles de l'article 46.³⁵⁹

Pour les raisons énoncées ci-dessus, nous concluons que l'exercice des pouvoirs d'expropriation aux termes de l'article 35 était valide. Le Canada n'était donc pas tenu d'obtenir de la bande d'Eel River une cession des terres nécessaires à la construction du bassin de retenue. Cela dit, nous voulons voir, dans le point 3 ci-après, si la Couronne avait des obligations de fiduciaire en ce qui concerne l'exercice du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 35. Nous examinerons également les implications de l'argument de la Première Nation selon lequel la bande n'était pas représentée par un conseiller juridique indépendant durant les négociations. Avant d'aborder cette question, toutefois, nous voulons traiter du point relatif à l'autorisation d'utiliser les terres entre 1963 et 1970.

Violation du droit de propriété et retards de 1963 à 1970

En 1963, la ville de Dalhousie a construit le barrage sur des terres de la réserve d'Eel River et a inondé d'autres parcelles sans y être aucunement autorisée jusqu'en 1970, année où les terres à l'emplacement du barrage ont fait l'objet d'une expropriation et où une lettre d'autorisation a été transmise à la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick visant le poste de pompage, l'emprise de la canalisation et une route d'accès devant lui permettre d'entretenir le réseau de distribution d'eau de la rivière Eel. Aucune indemnité n'a été versée pour l'utilisation et l'occupation des terres de la réserve jusqu'en 1970, au moment où l'accord avec la bande a été conclu. D'après la Première Nation, le Canada a permis une violation du droit de propriété sur les terres en permettant à la ville de construire le barrage sans y être dûment autorisée, ce qui constitue une violation du paragraphe (1) 18 de la *Loi sur les Indiens*.

³⁵⁹ Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la bande de Sumas : Concession de l'emprise à la V.V. et E.* (Ottawa, février 1995), 47-48, repr. (1996) 4, Actes de la CRI, 40-41.

Le Canada soutient qu'il n'y a pas eu violation du droit de propriété au sens de la *Loi sur les Indiens*, parce que la bande et le conseil de bande ont accepté que la ville pénètre dans la réserve en 1963 pour construire le barrage. Le Canada prétend que la résolution du conseil de la bande du 9 avril 1963 autorisait la ville à pénétrer dans la réserve et à construire le barrage et recommandait au gouverneur en conseil d'exproprier les terres requises, en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*. Dans la mesure où la résolution du conseil de la bande prévoyait le paiement d'une indemnité avant la fin de 1963 pour les terres à inonder, et plus tard, en septembre 1967, lorsque les pertes concernant la production de palourdes ont été déterminées, la ville a donné suite au projet en se fondant sur cette autorisation pendant la poursuite des négociations. Le Canada prétend que, tandis que les parties ne pouvaient pas prévoir qu'il faudrait sept ans pour mettre la touche finale à un accord relatif à l'indemnité et à l'utilisation des terres, la bande « n'aurait pu se prévaloir du droit d'intenter une action pour violation de propriété, parce qu'elle a accepté des laisser la ville pénétrer dans la réserve pour effectuer les travaux nécessaires à l'achèvement du barrage et de la digue, comme le prouve la décision votée à l'assemblée générale et la résolution du conseil de la bande du 9 avril 1963 »³⁶⁰. Même la bande a pu soumettre une revendication pour violation du droit de propriété, le Canada affirme que celle-ci n'a subi aucun préjudice dans la mesure où l'accord de 1970 a permis le paiement d'une indemnité à la bande pour tout préjudice ou perte subie en raison de la construction du barrage et toute violation présumée du droit de propriété.

Après examen de l'argumentation du conseiller juridique, nous concluons qu'il y a bien eu violation du droit de propriété entre 1963 jusqu'en 1968 au moins. Que la bande ait ou non subi un préjudice pour lequel elle n'a pas reçu compensation est une question distincte que nous aborderons par la suite.

D'après nous, les articles de la *Loi sur les Indiens* qui régissent l'utilisation ou l'occupation des terres de réserve ou leur aliénation en faveur de non-Indiens doivent être interprétés de manière à établir un équilibre entre l'autonomie de la bande et le rôle de supervision et de protection de la Couronne. Dans les arrêts *Apsassin*³⁶¹ et *Opetchesaht*, la Cour suprême a conclu que l'exigence

³⁶⁰ Mémoire du Gouvernement du Canada, 14 février 1997, p. 43.

³⁶¹ L'arrêt *Apsassin* est cité comme suit : *Bande indienne de la rivière Blueberry et bande indienne de la rivière Doig c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 2 R.C.S. 344.

relative à l'approbation de la Couronne dans le cas d'une cession aux termes de l'article 37 ou au permis visé au paragraphe (2) 28 vise à s'assurer que la transaction ou l'utilisation proposée est approuvée non seulement par la bande, mais également par le ministre ou par le gouverneur en conseil, selon le cas, pour empêcher que la bande se fasse exploiter. L'article 28 de la *Loi sur les Indiens* est tout à fait clair quant à la responsabilité du ministre des Affaires indiennes en ce qui concerne l'utilisation et l'occupation de terres de réserve. Il se lit comme suit :

28. (1) *Sous réserve du paragraphe (2), est nul un acte, bail, contrat ou accord de toute nature, écrit ou oral, par lequel une bande ou un membre d'une bande est censé permettre à une personne, autre qu'un membre de cette bande, d'occuper ou utiliser une réserve ou de résider ou autrement exercer ses droits sur une réserve.*

(2) *Le ministre peut, au moyen d'un permis par écrit, autoriser toute personne, pour une période maximale d'un an, ou, avec le consentement du conseil de la bande, pour toute période plus longue, à occuper ou utiliser une réserve, ou à résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.*

Si l'utilisation ou l'occupation de terres de réserve par d'autres moyens que ceux prévus par la *Loi sur les Indiens*, y compris les utilisations autorisées uniquement par la bande, était acceptée, la Couronne serait libérée de ses obligations en matière de protection, ce qui est en contradiction avec l'esprit de la *Loi sur les Indiens* et du principe sur lequel elle repose. En conséquence, sauf dans le cas où l'utilisation ou l'occupation aurait été autorisée par la Couronne d'une des manières prévues par la *Loi sur les Indiens* – c'est-à-dire la cession, l'expropriation ou le permis – l'utilisation ou l'occupation de terres de réserve est contraire à la *Loi*.

Si nous nous fondons sur les faits, il est clair que la résolution de 1963 du conseil de bande de 1963 ne constituait pas une autorisation suffisante pour que la ville entre dans la réserve et utilise les terres pour les inonder. Le paragraphe (1) 28 précise de manière explicite que l'accord de la bande est nul, à moins que le ministre n'autorise l'utilisation des terres de la réserve en accordant un permis par écrit. Le consentement ou l'accord la bande exprimé dans la résolution de 1963 du conseil de la bande est donc nul, parce qu'aucun permis n'a été accordé par le ministre, comme l'exige le paragraphe 28 (2). La situation n'a pas changé jusqu'en septembre 1968, au moment où le ministre des Affaires indiennes, Jean Chrétien, a accordé un permis d'un an autorisant la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick à avoir accès aux terres « pour effectuer certains travaux en rapport avec le

barrage, les canalisations d'eau et d'autres travaux connexes »³⁶². Dès lors, la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick était dûment autorisée à utiliser et occuper les terres à ces fins. Cependant, en ce qui concerne les terres de la réserve inondées à proximité du barrage, la violation du droit de propriété a continué jusqu'à ce que ces terres fassent l'objet d'une expropriation de 1970.

Nous pensons donc que le droit de propriété a été violé entre 1963 et 1970 sur les terres de la réserve, dont l'étendue a été réduite par le permis de 1968. Cependant, comme nous le mentionnons plus loin, nous n'avons pu conclure si cette violation constitue nécessairement un manquement à une obligation légale, dans la mesure où l'accord de 1970 visait à indemniser la bande d'Eel River des pertes et du préjudice subis en raison de la construction du barrage. La Couronne a-t-elle ou non honoré ses obligations de fiduciaire à l'égard de la bande d'Eel River durant les négociations qui ont débouché sur l'accord de 1970 et la bande a-t-elle reçu une compensation juste et équitable pour les pertes qu'elle a subies? Ce sont les questions que nous nous proposons maintenant d'analyser.

QUESTION 3 OBLIGATIONS DE FIDUCIAIRE DE LA COURONNE

La Première Nation d'Eel River Bar a-t-elle reçu une compensation juste et équitable pour les pertes qu'elle a subies en raison de la construction du barrage sur la rivière Eel?

Le Couronne fédérale avait-elle l'obligation de fiduciaire de négocier directement avec les tiers l'accord de mai 1970 relatif à la compensation au nom de la Première Nation d'Eel River Bar? Dans l'affirmative, la Couronne fédérale a-t-elle manqué à son obligation de fiduciaire?

La Couronne fédérale avait-elle l'obligation de fiduciaire de fournir des avis juridiques indépendants durant les négociations qui ont débouché sur l'exécution de l'accord de mai 1970 relatif à la compensation? Dans l'affirmative, la Couronne fédérale a-t-elle manqué à son obligation de fiduciaire?

³⁶² Conseil de la bande d'Eel River - Agence de la Miramichi Agency, Eel River, Nouveau-Brunswick, 20 août 1968, résolution du conseil de bande, (Documents de la CRI, p. 356-362).

Dans son mémoire, la Première Nation affirme que le Canada n'a pas respecté ses obligations de fiduciaire en omettant de fournir des avis juridiques indépendants au moment de la négociation des divers accords avec le conseil de la bande en « omettant de négocier au nom de la Première Nation ou en ne l'aidant pas dans ces négociations »³⁶³. Les arguments avancés dans le mémoire sont élaborés dans l'exposé oral de la Première Nation, où elle affirme que le Canada n'a pas agi avec prudence en approuvant par décret l'accord de 1970. La Première Nation justifie ainsi cette affirmation :

- Le Canada a manqué de *prudence*, parce que certaines décisions ont été prises au sujet du projet de barrage en l'absence des représentants des Affaires indiennes et le Canada n'a pas mis un terme au projet en se fondant sur cette raison³⁶⁴;
- en 1966, la bande a demandé un avocat et n'en jamais eu³⁶⁵;
- lorsque Wallace LaBillois semble avoir réglé la question lui-même avec les représentants de la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick, le Canada n'a pas pris la peine d'examiner si c'était une manière correcte de régler la question³⁶⁶ et
- le gouverneur en conseil n'aurait pas du approuver la transaction parce qu'elle était « imprudente, inconsidérée et équivalait à de l'exploitation », dans la mesure où les montants prévus dans l'accord de 1970 pour la bande étaient insuffisants.

En guise de réponse, le Canada comptait sur la décision dans le cas de *Kruger* comme texte légal pour proposer que les Affaires indiennes aient l'obligation de fiduciaire dès l'instant que la RENB faisait la première proposition de prendre les terres de la réserve Eel River pour construire le barrage en 1962. Fondé sur le raisonnement du juge Urie dans le cas *Kruger*, le Canada alléguait que « l'obligation précise dans le présent cas est de s'assurer que les Indiens sont convenablement compensés pour la perte de leurs terres, comme faisant partie de l'obligation de fiduciaire pour le bien des Indiens,... » et que la Couronne a le devoir d'agir « avec honnêteté et prudence et dans l'intérêt

³⁶³ Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 37.

³⁶⁴ Page 61 de l'exposé.

³⁶⁵ Pages 67 et 68 de l'exposé.

³⁶⁶ Pages 69 de l'exposé.

de la bande » dans la négociation de la position de la bande relativement au projet de barrage. Dans la mesure où les Affaires indiennes ont pris les mesures pour s'assurer que la bande recevait les conseils techniques et juridiques nécessaires pour prendre une décision en toute connaissance de cause, et que la compensation versée finalement à la bande était équitable, la Couronne a ainsi rempli ses obligations de fiduciaire³⁶⁷.

À notre avis, pour déterminer la nature et la portée des obligations de fiduciaire de la Couronne relativement à la protection des terres de la réserve, il faut examiner avec soin les dispositions réglementaires s'appliquant à la transaction proposée, la nature de la relation entre la bande et la Couronne, ainsi que dans quelle mesure la bande exerce son autonomie au regard des décisions influant sur ses intérêts. Pour analyser l'obligation de fiduciaire du Canada dans ce cas, nous faisons allusion à nos rapports antérieurs sur les cessions de Kahkewistehaw et de Moosomin. Dans ces rapports, nous avons étudié les principales décisions de la Cour suprême du Canada dans *Guérin* et *Apsassin*, parce qu'elles aident à déterminer et à décrire les obligations de fiduciaire de la Couronne dans le contexte de transactions relativement aux terres d'une réserve indienne. Nous ne reprenons pas intégralement nos analyses. Toutefois, la citation suivante du rapport de Moosomin résume les conclusions de la Cour dans *Apsassin* en ce qui concerne la nature et la portée des obligations de fiduciaire du Canada relativement à la cession de terres de réserve.

[Traduction]

Les observations de la Cour sur la question de l'obligation de fiduciaire avant la cession peuvent être divisées en deux : celles touchant le *contexte* de la cession, et celles relatives au *résultat* essentiel de la cession. La première catégorie consistait à déterminer si le contexte et le processus utilisé pour obtenir la cession ont permis à la bande de donner un consentement adéquat à la cession selon le par. 49(1), et si elle comprenait bien la transaction. Dans l'analyse qui suit, nous examinerons premièrement si les négociations entre la Couronne et la bande étaient «viciées» et, dans l'affirmative, si cela a affecté la compréhension et le consentement de la bande. Nous étudierons ensuite si la bande a vraiment cédé ou abandonné son autonomie et son pouvoir de décision en faveur de la Couronne.

Essentiellement, les observations de la Cour suprême visent à déterminer si, compte tenu des faits et des résultats de la cession elle-même, le gouverneur en conseil aurait dû refuser son consentement à la cession aux termes du par. 49(4) parce

³⁶⁷ paragraphe 197 du mémoire.

que la transaction de cession était risquée, inconsidérée ou s'apparentait à de l'exploitation³⁶⁸.

En ce qui concerne la première partie de cette analyse, le rapport Moosomin mentionne que

[Traduction]

Au coeur des motifs du juge Gonthier, on trouve la notion selon laquelle «la loi traite les peuples autochtones comme des acteurs autonomes en ce qui concerne l'acquisition et la cession de leurs terres, il faut donc respecter leurs décisions³⁶⁹.» En statuant ainsi, il insiste sur le fait que la bande disposait d'une autonomie considérable pour décider de céder ou non ses terres et que, pour prendre sa décision, elle avait reçu tous les renseignements dont elle avait besoin concernant la nature et les conséquences de la cession. Selon le juge Gonthier, la décision d'une bande de céder ses terres devrait donc être respectée, à moins que la bande n'en ait pas suffisamment bien compris les conditions ou que les négociations avec la Couronne aient été viciées au point qu'il serait hasardeux de tenir pour acquis que la bande avait bien compris la situation et qu'elle avait eu l'intention de faire ce qu'elle a fait³⁷⁰.

Concernant également la première partie de cette analyse, le rapport de la Commission dans Kahkewistehaw a relevé la conclusion du juge McLachlin dans *Apsassin*, selon laquelle « une obligation de fiduciaire prend naissance lorsqu'une personne possède un pouvoir unilatéral ou discrétionnaire à l'égard d'une question touchant une autre personne «particulièrement vulnérable»... [I]a personne qui cède (ou, plus souvent, qui se trouve dans la situation où quelqu'un d'autre a cédé pour elle) son pouvoir sur quelque chose à une autre personne escompte que la personne à qui le pouvoir en question est cédé l'exercera avec loyauté et diligence. Cette notion est la pierre d'assise

³⁶⁸ Commission des revendications des Indiens, *Rapport de l'enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), p. 110. [Italique dans l'original]

³⁶⁹ *Blueberry River Indian Band c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 RCS 344, p. 358; [1996] 2 CNLR 25, 130 DLR (4th) 193 (SCC)

³⁷⁰ Commission des revendications des Indiens, *Rapport de l'enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), p. 111.

de l'obligation de fiduciaire »³⁷¹. Aux fins de cette enquête, nous adoptons l'analyse exposée dans le rapport Kahkewistahaw :

[Traduction]

D'après les faits de l'affaire *Apsassin*, le juge McLachlin a conclu que : « Il ressort de la preuve que *la bande escomptait que la Couronne la renseignerait sur les diverses solutions qui s'offraient à elle - et sur les conséquences prévisibles de ces solutions - relativement à la cession de la réserve de Fort St. John* et à l'acquisition de nouvelles terres qui conviendraient mieux à son mode de vie fondé sur le piégeage et la chasse. *La preuve n'étaye pas la prétention que la bande avait renoncé à son pouvoir de décision quant à la cession de la réserve ou qu'elle s'en était remis à la Couronne à cet égard.* » Comme la bande n'avait pas renoncé à son pouvoir de décision concernant la cession à la Couronne, ni ne l'avait confié à qui que ce soit, le juge McLachlin a considéré que « la preuve n'appu[yait] pas l'existence d'une obligation de fiduciaire qui aurait incombé à la Couronne avant la cession de la réserve par la bande ».

L'analyse faite par le juge McLachlin de ce qui constitue une cession ou l'abdication du pouvoir de prise de décision est très brève, certainement parce que les faits qui lui ont été présentés montrent que la bande indienne des Castors avait pris en toute connaissance de cause la décision de céder ses terres de réserve et qu'à l'époque, la décision paraissait éminemment raisonnable. À notre avis, les raisons qu'elle invoque n'indiquent pas clairement si elle était simplement parvenue à une conclusion de fait lorsqu'elle a constaté que la bande n'avait ni cédé ni abdiqué son pouvoir de décision au profit de la Couronne, ou si elle avait l'intention de déclarer qu'en droit, une obligation de fiduciaire n'existe que lorsqu'une bande ne prend absolument aucune part au processus de prise de décision³⁷².

Après avoir examiné d'autres cas jugés par la Cour suprême du Canada, la question des conditions requises pour pouvoir céder son pouvoir de décision à un fiduciaire ou y renoncer en sa faveur, nous poursuivions :

³⁷¹ DLR, 209.

³⁷² Commission des revendications des Indiens, *Kahkewistahaw First Nation Report on 1907 Reserve Land Surrender Inquiry (Rapport de la Première nation Kahkewistahaw sur l'enquête relative à la cession des terres de réserve en 1907)* (Ottawa, février 1997), p. 112. Notes supprimées. [Italique dans l'original].

[Traduction]

L'affaire *Norberg*³⁷³ comme l'affaire *Hodgkinson*³⁷⁴ montrent que lorsque le bénéficiaire est obligé de s'en remettre au fiduciaire, le pouvoir de prise de décision peut être cédé ou abdiqué même si, d'un point de vue strictement formel, c'est le bénéficiaire qui prend la décision. Ces deux affaires ne portent cependant pas sur la relation fiduciaire entre le gouvernement fédéral et une bande indienne, et *Apsassin* doit donc être considéré comme le cas faisant autorité en ce qui concerne les obligations de fiduciaire de la Couronne avant la cession. Après examen de cet arrêt, il nous paraît inconcevable que le juge McLachlin ait voulu dire que le simple fait qu'il y ait eu un vote conforme aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à la cession exclut la possibilité de conclure qu'une bande a cédé ou abdiqué son pouvoir de prise de décision. Si c'est là le critère, il est difficile de concevoir des circonstances dans lesquelles on pourrait constater l'existence d'une cession ou d'une abdication.

Nous concluons que lorsque l'on tient compte des obligations de fiduciaire de la Couronne à l'égard d'une bande, il est indispensable de déterminer, par-delà la décision de cession, si le pouvoir de prise de décision a été cédé ou abdiqué en faveur de la Couronne. À notre avis, la décision de céder des terres qui, au premier abord, a été prise par une bande peut tout de même être considérée comme une cession ou une abdication. Le simple fait qu'il y ait eu «ratification» formelle par la bande lors d'une rencontre organisée en bonne et due forme ne devrait rien changer à cette conclusion. À moins que le résultat de l'analyse du juge McLachlin ne soit que le pouvoir de prise de décision est cédé ou abdiqué *dans le seul cas* où une bande a totalement renoncé à ce pouvoir quant à *la forme et au fond*, nous ne considérons pas qu'un vote majoritaire d'une bande en faveur d'une cession soit déterminant. De plus, si le critère n'existe pas qu'il y ait eu renonciation complète en la forme et au fond, nous estimons que les faits de cette cause montrent que le critère a été respecté - le pouvoir de prise de décision de la bande à l'égard de la cession a été cédé ou abdiqué au profit de la Couronne³⁷⁵.

Bien qu'il ne s'agisse pas ici d'un cas de cession de terres faisant partie d'une réserve, l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Opetchesaht* réaffirme les principes qui s'appliquent également, par analogie, à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Couronne au regard de l'octroi d'un permis en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*. Il en ressort clairement des propos du juge Major dans l'affaire *Opetchesaht* :

³⁷³ *Norberg c. Wynrib*, [1992] 4 WWR 577 à 622-23 (CSC), Juge McLachlin

³⁷⁴ *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 9 WWR 609 à 645 (CSC), Juge La Forest

³⁷⁵ Commission des revendications indiennes, *Kahkewistahaw First Nation Report on 1907 Reserve Land Surrender Inquiry* (Rapport de la Première nation Kahkewistahaw sur la cession des terres de la réserve en 1907 (Ottawa, février 1997), p. 114-115 [Italique dans l'original].

D'une part, il est important de protéger les droits de la bande, mais, d'autre part, il faut également favoriser et respecter son autonomie dans la prise des décisions concernant ses terres et ses ressources. ... Tout en gardant à l'esprit ces deux principes d'autonomie et de protection, il convient de préciser que l'art. 37 et le par. 28(2) accordent, selon la nature des droits conférés, différents niveaux d'autonomie et de protection. En effet, l'article 37 établit un degré élevé de protection en ce qu'il exige à la fois l'approbation du gouverneur en conseil et le vote de tous les membres de la bande. Cela indique que l'art. 37 s'applique lorsque des droits importants sur des terres de réserve, habituellement des droits permanents, complets, ou les deux, sont transférés. À l'opposé, le par. 28(2) vise des dispositions moins importantes, et le droit transféré doit avoir un caractère temporaire³⁷⁶.

Dans sa décision minoritaire relativement à l'affaire *Opetchesaht*, le juge McLachlin émet un obiter dictum que la Couronne est tenue à une obligation de fiduciaire en cas d'une expropriation de terres faisant partie d'une réserve :

L'expropriation est le seul mécanisme par lequel les droits des Indiens dans les terres des réserves peuvent faire l'objet d'une disposition permanente en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Lorsque l'intérêt supérieur du public l'exige, il peut y avoir expropriation de droits dans les terres des réserves: art. 35. Cette procédure est réglementée de façon stricte et exige le consentement du gouverneur en conseil, donné par le cabinet, qui a envers les Indiens l'obligation de fiduciaire d'agir dans leur intérêt. Il s'agit d'un mécanisme public et délicat du point de vue politique³⁷⁷.

Par ailleurs, comme le conseiller juridique du Canada et la Première Nation ont noté dans leurs présentations, le juge Urie a confirmé dans l'arrêt *Kruger* que la Couronne détient une obligation de fiduciaire à l'égard d'une bande lorsque les terres faisant partie de la réserve de cette dernière sont expropriées en vertu de la *Loi sur les Indiens* :

³⁷⁶ *La bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, [1997], non publié, dossier R.C.S. n° 241 61, p. 21-22 (par le juge Major).

³⁷⁷ *La bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, [1997], non publié, dossier R.C.S. n° 24161, p. 13 (par le juge McLachlin).

[Traduction]

... il est clair que les propos du juge Dickson dans le cas *Guerin* concerne la relation fiduciaire dans le contexte de ce cas, c.-à-d. lorsqu'il s'agit d'une cession des terres indiennes à la Couronne selon certaines conditions et que la Couronne les change sans consulter les Indiens ou sans obtenir leur approbation. Néanmoins, aux fins de ce pourvoi, je suis prêt à accepter l'application du principe émis par le juge Dickson. Lorsque la Couronne a exproprié les terres de la réserve ... il semble que la chose ait eu l'effet de créer le même genre d'obligation fiduciaire envers les Indiens que si les terres de ces derniers avaient été cédées. *Dans le cas de son obligation générale de gérer les biens-fonds au profit des Indiens, la Couronne était ici entre autres tenue de s'assurer qu'une juste indemnité serait versée aux Indiens par suite de la perte de leurs biens-fonds, tout comme dans l'affaire Guerin où elle était tenue de s'assurer que les conditions de location des biens-fonds cédés étaient celles qu'avaient acceptées les Indiens. En sa qualité de fiduciaire, la Couronne a toute latitude à cet égard; dans la mesure où elle fait preuve d'honnêteté et de diligence, et où elle agit dans l'intérêt des Indiens, il ne peut y avoir manquement*³⁷⁸.

Si l'on applique au cas présent le même raisonnement, selon nous, les obligations de fiduciaire de la Couronne en ce qui concerne la cession des terres de la réserve s'appliquent également, par analogie, parce que les deux principes d'autonomie et de protection font partie intégrante du paragraphe 28(2) et de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*. Ainsi, selon les dispositions du paragraphe 28(2), l'accord de 1970 serait nul juridiquement sans le consentement du ministre et sans l'octroi du permis. Dans le même ordre d'idée, le consentement du gouverneur en conseil était également nécessaire pour une expropriation aux termes de l'article 35 avant qu'il puisse y avoir un transfert de terres conformément aux modalités convenues entre la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick et le conseil de la bande. Compte tenu du contexte, la Couronne avait l'obligation de fiduciaire de protéger la bande contre l'exploitation dans le processus qui a mené à l'accord de 1970, et d'utiliser ses pouvoirs discrétionnaires pour approuver une lettre patente visée au paragraphe (2) 28 et l'expropriation des terres de la réserve aux termes de l'article 35.

D'après les éléments présentés ci-dessus, notre analyse des obligations de fiduciaire du Canada dans ce cas doit répondre aux trois questions suivantes :

Kruger c. la Reine, [1985] 3 CNLR 15 (par le juge Urie) p. 41. [Italique ajouté].

1. La compréhension de la bande d'Eel River quant aux conditions de l'accord de 1970 était-elle appropriée ou la conduite des agents du Canada a-t-elle vicié les négociations au point qu'il serait hasardeux de se fier à la compréhension et à l'intention de la bande?
2. La bande d'Eel River a-t-elle effectivement cédé ou renoncé à son pouvoir de décision relativement à l'utilisation ou l'aliénation des terres de sa réserve?
3. L'accord de 1970 était-il « imprudent, inconsidéré et exploitante » au point que le ministre des Affaires indiennes et le gouverneur en conseil n'aurait pas dû autoriser la lettre patente et l'expropriation?

Nous répondons à chacune des questions l'un après l'autre.

La compréhension de la bande est inappropriée ou les transactions sont viciées

On a présenté au nom de la Première Nation que la Couronne a enfreint son obligation de fiduciaire parce qu'elle n'a pas négocié au nom de la bande et qu'il a manqué de l'aider en s'intervenant entre la bande et des parties tiers tel que prescrit par l'obligation. De plus, la Couronne n'a pas fourni des conseils juridiques à la bande qui conteste l'accord de 1970 parce que « quelques connaissances de ses droits est un prérequis pour approuver une importante transaction qui entraîne des obligations juridiques telle que l'aliénation des terres de la réserve »³⁷⁹.

Nous admettons que, si l'on démontre que la bande n'a pas saisi la nature ou la signification des négociations ou n'a pas été informée de ce qui se passait, le non-respect du Canada de son obligation de fiducie pourrait en résulter. Cependant, il nous est impossible de conclure que les représentants de la bande à ces négociations ne comprenaient pas la nature et les conséquences prévisibles de l'accord de 1970. L'accord de 1970 était le point culminant de sept ans de négociations prolongées entre la bande et les Affaires indiennes, d'une part et la ville et la RENB d'autre part. Les documents prouvent suffisamment que les représentants de la bande participaient à chaque étape des négociations et qu'ils avaient une compréhension entière et pertinente des dispositions de l'accord de 1970.

Au départ, et abstraction faite de l'opposition manifestée par la bande à l'égard du projet de barrage à cause de ses éventuels effets néfastes sur la pêche, et donc sur ses moyens de subsistance,

³⁷⁹ Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 38.

ses représentants avaient néanmoins envisagé aussi ses avantages potentiels. Comme l'a signalé McKinnon en 1963, la bande s'intéressait aux possibilités d'emploi dans les industries liées au barrage, étant donné que ces emplois seraient à longueur d'année plutôt que saisonniers, et plus sûrs que les recettes tirées des populations fluctuantes de palourdes. La bande a également essayé d'influer sur le choix de l'emplacement du barrage, car elle jugeait que le site en amont serait moins dommageable pour les populations de palourdes que l'embouchure.³⁸⁰ Notre intention ici n'est pas de prétendre que la bande ait jamais été un ardent promoteur du barrage, mais plutôt qu'elle en a perçu certains avantages potentiels et qu'elle a tenté d'influencer les modalités de sa construction et de mousser les avantages que pourraient en tirer ses membres.

Dès qu'on a initialement proposé le barrage, les représentants de la bande ont activement participé aux négociations qui devaient permettre à la construction d'aller de l'avant. Il ressort également des documents que, dès le tout début, la bande comprenait parfaitement bien que la construction du barrage ait des effets potentiellement dévastateurs sur la pêche aux palourdes. C'est en fait la bande elle-même qui a attiré l'attention d'Affaires indiennes sur cet aspect de la proposition afin qu'on le prenne en considération lors des négociations sur les indemnités. La bande a souvent réaffirmé ce point de vue pour contrer les opinions de divers responsables des autorités, notamment M. Medcof en 1963, selon lesquels les effets du barrage sur la pêche étaient incertains ou tout au plus négligeables.³⁸¹ La bande a également participé à l'élaboration de la stratégie qui devait lui permettre de résister au choix du Site 2 comme emplacement du barrage, en invoquant des opinions d'experts et en refusant aux autorités l'accès aux terres de la réserve pour faire les relevés d'arpentage préliminaires.³⁸²

CRI 157; J.H. Sheane, surintendant, Agence indienne des Miramichis, au Bureau régional des Maritimes, 26 novembre 1962, Dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, Vol. 1, (Documents de la CRI, p. 157).

F.B. McKinnon, superviseur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, au chef intérimaire, Réserves et fiducie, Affaires indiennes, 27 février 1962, Dossier du MAINC 271/31-5-3-1, Vol. 1, (Documents de la CRI, p. 126).

J.M. Sheane, surintendant, Agence indienne des Miramichis, à V.J. Caissie, superviseur régional adjoint, Bureau régional des Maritimes, 24 septembre 1962, MAINC, Dossier 271/31-5-13-3-1, Vol. 1, (Documents de la CRI, p. 146); cri 157

La bande a continué à être un participant actif aux négociations portant sur le règlement du projet de barrage. Elle a directement soumis ses préoccupations à la ville et, plus tard, à la RENB; et ensuite à Affaires indiennes, pour agir en son nom. La participation de la bande aux négociations est avérée, entre autres, par ce qui suit :

- la bande a pris pour position initiale de s'opposer à la construction du barrage sur le Site 2, ce qui a eu pour effet - par coïncidence ou indirectement - que la ville a opté pour le Site 1;
- la bande a clairement énoncé son point de vue à plusieurs rencontres durant les négociations, dont certaines convoquées par la bande elle-même, et en l'absence de représentants d'Affaires indiennes.³⁸³ À aucune de ces occasions, comme nous l'indiquons plus bas, ne peut-on dire que les représentants de la bande aient fait autre chose qu'exprimer la prise de position de la bande et promouvoir les intérêts de celle-ci. Pas plus qu'il n'y a le moindre indice dans ces discussions que la bande n'était pas capable de défendre ses propres intérêts;
- la bande a contribué à l'évaluation et à la proposition du niveau approprié d'indemnisation, ayant avancé plusieurs propositions et estimations, et ayant également proposé ou accepté le recours à un tiers - un expert - qui arriverait à une évaluation définitive;³⁸⁴
- la bande a également participé au processus de règlement des différends avec la ville et la RENB à partir du moment où la bonne foi a commencé à s'éroder autour de la question des emplois, avançant de nouvelles suggestions quant à la façon d'aborder ce problème, et adoptant par ailleurs une ligne dure avec la ville.³⁸⁵

Rencontre du 21 janvier 1963 (Ville, Affaires indiennes, Bande); du 28 mars 1963 (Ville, Bande); du 9 avril 1963 à laquelle la RCB a été adoptée (Ville, Affaires indiennes, Membres de la bande); rencontre pour régler des problèmes relatifs au travaux en cours (Lettre de Sheane du 4 juin 1963) (Ville, Affaires indiennes, Bande); rencontre pour discuter du fait que les emplois prévus dans la RCB de 1963 n'étaient pas générés, à la demande de la bande, et tenue le 23 avril 1964 (Ville, Affaires indiennes, Bande); rencontre du 5 avril 1966 (Ville, Affaires indiennes, membre du conseil de bande); rencontre du 18 mai 1966 (Ville, Affaires indiennes, Bande); voir aussi Pièce 3 de la CRI, soit les procès-verbaux de diverses réunions avec la ville et(ou) Affaires indiennes; CRI 363 relate une conversation entre Wallace Labillois et la RENB; CRI 384 est la lettre de McNutt indiquant que sa note de service « se basait sur des négociations directes avec la bande »; J.H. MacAdam, administrateur des terres, à P. MacNutt, avocat, ministère de la Justice, Fredericton (N.-B.), 9 janvier 1969, Dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 2 (Documents de la CRI, p. 393) indique que l'Entente définitive avait été soumise à l'approbation de la bande.

Voir McKinnon, rapport du 1^{er} avril 1963 sur sa réunion avec la bande pour déterminer une indemnisation adéquate

Voir CRI 258; McKinnon a écrit des lettres à diverses parties sur suggestion de la bande; également, rencontres convoquées le 5 avril 1966 et le 18 mai 1966 pour discuter des problèmes; également CRI 292; le procès-verbal de la réunion du 1^{er} mai 1968 indique que « les Indiens et les responsables d'Affaires indiennes » avaient été en pourparlers avec la direction du chantier pour aborder les questions d'emploi (Pièce de la CRI n° 3, page 2);

À notre avis, les représentants de la bande étaient parfaitement au courant de la nature des échanges concernant le barrage et les implications de la transaction. Au pire, la construction du barrage signifiait la destruction totale des moyens de subsistance que la bande tirait de la pêche dans l'anse de la Rivière à l'Anguille. Parallèlement, il y avait là un potentiel d'amélioration des possibilités d'emploi dans les industries de la ville de Dalhousie et ses environs, et le conseil de la bande a essayé d'exploiter cette possibilité au maximum durant les négociations. Il est amplement évident que, pour quelle que raison que ce soit - manque d'effort, discrimination systémique ou conditions échappant totalement à la volonté des parties contractantes -, l'emploi pour les membres de la bande ne s'est jamais concrétisé de façon significative malgré les engagements de la ville de Dalhousie en 1963. Néanmoins, des négociations prolongées entre la bande, le Canada et la RENB ont abouti à l'accord de 1970 qui prévoyait le paiement d'un montant considérable pour indemniser la bande. En guise d'emploi, la bande a obtenu un engagement de la RENB, selon lequel elle paierait un montant annuel pour l'eau pompée, jusqu'à un maximum de 27 375 \$ par année, montant qui serait renégocié après vingt ans. Dans ces circonstances, il nous est, par conséquent, impossible de conclure que la Première Nation n'ait pas compris la nature et les conséquences de cette transaction, au point qu'il faille en invalider l'application.

Mais tout en arrivant à cette conclusion, il nous faut cependant prendre en considération les témoignages produits lors de la session communautaire que, entre autres, la bande n'a jamais vraiment su clairement à l'époque ce que seraient les effets du projet sur la pêche³⁸⁶, qu'on n'avait pas offert à la bande de conseils juridiques indépendants³⁸⁷, et que divers membres de la bande n'étaient pas au courant de la nature des négociations concernant le barrage. Comme nous l'avons mentionné, aucune des parties, y compris M. Medcof, n'était tout à fait sûre de ce que seraient les effets du projet sur la pêche. Cependant, la bande était d'accord d'autoriser la construction du barrage au site n° 2 à la condition que M. Medcof et le Fisheries Research Board définiraient la portée des pertes de la bande relativement à la pêches aux palourdes et d'éperlan aux fins de déterminer le montant de la

ex. témoignage de Peter Simonson (Transcription de la CRI, p. 67); témoignage d'Alfred Narvie, p. 77.

ex. témoignage d'Alfred Narvie (Transcription de la CRI, p. 76).

compensation. Dans la mesure où la bande était au début intéressée aux possibilités de création d'emplois, il a été convenu que la ville aurait droit à une réduction de 5 % du montant de la compensation à payer à la bande pour tout membre de sexe masculin de la bande qui serait embauché par la ville ou l'industrie locale. En ce qui concerne le second point relativement aux conseils juridiques indépendants, nous y reviendrons plus tard dans ce rapport. Enfin, nous ne sommes pas convaincus que la connaissance et la compréhension des problèmes liés au barrage étaient restreintes au sein du conseil de bande puisque par suite d'une réunion générale de la bande qui a eu lieu en 1963, 24 sur 25 électeurs ont appuyé les clauses de la résolution de 1963 du conseil de la bande. En outre, étant donné la nature prolongée des négociations, il est juste de supposer que cette question devait souvent faire l'objet de discussion non officielle entre les membres de la bande. Même si nous acceptons le fait que les membres de la bande n'étaient pas au courant des détails de l'accord de 1970, il ne nous appartient pas de remettre en question l'autorité des personnes désignées par la Première Nation pour la représenter durant ces négociations, sans compter qu'on ne nous a pas particulièrement demandé de le faire. Par conséquent, nous nous abstenons à cet égard.

Ayant conclu que le conseil de bande comprenait parfaitement et pertinemment les dispositions de l'accord de 1970, il nous faut examiner si la conduite des agents a vicié les négociations de telle façon qu'il ne serait pas prudent de se fier à l'accord comme expression de la compréhension et de l'intention des parties. En abordant cette question, nous constatons que dans nos rapports sur *Kahkewistehaw* et *Moosomin*, les échanges entre le Canada et les bandes étaient caractérisés par des motivations spécieuses de la part de l'État. Ces échanges étaient plus particulièrement « entachés » par le fait que le Canada avait un suprême intérêt politique à obtenir la cession des terres qui avaient été réservées pour les bandes qui avaient des revendications dans ces causes. Au vu de cette contradiction majeure entre l'intérêt de la bande et des intérêts des tierces parties, et étant donné que le Canada avait lamentablement manqué à son obligation d'arriver à un quelconque équilibre entre ces intérêts divergents, force était pour nous de conclure que l'obligation fiduciaire du Canada n'avait pas été convenablement honorée.

Le cas qui nous occupe actuellement est fort différent. Contrairement aux circonstances dans *Kahkewistehaw* et *Moosomin*, les échanges dans ce cas ne se sont pas faits sur l'initiative de la bande ou du Canada, mais à celle de la Province du Nouveau-Brunswick et de la ville de Dalhousie. Il n'y

aucune évidence que la Couronne fédérale défendait la cause de la province ou de la ville, sous l'influence des conflits d'intérêt et des pressions. La bande et le Canada se trouvaient, par contre, dans une position de réagir d'une façon pertinente à des actions de la Province et de la ville lesquelles agissaient dans leur propre intérêt sans prendre en considération les effets que ce projet pourrait avoir sur la bande.

Et dès le moment où la construction du barrage a été proposée en 1962 jusqu'aux négociations qui aboutissaient à la signature de l'accord de 1970, les responsables des Affaires indiennes ont agi avec constance et de manière persistante pour veiller aux intérêts de la bande. Au cours de ces interminables négociations, les responsables des Affaires indiennes toujours agi comme des défenseurs sans équivoque et puissants de la bande. Nous constatons en outre que, dans les limites de leurs obligations à l'égard de l'ensemble du public canadien, ils ont agi *uniquement* dans l'intérêt de la bande.

Dès le départ, lorsque la Province et la ville en étaient encore au stade de la recherche des moyens pour donner suite à la promesse du premier ministre provincial Robichaud d'accroître l'approvisionnement en eau de la ville de Dalhousie de 300 000 gallons de plus par jour, Affaires indiennes s'est manifesté pour la première fois au nom de la bande pour s'assurer que les responsables de la planification du projet tiendraient compte des intérêts de celle-ci.³⁸⁸ Certes, à l'époque, la Fisheries Research Board avait laissé entendre que les parcs à palourdes menacés n'étaient pas de grande valeur, mais la bande avait répliqué qu'elle obtenait 50 % de sa production de ces parcs. Les Affaires indiennes avaient accepté cette prise de position et agi, dès le début, comme défenseur incontournable des intérêts de la bande.

Il importe également de réitérer le fait que le conseil de bande voyait le projet de barrage comme potentiellement bénéfique à cause des possibilités d'emploi améliorées pour les membres de la bande. Par conséquent, au début, la bande n'y était pas totalement opposée (bien qu'elle fût opposée au choix du Site 2). Elle avait cherché plutôt un moyen de réduire au minimum l'impact potentiel du barrage sur la pêche, tout en cherchant à maximiser son potentiel bénéfique pour la bande.

F.B. McKinnon, superviseur régional, Bureau régional des Maritimes, Affaires indiennes, au chef intérimaire, Réserves et fiducie, Affaires indiennes, 27 février 1962, Dossier du MAINC 27 1/31-5-3-1, Vol. 1, (Documents de la CRI, p. 126).

Le Canada et ses agents, surtout McKinnon, Sheane et leurs successeurs, ont agi dans l'intérêt de la bande, notamment

- en obtenant, en consultation avec la bande, des avis de spécialistes pour les aider à convaincre la Province et la ville de l'incidence négative que le barrage aurait sur la bande s'il était situé à l'embouchure de l'anse;³⁸⁹
- en continuant à défendre la préférence de la bande pour le site en amont, à l'encontre de témoignages d'experts qui concluaient qu'il n'y aurait pas de différence considérable entre les deux sites;³⁹⁰
- en cultivant au sein de la RENB et auprès de la ville un sens des responsabilités pour justifier l'indemnisation de la bande pour ses pertes potentielles résultant du projet de barrage, alors qu'il n'était pas clair du tout si la bande avait légalement droit à une telle indemnisation dans la mesure où n'étaient pas clairs non plus la nature et la portée du traité de la bande et de ses droits riverains;³⁹¹
- en mettant de l'avant de façon adéquate et responsable l'évaluation faite par la bande elle-même de ses pertes potentielles, et en retenant les services d'expertise d'une tierce partie pour établir les pertes réelles à la moisson de palourdes en conséquence du barrage;
- en mettant de l'avant de façon adéquate et responsable les objectifs d'indemnisation de la bande – à savoir que les pertes soient compensées par des emplois permanents pour des membres de la bande;
- en essayant de négocier avec la ville, les employeurs et syndicats locaux, et la RENB - et(ou) faire pression sur eux - afin qu'ils fassent des efforts pour trouver de l'emploi pour les membres de la bande, aidant ainsi la ville à respecter ses engagements à cet égard;
- en négociant pour le compte de bande afin d'essayer de parvenir à un règlement équitable et en cherchant à amender diverses dispositions de l'Entente pour mieux protéger ses intérêts.

J.M. Sheane, surintendant, Agence indienne des Miramichis, à V.J. Caissie, superviseur régional adjoint, Bureau régional des Maritimes, 24 septembre 1962, Dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, Vol. 1, (Documents de la CRI, p. 146).

J. H. Sheane, surintendant, Agence indienne de Miramichi, au Bureau régional des Maritimes, le 26 novembre 1962, dossier du MAINC 271/31-13-3-1 (Dossier de la CRI, p. 157).

Jules D'Astous, chef, Développement économique, Affaires indiennes, Citoyenneté et Immigration, Ottawa, au superviseur régional, Maritimes, 18 décembre 1962, Dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, Vol. 1, (Documents de la CRI, p. 162-163).

Il ne nous semble pas y avoir de doute que les négociations concernant le barrage ont été très ardues. De par leur nature prolongée, elles ont été extrêmement onéreuses pour la bande alors que celle-ci attendait que la ville et la RENB honorent respectivement les obligations des engagements qu'elles avaient pris de bonne foi au début des négociations, surtout en ce qui a trait aux emplois pour les membres de la bande. Toutefois, ces difficultés ne résultaient en aucune façon d'un quelconque manquement à leur devoir de la part d'Affaires indiennes ou de ses agents. Nous jugeons que, tout au long des négociations, ceux-ci ont eu une conduite irréprochable, ont agi uniquement dans l'intérêt de la bande et ne se sont compromis en aucune manière.

En arrivant à cette conclusion, nous sommes parfaitement conscients que cela peut paraître peu convaincant que de simplement arriver au constat que « ce n'était pas de la faute du Canada » si d'autres parties ont manqué à leurs engagements et n'ont pas assumé leurs responsabilités. Il n'en demeure pas moins, comme l'a fait remarquer la bande elle-même, que la marque de distinction d'une analyse fiduciaire n'est pas de tenir le fiduciaire responsable d'adhérer à une norme de perfection absolue, surtout lorsqu'elle est mesurée *a posteriori*. Par conséquent, même si on peut discuter le fait que la Couronne n'aurait pas dû autoriser la construction du barrage sans un accord ayant force exécutoire relativement à l'indemnité sous forme d'emploi pour les membres de la bande, nous devons prendre en considération ce qui était raisonnable à ce moment là. À notre avis, il n'était pas judicieux pour le Canada d'autoriser la construction sur la base de la résolution de 1963 du conseil de la bande et d'accepter le fait que les parties en cause avaient en bonne conscience l'intention de respecter les obligations de leurs engagements. Il a été également convenu que l'étendue des répercussions du barrage sur la pêche de la bande ne pouvait être déterminée qu'après qu'un certain nombre d'enquêtes soient réalisées entre 1963 et 1967. Bien que les promesses de la ville et de la RENB au regard de la compensation et de l'emploi soient restées lettre morte jusqu'en 1970 au plus tôt, il n'y aucune preuve que la conduite des responsables des Affaires indiennes ait constitué un manquement au devoir dont il faudrait maintenant tenir le Canada responsable.

Nous avons tout d'abord affirmé que nous ne pouvions conclure que le Canada avait intérêt à avancer le projet du barrage; c'est cependant ce que la province et la ville ont fait. Nous trouvons qu'aucun conflit d'intérêt n'est apparu entre le Canada et la bande. Il est vrai, comme le soutient la Première Nation, que la bande demande en 1966 de rencontrer un avocat quand les rapports

concernant l'emploi avec la ville commencent à se détériorer³⁹². Cependant, tout ce qu'il réussit à obtenir, c'est une rencontre avec un « un conseiller juridique de la Direction générale », et non pas un avis indépendant afin de discuter le statut de l'accord avec la ville et les recours juridiques accessibles à la bande. Pour des raisons obscures, il n'existe aucun fait probant sur la tenue d'une telle rencontre. Cependant, brièvement après, M. Medcof termine sa troisième et dernière enquête sur les populations de palourdes et les Affaires indiennes continuent de faire des pressions afin d'obtenir le paiement pour indemniser équitablement la bande. D'après les preuves dont nous disposons, la bande a eu l'intention de rencontrer des experts de son choix afin de définir sa position sur le barrage³⁹³. Encore là, il n'existe aucune preuve formelle sur la tenue d'une telle rencontre, mais il est clair que la bande ne se considérait pas comme incapable de demander un avis indépendant, comme pouvait le fournir le Canada. À la lumière de toutes les preuves dont nous disposons, nous trouvons qu'il n'est pas dans les obligations du Canada de fournir un avis juridique indépendant.

Puisque nous ne disposons aucune preuve qu'il y a effectivement un conflit d'intérêt entre le Canada et la bande, le Canada n'est pas tenu de fournir des conseils juridiques indépendants à la bande pour assurer que les intérêts de cette dernière étaient convenablement représentés. L'obligation du Canada était de fournir des conseils et des renseignements concernant la nature et les conséquences prévisibles de la transaction. Pour s'acquitter de cette obligation, les Affaires indiennes ont cherché et obtenu des conseils juridiques et techniques pour la bande, et ont agi d'une façon responsable et prudente au cours des négociations. De plus, la bande savait qu'elle pouvait chercher des conseils juridiques indépendants mais a préféré ne pas le faire pour des raisons que l'on ne peut pas saisir clairement d'après les registres.

Pour ce qui est des dispositions de l'accord de 1970, nous ne pouvons mieux nous exprimer que le juge d'appel Urie dans l'arrêt *Kruger c. la Reine* :

³⁹² Déclarations orales de la Première Nation, à 57.

³⁹³ R.M.J.J. Guillas, surintendant, Agence indienne de Miramichi, à J.H. MacA dam, administrateur des terres, Direction générale des affaires indiennes, ministère des Affaires indiennes, Ottawa (Ontario), le 23 janvier 1970, Dossier du MAINC 271/31-5-13-3-1, vol. 3 (Documents de la CRI, p. 446).

[Traduction]

Essentiellement, quelques mécontents que soient [les membres de la Première Nation] à cause des paiements versés, ils les acceptent. Les paiements égalent les sommes auxquelles les évaluations indépendantes reçues par les deux parties ont conclu et qui ont été fixés au terme de longues négociations et de dynamiques représentations au nom des Indiens de la part de l'agent responsable des Indiens ainsi que d'autres hauts fonctionnaires de la Direction générale des affaires indiennes. *Si les allégations présentées par les appelants doivent prévaloir, la seule façon dont la Couronne peut éviter l'accusation de manquement aux obligations fiduciaires dans de telles circonstances est, dans chaque cas, de pleinement souscrire à leurs demandes ou de se retirer complètement des transactions. Les obligations contradictoires de la Couronne ne permettent pas d'arriver à une telle pratique.* À cause de sa position, la Couronne est dans l'obligation de veiller aux meilleurs intérêts de toutes les parties dont ses fonctionnaires ont la responsabilité de protéger. Le gouverneur en conseil pose sa sentence sans appel. *Toutefois, en dernière analyse, si les appelants sont à ce point mécontents de l'expropriation et des offres de la Couronne, ils peuvent demander à la Cour de l'Échiquier de statuer sur la question.* Quelles que soient les raisons, ils ont décidé de ne pas faire ce choix. Ils ont accepté les offres de la Couronne et, dans le cas de la parcelle B du moins, l'offre s'élève au même montant qu'ils ont proposé. Je vois donc mal comment, après tant d'années, ils pourraient s'en prendre aux règlements qu'ils ont approuvés³⁹⁴.

Le contexte dans lequel l'arrêt *Kruger* a été rendu est clair : il s'agit d'un cas d'expropriation où le gouvernement fédéral était aussi le pouvoir expropriant. Dans le présent cas, les motifs du juge Urie s'appliquent avec d'autant plus de forces parce que le Canada n'a pas eu besoin d'équilibrer ses intérêts contradictoires, comme ce fut le cas dans l'arrêt *Kruger*. Ici, on lui demande de simplement laisser tomber ses obligations fiduciaires, aussi le fait-il en agissant dans l'intérêt de la bande tout au long du processus de négociation.

En résumé, nous pouvons conclure qu'il n'existe tout simplement aucune preuve démontrant que les Affaires indiennes n'avaient pas à coeur d'autres intérêts que ceux de la bande. En outre, dans le présent cas, nous n'hésitons pas à penser que les représentants du Canada ont agi en toute honnêteté, avec prudence et au profit de la bande d'Eel Rive. Donc, bien que la bande ait subi de nombreux préjudices au cours du processus menant au règlement, ces préjudices n'ont pas été causés par un manquement aux obligations de fiduciaires ou par une renonciation des responsabilités de la

³⁹⁴ *Kruger c. la Reine*, [1985] 3 CNLR 15 à 51 (par le juge d'appel Urie) [Italique ajouté]

Couronne. Nous trouvons que l'agir du Canada durant les négociations n'a aucunement été « entaché », comme le soutient *Apsassin*, de sorte qu'il ne serait pas prudent de se fier à l'accord de 1970 comme expression de la compréhension et des intentions véritables de la bande. Par conséquent, étant donné l'absence de preuve irrésistible que la bande ne saisit pas tout à fait la nature de l'accord de 1970 ou que la conduite de la Couronne a, en quelque sorte, entaché les transactions, l'approche axée sur l'intention énoncée par le juge Gonthier dans l'affaire *Apsassin* doit prévaloir parce que « la loi traite les peuples autochtones comme des acteurs autonomes en ce qui concerne l'acquisition et la cession de leurs terres, et, pour cette raison, leurs décisions doivent être respectées et honorées »³⁹⁵.

Dans quelle mesure la bande a-t-elle cédé ou renoncé effectivement à son pouvoir de décision?

Dans l'affaire *Apsassin*, le juge McLachlin, tout en concluant que les bandes appelantes n'ont pas renoncé à leur droit de décider de céder les terres de la réserve, relève les faits suivants, que le juge de première instance a trouvés :

[Traduction]

[...]

9. Qu'ils avaient auparavant discuté de ce sujet au cours d'au moins trois réunions régulières où étaient présents des représentants du ministère; [...]
4. Qu'à la rencontre portant sur la cession même, le sujet a fait l'objet de longues discussions autant entre les Indiens qu'avec les représentants ministériels avant la signature de la véritable cession;
5. Que [les représentants de la Couronne n'ont pas] tenté d'influencer les demandeurs ni avant ni pendant la rencontre portant sur la cession même, mais qu'au contraire, il semble qu'ils ont traité le sujet le plus consciencieusement possible;
6. Que Monsieur Grew [l'agent local des Indiens] a expliqué en détail aux Indiens les conséquences d'une cession [...] ³⁹⁶

Donc, selon l'opinion du juge McLachlin, l'équilibre entre l'autonomie de la bande et l'obligation de protection de la Couronne n'exige pas que le Canada *prenne une décision* au nom de la bande. Le Canada avait plutôt le devoir de fournir les outils et les renseignements nécessaires à la

³⁹⁵ *Bande indienne de Blueberry River c. le Canada* (Affaires indiennes) [1996] 2, CNLR 25 à 31.

³⁹⁶ *Apsassin*, à 41.

bande pour qu'elle puisse prendre la décision elle-même. À la lumière des faits qui ont été présentés au juge de première instance, le juge McLachlin conclut que la Couronne s'est acquittée de cette obligation.

Nous trouvons que, d'après les faits qui dont nous disposons, nous devons tirer la même conclusion. Il n'y a aucune preuve concluant que le conseil de la bande n'était pas à même de prendre une décision à propos du projet du barrage. Au lieu, comme il a été mentionné plus haut, nous pensons que le conseil a été un défenseur compétent et résolu de ses propres droits et intérêts. Toutes les décisions prises lui appartenaient en propre, même si elles l'ont été avec l'aide des Affaires indiennes et d'autres parties. Nous pouvons donc conclure que la bande n'a pas cédé ou renoncé à son pouvoir de prise de décision concernant l'utilisation ou l'aliénation des terres de la réserve.

Obligation de la Couronne pour prévenir une transaction imprévoyante ou exploitante

Précédemment, nous avons étudié la position de négociateur et de partie de la bande et ce, sous l'angle de la procédure de la transaction. Le motif ultime sur lequel nous devons nous pencher est le résultat *positif* du règlement. Comme il a été mentionné auparavant, il est de l'obligation du gouverneur en conseil de rejeter un accord « insensé, imprévoyant ou exploitant », sans égard au consentement donné par la bande. Essentiellement, cette obligation, émanant du rôle de protection que doit jouer la Couronne auprès des bandes indiennes, exige que le ministre des Affaires indiennes ou que le gouverneur en conseil, suivant le cas, refuse son consentement à un accord insensé, imprévoyant ou autrement exploitante.

Afin d'établir si le consentement a été donné à la transaction selon ce qui vient d'être décrit, il nous faut déterminer si, étant donné les circonstances, les motifs de la bande concernant l'accord de 1970 étaient adéquats, du point de vue de la bande à ce moment. Selon la Première Nation, le consentement donné est entaché du caractère insensé, imprévoyant ou exploitant, et ce, pour deux motifs : premièrement, aucune disposition de l'accord de 1970 ne fait mention de l'emploi et, deuxièmement, la compensation prévue par la RCB de 1963 ne couvre des pertes que pour une période de sept ans. La bande a présenté les dispositions de l'accord de 1995 pour prouver l'inadéquation de l'accord de 1970.

Le Canada, quant à lui, affirme que la compensation finalement versée en vertu de l'accord de 1970 suffit à compenser la bande pour les dommages causés à la pêche et pour l'utilisation des

terres et qu'aucune preuve présentée ne peut mener à la conclusion que les montants fixés sont déraisonnables.

Il nous est nécessaire, pour évaluer ces positions, de comparer les diverses propositions. De cette manière, nous prenons aussi note du fait que les négociations n'ont jamais exclusivement porté sur un règlement monétaire, mais qu'elles ont aussi fait place à diverses propositions sur les échanges de terrain, l'emploi, les possibilités de développement, l'argent et le droit de réversion à l'égard d'un terrain.

Tableau 1

Comparaison des dispositions contenues dans la RCB de 1963 et dans l'accord de 1970

Cluses	RCB de 1963	Accord de 1970
Terre	4 000 \$ pour environ 49 acres (environ 81 \$/acre)	15 000 \$ pour environ 115 acres (environ 130 \$/acre)
Compensation pour dommages	compenser la perte des palourdes au taux de 1,50 \$ par seau perdu pour la totalité de la pêche des palourdes x ½ (ce qui représente la ½ des intérêts de la bande dans la pêche des palourdes) jusqu'à un maximum de 50 000 \$	25 000 \$ pour dommages, blessures et pertes causés par l'édification et l'exploitation du barrage, du système d'approvisionnement en eau et du réservoir d'Eel River Un seul paiement de 9 591,12 \$ au moins
Droits de pompage	aucun	paiement annuel pour l'eau pompée d'au moins 10 000 \$ et de moins de 27 375 \$, pendant 20 ans (200 000 à 547 500 \$)
Type de transfert	expropriation	paragraphe 28(2) permis pour conduite d'eau, pompe et route d'accès et système et expropriation du réservoir (avec droit de réversion pour toutes les terres)
Disposition sur l'emploi	pour chaque homme indien qui obtient un emploi permanent à temps plein, la compensation pour les dommages causés au stock de pêche est réduite de 5 %	aucune
Autre	Étude de faisabilité pour construire un bassin destiné à la pêche au truite afin d'attirer des touristes	La bande retient le droit de construire et d'entretenir une marina commerciale sur les terres de la réserve à côté du réservoir
montant total	maximum de 54 000 \$; sans droit de réversion à l'égard d'un terrain	249 591,12 à 597 091,12 \$, avec droit de réversion à l'égard de toutes les terres

Il est clair que l'accord de 1970 accorde à la bande un règlement monétaire beaucoup plus important qu'il ne l'était prévu dans la RCB de 1963. Selon la Première Nation, le fait que des montants plus généreux ont été définitivement payés à la bande en vertu des clauses de l'accord de 1970 ne constitue pas une preuve concluante que les montants accordés à la bande ne sont pas entachés du trait d'exploitation. Cette question peut être néanmoins tranchée grâce à l'analyse de M. Medcof sur les dommages causés à la pêche, analyse qui constitue une base de comparaison solide.

En 1963, les parties sont d'accord pour dire qu'il est nécessaire qu'un expert en la matière mène une étude des dommages véritables de la bande, parce qu'il n'est pas certain si le barrage a une influence sur la pêche et, dans l'affirmative, de quelle manière. Les parties se montreraient donc imprudentes de s'entendre sur un montant sans une évaluation des véritables dommages. Pour cette raison, il est conclu que M. Medcof, aidé de son personnel, mènera cette évaluation. Bien qu'on ait soulevé que certaines hypothèses de départ de M. Medcof ont « irrité » la bande³⁹⁷, et que le dossier historique mentionne que la bande « a soulevé une vive objection » à propos de la façon dont ce dernier considère le véritable revenu découlant de la pêche des palourdes avant qu'il ait terminé son étude, aucun argument dont nous disposons ne vient démentir le fait que M. Medcof est un expert objectif en cette matière. À vrai dire, considération prise des commentaires personnels qu'il a ajoutés à son étude définitive, sur laquelle se fie la bande, nous pensons que la motivation de M. Medcof ne tenait qu'à la production d'un rapport qui reconnaît avec impartialité et consciencieusement les véritables dommages causés à la bande. L'adéquation des compensations prévues à cet effet dans l'accord de 1970 peut, dans une certaine mesure, être jugée par rapport à ses études, sur lesquelles les parties se fient.

Dans son rapport sur ses études, M. Medcof mentionne que son mandat comporte deux volets : trouver si la réduction de la pêche des palourdes est directement liée à la construction du barrage sur la rivière Eel et mener « l'évaluation la plus équitable qui soit » des dommages causés à la pêche des Indiens³⁹⁸. Il conclut que les dommages qu'il a identifiés sont directement liés à la

³⁹⁷ Mémoire de la Première Nation d'Eel River Bar, 13 février 1997, p. 28

³⁹⁸ J.C. Medcof, *Third Survey of Eel River Cove, N.B., Soft-shell Clam (Mya arenaria) Population*, Pièce 2 de la CRI, vol. 1, page 20, p. 41.

construction du barrage. Dans sa réponse au second volet, il mentionne qu'il existe quatre façons de calculer les dommages causés à la bande, dont les résultats se situent entre 742 et 10 094 seaux (ces chiffres s'étalent tous deux sur une période de sept ans). Selon lui, le dernier résultat est le plus équitable : au lieu de supposer que les Indiens constituaient, avant la construction du barrage, la moitié des pêcheurs de palourdes, il traduit les véritables dommages dont souffre la bande. À cause d'un certain nombre de facteurs, dont l'augmentation des pêcheurs non Indiens dans cette région, la diminution dans la pêche équivaut en fait à environ 70 % des récoltes de la bande de l'époque d'avant la construction du barrage, soit une perte de 10 094 seaux.

Un simple calcul permet de trouver que 10 094 seaux d'une valeur de 1,50 \$ équivalent à 15 141 \$. Le montant prévu en vertu de l'accord de 1970 s'élève à 25 000 \$. À première vue, l'accord de 1970 est supérieur au montant auquel l'on arrive d'après la méthode de M. Medcof. Même si l'on présume que le revenu annuel moyen d'avant la construction du barrage est perdu *en totalité* (ce qui n'est pas la projection de M. Medcof, puisqu'il maintient que les cueillettes annuelles continueront vraisemblablement d'être en moyenne de 620 seaux), le montant s'élève alors à 21 651 \$.

Cependant, la bande soutient que le manque d'impartialité et d'équité de la compensation prévue en vertu de l'accord de 1970 est mieux formulé dans les commentaires confidentiels dont M. Medcof a accompagné sa dernière étude sur la population des palourdes³⁹⁹. Il faut se rappeler que, selon M. Medcof, la RCB de 1963 favorisait l'intérêt de la ville au détriment de celui de la bande, notamment :

[Traduction]

(1) La ville devait jouir d'avantages et de bénéfices; la bande indienne devait obtenir des compensations conditionnelles pour de possibles pertes. (2) Les bénéfices de la ville devaient perdurer; les compensations que recevaient les Indiens étaient incomplètes et ne couvraient les pertes possibles que pendant sept ans. (3) La valeur de l'investissement de la ville dans le barrage devrait augmenter lorsque la valeur des biens immobiliers sera à la hausse, tandis que le prix du seau de palourdes (1,50 dollars) est fixe en vertu du contrat⁴⁰⁰.

³⁹⁹ Déclarations écrites de la Première Nation, paragraphe 115.

⁴⁰⁰ Medcoft à McKinnon, le 22 décembre 1967, CRI 323-2.

Si nous étudions en premier lieu la dernière de ces affirmations, nous remarquons qu'à l'époque où M. Medcof a mené son étude, le prix du seau de palourdes a augmenté de 50 % pour se fixer à 2,25 \$. D'après le calcul, 10 094 seaux d'une valeur de 2,25 \$ chacun donne 22 711,50 \$. Comme mentionné plus haut, l'accord de 1970 prévoit une compensation de 25 000 \$.

Deuxièmement, M. Medcof considère qu'il est injuste que la bande ne reçoive des indemnités pour les dommages causés que pendant sept ans, alors que la ville profite perpétuellement de bénéfices. À cette époque, les parties en cause souhaitaient remplacer les revenus provenant de la pêche des palourdes par des emplois permanents en industrie pour les hommes de la bande. Que ce soit à cause de la discrimination systémique, du taux élevé de chômage ou d'autres facteurs dont nous avons parlé plus haut, les membres de la bande n'ont pas trouvé d'emplois. Cet état des choses ne signifie aucunement que le Canada a manqué à ses obligations fiduciaires. Par contre, il faut bien comprendre que les activités de pêche de la bande ont subi une importante réduction qu'aucun emploi n'est venu remplacer ce manque à gagner. Cela étant dit, il n'est pas insensé pour les parties de limiter à sept ans la compensation pour perte de revenu parce qu'il semble qu'elles supposent qu'il faudrait sept ans pour les membres de la bande de trouver d'autres sources d'emploi pour remplacer leur perte de revenu de la pêche. En tout cas, s'attendre à une compensation pour perte de revenu qui se poursuit indéfiniment n'est pas fondé parce qu'un tel arrangement n'encourage pas les gens à chercher d'autres sources d'emploi pour alléger leurs pertes.

Dans l'analyse définitive, les préoccupations de M. Medcof concernant l'iniquité de la RCB de 1963 ont été effectivement tenues compte dans l'accord de 1970. En plus de la somme forfaitaire de 25 000 \$, l'accord de 1970 prévoit des droits de pompage annuels allant de 10 000 à 27 375 \$, selon le volume d'eau pompée du réservoir. En d'autres termes, les bénéfices de la bande sont directement liés au montant des « bénéfices » que la ville retirerait sous forme d'eau pompée à partir du réservoir⁴⁰¹. Avec cette conclusion, nous ne nous attardons pas aux « améliorations » relatives à l'accord de 1970 et à la RCB de 1963, même si nous avons démontré que l'accord de 1970 n'est pas entaché du caractère exploitant. Au lieu, notre attention se pose sur le barème provenant de l'analyse objective du *Fisheries Research Board*, par l'intermédiaire de M. Medcof.

⁴⁰¹

Dans les notes de la réunion du 21 juin 1968, on a tenté de lier les droits de pompage aux pertes de revenu annuel : « pêche des palourdes, etc. » est inscrit à côté de « 0,5 par mille gallons » (p. 10 de la Pièce 3).

La Première Nation affirme que comme il ne prévoit pas d'emplois pour ses membres, l'accord de 1970 a un caractère exploitant. Nous ne pouvons souscrire à cette affirmation. Selon nous, le dossier historique prouve clairement qu'à la fin de négociations ardues, ni la bande ni le Canada ne se sont montrés disposés à compter sur la ville ou la province pour fournir des emplois aux membres de la bande. Les rapports avec la ville s'étant révélés difficiles, le désir « d'obtenir une pleine compensation pour les dommages qui leur sont causés » est apparu au sein de la bande. Selon nous, cette démarche ne comporte aucune trace de caractère exploitant. À vrai dire, il semble que cela soit une réponse raisonnable et prudente à l'intransigeance de la ville.

Nos commentaires dans la présente section ont porté essentiellement sur le fond de l'accord conclu en 1970; cependant, nous nous devons de commenter brièvement les événements qui se sont déroulés tout juste avant la conclusion de l'accord. La bande Première Nation soutient que lorsque le Canada a pris connaissance, le 23 janvier 1970, que Wallace LaBillois s'est adressé directement au président de la RENB, le Canada aurait dû se mettre en garde contre la possibilité d'exploitation⁴⁰² puisque selon la communication entre le représentant des Indiens et le président de la Régie, la bande désirait mettre un terme aux négociations pour conclure immédiatement la transaction. Selon nous, il y a bien matière à exploitation. Dans leur étude sur la proposition de l'accord, les représentants du Canada identifient trois points préoccupants : l'adéquation de la clause de renoncement, la nature de l'accès aux terres de la réserve permettant aux travailleurs de la RENB d'aller entretenir la conduite d'eau, et le fait que, bien que le pompage de l'eau du réservoir soit déjà pratiqué, la bande ne recevra plus d'indemnités pour ce pompage en vertu de la clause sur les droits de pompage annuels.

Bien que la bande soit à bout de patience et qu'elle ait hâte d'arriver à un accord en vertu duquel elle recevrait des indemnités après tant d'années, le Canada ne voulait pas accepter l'accord avant d'avoir résolu les trois points mentionnés ci-haut. Il est aussi vrai que la RENB s'est montrée intransigente pendant les négociations et peu disposée à accepter quelques-uns des changements proposés par le Canada. Celui-ci, à titre de fiduciaire aux prises avec un bénéficiaire cherchant à signer sur le champs un accord et une autre partie qui fait montre de réticence, ralentit le processus

⁴⁰² Déclarations orales de la Première Nation, p. 58.

et cherche à régler les points qu'il conteste avant de souscrire à l'accord. Nous pensons que l'agir du Canada a été prudent et raisonnable.

Après un examen soigneux des circonstances menant à la signature de l'accord de 1970, nous concluons que la compensation que la bande recevait était juste et pertinente. Les négociations étaient interminables et toutes les parties, y compris la bande, ont présenté diverses propositions en matière de compensation. On a considéré toutes les pertes possibles au cours des négociations et, malgré que la compensation sous forme d'emploi n'ait pas été fournie à la bande, les frais annuels de pompage produisaient un bénéfice important et permanent à la bande. À la fin de la journée, le conseil de la bande a décidé de signer l'accord de 1970 après avoir longuement considéré tous les choix possibles et ce n'était pas à la Couronne de remplacer la décision de la bande par la sienne à moins qu'elle considérait que la transaction était de nature exploitante. Pour des raisons énoncées ci-haut, nous concluons que les clauses de l'accord de 1970 n'étaient pas insensées, imprévoyantes ou exploitantes.

PARTIE V

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

CONCLUSIONS

La Commission a reçu le mandat de faire enquête et rapport sur la question de savoir si le gouvernement du Canada a rejeté à juste titre la revendication présentée par la Première Nation d'Eel River Bar. Afin de déterminer si la revendication révèle ou non le non-respect d'une obligation légale par le gouvernement fédéral à l'égard de la Première Nation, nous avons étudié les questions sous trois sections. La première examinait la nature et la portée des droits de pêche de la Première Nation et la mesure selon laquelle la construction du barrage a porté atteinte à ces droits. La deuxième section considérait si la Couronne a enfreint ou non ces obligations réglementaires en vertu de la *Loi sur les Indiens* en octroyant une lettre patente et en acceptant l'expropriation des terres de la réserve d'Eel River en 1970. Finalement, à la lumière des faits de ce cas, nous étudions la nature et l'ampleur des obligations de fiduciaires de la Couronne.

Nous résumons ci-dessous nos conclusions.

QUESTION 1 NATURE ET PORTÉE DES DROITS DE PÊCHE

Le Traité de 1779 garantissait aux Indiens de Micmac que « les troupes de sa Majesté ou autres fidèles sujets ne doivent nuire en aucune façon à leurs activités de chasse et de pêche ». On ne conteste pas que le fait que les membres de la Première Nation avaient le droit de pêcher à l'intérieur et autour de la réserve d'Eel River Bar comme le faisaient leurs ancêtres en des temps immémoriaux. Cependant, sans d'autres preuves et mémoires sur le contexte historique du Traité de 1779, la Commission n'est pas en mesure de tirer des conclusions sur la nature et la portée des droits conférés à la Première Nation par le Traité, ou sur la question de savoir si le décret de 1807 établissant la réserve modifiait ou limitait l'exercice de ces droits. Néanmoins, les preuves étayaient la conclusion que la construction du barrage sur la rivière Eel en 1963 contrevient aux droits de pêche conférés à la Première Nation par le Traité puisqu'elle entrave le droit de la Première Nation de pêcher librement sans aucune ingérence de la Couronne.

Nous reconnaissons et appuyons les allégations de la Première Nation sur l'importance de ses droits de chasse et de pêche et acceptons que le Traité avait pour but de protéger un moyen de subsistance permettant à la Première Nation de survivre depuis des temps ancestraux. Le Traité de 1779 protégeait les pratiques traditionnelles de la pêche de la Première Nation et sa dépendance à l'égard de la pêche, et nous considérons que la Première Nation a droit à une compensation pour violation des droits conférés par le Traité et pour les dommages causés à ses moyens de subsistance.

En 1970, le conseil de la bande a conclu une entente qui prévoit une compensation pour « les dommages et les pertes subis par les Indiens par suite de l'édification du barrage et de la création du réservoir par la ville de Dalhousie ». Cette compensation reconnaissait que « la construction du barrage et du réservoir a diminué les quantités de poissons, de crustacés et coquillages, de gibier d'eau et d'autres ressources naturelles qui étaient auparavant accessibles aux Indiens ». Il n'y a pas de fondement dans la loi qui permet à la Commission de conclure que les droits conférés à la Première Nation par le Traité étaient inviolables et, en tout cas, la Première Nation pouvait toujours négocier un règlement aux fins de compensation pour violation ou non-respect des droits des pêches qui lui sont conférés par le Traité. Bien que la Première Nation n'ait pas reçu une compensation pour le non-respect de ces droits jusqu'en 1970, l'accord conclu avec la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick avait pour objet de la compenser pour les dommages causés aux pêches.

Par conséquent, nous concluons qu'il n'y a pas de non-respect d'une obligation légale par le Canada à l'égard de la Première Nation sur la base d'une violation du Traité. À la lumière de ces constatations, la Commission n'est pas tenue de déterminer si la Première Nation possédait des droits de riverain en plus des droits conférés par le Traité pour pêcher dans les eaux adjacentes à la réserve.

QUESTION 2 AUTORISATION DE DÉLIVRER UN PERMIS ET D'EXPROPRIER DES TERRES DE LA RÉSERVE DE LA RIVIÈRE EEL

Paragraphe 28(2) et la lettre d'autorisation de 1970

À la lumière de la récente décision de la Cour suprême du Canada, nous trouvons que la lettre d'autorisation de 1970 octroyant l'utilisation et l'occupation de 4,71 acres de terre de la réserve aux fins d'un poste de pompage, d'une emprise de conduite d'eau et d'une route d'accès était émise en bonne et due forme par le ministre des Affaires indiennes en vertu du paragraphe 28(2) de la Loi sur

les Indiens. Quoique le permis fût pour une période indéfinie, il était déterminable et mesurable. La nature de l'intérêt accordé sur les terres n'exigeait pas le consentement de tous les membres de la bande conformément aux dispositions de la *Loi* concernant la cession.

Article 35 - Expropriation concernant un barrage

En ce qui concerne l'expropriation visant 61,57 acres de terres de la réserve pour la construction d'un barrage en 1970, le libellé du décret et le contexte appuient la conclusion selon laquelle le gouverneur en conseil a autorisé le transfert de l'administration des terres de la réserve à la province du Nouveau-Brunswick sous le régime du paragraphe 35(3), au lieu que la province ait à prendre les terres sans le consentement de la bande, conformément aux procédures de l'*Expropriation Act*. La province avait le « pouvoir » d'exproprier les terres en question parce que ce cas cadre avec la définition de « travaux publics » et que ces travaux visaient essentiellement à promouvoir les activités économiques et la création d'emploi dans l'intérêt de la collectivité. Puisqu'il s'agissait d'une expropriation aux termes du paragraphe 35(3), ni la Couronne fédérale ni la province n'avaient à se conformer aux procédures visant une prise obligatoire sous le régime de l'*Expropriation Act*.

Nous n'acceptons pas l'affirmation que, comme la bande a consenti à l'expropriation, ni la province ni la Couronne fédérale ne pouvaient exercer leurs pouvoirs d'expropriation. Le paragraphe 35(3) de la *Loi sur les Indiens* conférait au gouverneur en conseil un vaste pouvoir discrétionnaire pour ce qui est de l'autorisation du transfert des terres de la réserve à la province, au lieu que les terres soient prises sans le consentement du propriétaire, à condition que les modalités contenues dans l'accord de 1970 soient respectées. Comme la bande avait accepté l'expropriation des terres de la réserve, sous réserve du paiement d'une indemnisation convenue entre elle et la RENB, le transfert des terres a été autorisé par le gouverneur en conseil sous le régime du paragraphe 35(3), plutôt que sous celui du paragraphe 35(1), et il n'était pas nécessaire de déclencher les modalités procédurales de l'*Expropriation Act*. En outre, même si le conseil de la bande consentait à l'utilisation des pouvoirs d'expropriation en vertu de l'article 35 et était en faveur d'un règlement négocié au sujet d'une compensation pour les terres prises, le transfert demeurerait, essentiellement, une prise obligatoire. Le gouverneur en conseil pouvait toujours autoriser l'expropriation en vertu du paragraphe 35(1) même si la bande ne parvenait pas à conclure une entente avec la ville ou la RENB. En fait, les

négociations sur l'indemnisation ont commencé alors que planait la menace d'une expropriation possible si la bande ne consentait pas à la construction du barrage. Finalement, la conformité aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant une cession n'est pas nécessaire quand il s'agit de l'expropriation des terres de la réserve aux termes de l'article 35 parce que la disposition concernant la cession en vertu de l'article 37 doit être lue avec et sous réserve d'autres dispositions de la *Loi sur les Indiens*.

Violations du droit de propriété et retards de 1963 à 1970

En 1963, la ville de Dalhousie a construit le barrage sur des terres de la réserve d'Eel River et a inondé d'autres parcelles sans y être aucunement autorisée jusqu'en 1970, année où les terres à l'emplacement du barrage ont fait l'objet d'une expropriation et où une lettre d'autorisation a été transmise à la Régie des eaux du Nouveau-Brunswick visant le poste de pompage, l'emprise de la canalisation et une route d'accès devant lui permettre d'entretenir le réseau de distribution d'eau de la rivière Eel. Aucune indemnité n'a été versée pour l'utilisation et l'occupation des terres de la réserve jusqu'en 1970, au moment où l'accord avec la bande a été conclu.

À notre avis, les articles de la *Loi sur les Indiens* qui régissent l'utilisation ou l'occupation des terres de réserve ou leur aliénation en faveur de non-Indiens doivent être interprétés de manière à établir un équilibre entre l'autonomie de la bande et le rôle de supervision et de protection de la Couronne. Selon les récents arrêts de la Cour suprême du Canada, l'exigence relative à l'approbation de la Couronne dans le cas d'une cession aux termes de l'article 37 ou au permis visé au paragraphe (2) 28 vise à s'assurer que toutes les transactions sont approuvées non seulement par la bande, mais également par le ministre ou par le gouverneur en conseil, selon le cas, pour empêcher que la bande se fasse exploiter. Si l'utilisation ou l'occupation de terres de réserve par d'autres moyens que ceux prévus par la *Loi sur les Indiens*, y compris les utilisations autorisées uniquement par la bande, était acceptée, la Couronne serait libérée de ses obligations en matière de protection, ce qui est en contradiction avec l'esprit de la *Loi sur les Indiens* et du principe sur lequel elle repose. En conséquence, sauf dans le cas où l'utilisation ou l'occupation a été autorisée par la Couronne d'une des manières prévues par la *Loi sur les Indiens* – c'est-à-dire la cession, l'expropriation ou le permis – l'utilisation ou l'occupation de terres de réserve est contraire à la *Loi*.

Par conséquent, le consentement ou l'accord de la bande d'Eel River exprimé dans la résolution de 1963 du conseil de la bande est nul parce qu'aucun permis n'a été accordé par le ministre, comme l'exige le paragraphe 28(2). La situation n'a pas changé jusqu'en septembre 1968, au moment où le ministre des Affaires indiennes a accordé un permis d'un an autorisant la RENB à avoir accès aux terres pour effectuer certains travaux en rapport avec le barrage, les canalisations d'eau. Dès lors, la RENB était dûment autorisée à utiliser et à occuper les terres à ces fins. Cependant, en ce qui concerne les terres de la réserve inondées à proximité du barrage, la violation du droit de propriété a continué jusqu'à ce que ces terres fassent l'objet d'une expropriation de 1970.

Nous pensons donc que le droit de propriété a été violé entre 1963 et 1970 sur les terres de la réserve, dont l'étendue a été réduite par le permis de 1968. Cependant, nous n'avons pu conclure si cette violation constitue nécessairement un manquement à une obligation légale, dans la mesure où l'accord de 1970 visait à indemniser la bande d'Eel River des pertes et du préjudice subis en raison de la construction du barrage. Or, les questions de savoir si la Couronne a honoré ou non ses obligations de fiduciaire à l'égard de la bande d'Eel River durant les négociations aboutissant à l'accord de 1970 et si la bande a reçu ou non une compensation juste et équitable pour les pertes qu'elle a subies, sont d'un autre ordre.

QUESTION 3 OBLIGATIONS DE FIDUCIAIRE DE LA COURONNE

Les arrêts récents de la Cour suprême du Canada affirment qu'il faut considérer les deux principes d'autonomie et de protection lorsqu'il s'agit d'aliénation des intérêts des Indiens dans les terres de la réserve. Bien que la Couronne avait l'obligation de fiduciaire de protéger les bandes indiennes contre l'aliénation et la cession des terres des réserves, l'autonomie relative de la bande de prendre des décisions en ce qui a trait à ses terres et ses ressources doit être promue et respectée. En fonction de la nature des droits accordés, différents niveaux d'autonomie et de protection s'appliqueront entre la Couronne et la bande impliquées dans la transaction proposée.

À partir des faits du présent cas, nous concluons que le Canada a dûment acquitté ses obligations de fiduciaire à l'égard de la bande d'Eel River pour les raisons suivantes. Premièrement, le conseil de la bande était parfaitement au courant de la nature des échanges concernant le barrage et les effets de la transaction. Lorsque la ville proposait initialement la construction du barrage près

de l'embouchure de la rivière Eel, la bande s'opposait au choix de cet emplacement parce que cet emplacement causerait des dommages aux plateaux à palourdes et réduirait le revenu des membres de la bande qui dépendaient de la récolte de palourdes pour vivre. Cependant, quand on avait choisi un site plus en amont, le conseil de la bande signalait qu'il accepterait la construction du barrage si la ville et les industries locales fournissaient des possibilités d'emploi à ses membres pour remplacer la perte de revenu par suite de la réduction des récoltes de palourdes. Il y a suffisamment de preuve que, pour quelle raison que ce soit – manque d'effort, discrimination systématique ou conditions échappant totalement à la volonté des parties contractantes – l'emploi pour les membres de la bande ne s'est jamais concrétisé de façon significative, malgré les engagements de la ville de Dalhousie en 1963. Néanmoins, des négociations prolongées entre la bande, le Canada et la RENB ont abouti à l'accord de 1970 qui prévoyait le paiement d'un montant considérable pour indemniser la bande. En guise d'emploi, la bande a obtenu un engagement de la RENB, selon lequel cette dernière paierait un montant annuel pour l'eau pompée, et que cet accord ferait l'objet d'une renégociation après vingt ans.

Deuxièmement, il n'y a pas de preuve que les responsables des Affaires indiennes ont entaché les échanges de sorte qu'il ne serait pas prudent de se fier à la compréhension et à l'intention de la bande. Les échanges dans le présent cas ne sont pas faits sur l'initiative de la bande ou du Canada mais sur celle de la province du Nouveau-Brunswick et de la ville de Dalhousie. Dès la proposition initiale de la construction du barrage en 1962 jusqu'aux négociations aboutissant à l'accord de 1970, les responsables des Affaires indiennes ont agi avec constance et de manière persistance pour veiller aux intérêts de la bande. Au cours de ces interminables négociations, les responsables des Affaires indiennes ont toujours agi comme des défenseurs sans équivoque et puissants de la bande. Puisque les faits que nous possédons n'établissent pas une preuve qu'il y a effectivement un conflit d'intérêt entre le Canada et la bande, le Canada n'est pas tenu de fournir des conseils juridiques indépendants à la bande pour assurer que les intérêts de cette dernière étaient convenablement représentés. L'obligation du Canada était de fournir des conseils et des renseignements concernant la nature et les conséquences prévisibles de la transaction. Pours'acquitter de cette obligation, les Affaires indiennes ont cherché et obtenu des conseils juridiques et techniques pour la bande, et ont agi d'une façon responsable et prudente au cours des négociations. De plus, la bande savait qu'elle pouvait chercher

des conseils juridiques indépendants mais a préféré ne pas le faire pour des raisons que l'on ne peut pas saisir clairement d'après les registres.

Troisièmement, il n'y a pas de preuve que la bande a effectivement renoncé ou cédé son pouvoir de décision au regard du projet de barrage et de la compensation offerte par la ville et la RENB. Bien que les Affaires indiennes aient participé aux divers aspects des négociations et aient retenu une aide technique indépendante pour déterminer les incidences du barrage sur la récolte de palourdes et l'ampleur des pertes que subissait la bande, les preuves ont démontré que les représentants de la bande ont été des défenseurs compétents et résolus de leurs propres droits et intérêts. Comme la bande prenait ses décisions elle-même, même si elle l'a fait avec l'aide des Affaires indiennes et d'autres parties, la Commission doit faire observer le principe directeur que les décisions autonomes de la bande doivent être honorées et respectées.

Quatrièmement, il n'y a pas de preuve que l'accord de 1970 était un échange insensé, imprévoyant et exploitant de sorte que le ministre des Affaires indiennes et le gouverneur en conseil n'auraient pas dû l'approuver. Les négociations relativement à la compensation n'envisageaient pas un règlement uniquement monétaire, par contre elles comprenaient des propositions diverses concernant l'échange de terres, l'emploi, les possibilités de développement, l'argent et les intérêts réversibles. En concluant l'accord de 1970, les parties se fiaient, dans une large mesure, au conseil éclairé de M. Medcof qui avait comme motif unique de fournir un rapport qui reconnaissait équitablement et pleinement les pertes que subissait la bande. En utilisant l'enquête de M. Medcof comme mesure de l'adéquation des compensations prévues dans l'accord de 1970, la Commission conclut que l'accord n'était pas de nature exploitante. Étant donné le refus de la ville de fournir des emplois aux membres de la bande, il n'est pas excessif de la part de la bande et du Canada de déployer leurs efforts pour négocier d'autres formes de compensation, notamment le frais de pompage, comme solutions de rechange afin d'indemniser la bande pour les pertes qu'elle subissait. Finalement, quelques jours avant la clôture des négociations, bien que la bande ait voulu signer immédiatement l'accord, les Affaires indiennes ralentissaient le processus et signalaient qu'elles n'approuveraient pas la transaction définitive tant qu'on ne résolvait pas les préoccupations qu'elles avaient concernant certains aspects du projet de l'accord.

En conclusion, nous estimons que la bande comprenait parfaitement la nature et les conséquences de l'établissement du barrage et des dispositions de l'accord de 1970 et qu'il n'y aucune preuve que les fonctionnaires du Canada ont entaché les échanges. Nous considérons également qu'il n'y a aucun aspect de la relation entre le Canada et la bande qui soutient l'argument qu'à un moment quelconque au cours des négociations la bande cédait ou renonçait à son pouvoir de décision. Finalement, nous concluons que les règlements auxquels a abouti l'accord de 1970 n'étaient pas insensés, imprévoyants et exploitant de sorte que le ministre des Affaires indiennes et le gouverneur en conseil n'aurait pas dû approuver l'échange et autorisé le permis visé par paragraphe 28(2) et l'expropriation concernant le barrage en vertu de l'article 35. Par conséquent, nous considérons que la Couronne s'acquittait de ses obligations de fiduciaires à l'égard de la Première Nation d'Eel River bar.

Cela étant dit, il ne nous semble pas y avoir de doute que les négociations concernant le barrage ont été très ardues. De par leur nature prolongée, elles ont été extrêmement onéreuses pour les membres de la bande qui comptaient sur les palourdes comme nourriture et comme moyen d'augmenter leurs revenus. En 1963, la bande a accepté de laisser construire le barrage car elle supposait en toute bonne foi que la ville et la RENB honorerait respectivement leurs obligations, en particulier en ce qui a trait à l'emploi pour les membres de la bande. Bien que le barrage ait produit des effets défavorables sur les palourdes, comme la bande le prévoyait, la ville et la RENB ne tenaient pas leurs promesses et aucune compensation n'a été payée à la bande pour les pertes qu'elle subissait et pour l'utilisation de ses terres jusqu'en 1970. Ces difficultés toutefois ne découlaient pas du non-respect des obligations de la part des Affaires indiennes ou de ses représentants. Nous jugeons que, tout au long des négociations, les Affaires indiennes et ses représentants ont eu une conduite irréprochable et ont agi comme des défenseurs sans équivoque et puissants de la bande, et qu'ils ne se sont compromis en aucune manière.

RECOMMANDATION

À la lumière des faits et de la loi relativement à cette revendication, nous considérons que les preuves qui nous ont été présentées ne nous permettent pas de conclure que le Canada ne respecte pas une

obligation légale à l'égard de la Première Nation d'Eel River Bar. Par conséquent, nous recommandons

Que la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar ne soit acceptée aux fins de négociation en vertu de la Politique des revendications particulières.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Daniel J. Bellegarde
Co-président

Roger Augustine
Commissaire

Aurélien Gill
Commissaire

ANNEXE A

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION D'EEL RIVER BAR

- | | | |
|---|--|-------------------------------------|
| 1 | <u>Demande à la Commission d'instituer une enquête</u> | 19 septembre 1995 |
| 2 | <u>Séances de planification</u> (2) | 14 décembre 1995 et 27 février 1996 |
| 3 | <u>Audiences publiques</u> (2) | 23 avril 1996 et 11 juillet 1996 |

Deux audiences publiques ont eu lieu. Lors de la première, tenue le 23 avril 1996, la Commission a entendu les témoins suivants : Chef Everett Martin, les Anciens Margaret LaBillois, Marion LaBillois, Richard Simonson, Hubert LaBillois, Peter Simonson, Earl LaBillois, Mary McBain, Alfred Narvie, Leonard LaBillois, Gordon LaBillois, Rebecca LaBillois et Howard LaBillois. Au cours de la seconde audience tenue le 11 juillet 1996, la Commission a entendu Wallace LaBillois.

- | | | |
|---|------------------------------------|-----------------|
| 4 | <u>Arguments juridiques</u> | 20 février 1997 |
| 5 | <u>Contenu du dossier officiel</u> | |

Le dossier officiel de l'enquête sur la revendication de la Première Nation d'Eel River Bar concernant le barrage de la rivière Eel comprend les éléments suivants :

- Vingt-trois pièces déposées au cours de l'enquête, y compris les archives documentaires (trois volumes avec deux index annotés).
- Les mémoires écrits des conseillers juridiques de la Première Nation et du Canada.
- Les retranscriptions des audiences publiques et des arguments juridiques de la Première Nation (trois volumes).

Le rapport de la Commission et les lettres de transmission à l'intention des parties seront les dernières pièces versées au dossier officiel de cette enquête.

ANNEXE B

Traduction :

Traité conclu avec les Indiens de la Nouvelle-Écosse du cap - Tourmentine à la baie des Chaleurs, le 22 septembre 1779

Vu qu'un nombre d'Indiens, à l'instigation des sujets mécontents de Sa Majesté, ont pillé et volé en mai et juillet derniers des biens appartenant à William John Cort et à plusieurs autres habitants anglais à Miramichy, nous, les Indiens soussignés, n'en avons nullement connaissance mais en portons le blâme néanmoins pour ne pas avoir mieux tenté d'empêcher cet incident. Nous sommes dans une situation de grande détresse et nous manquons des fournitures nécessaires pour nous aider à supporter l'hiver et à subvenir aux besoins de nos familles. Vu que le capitaine Augustus Gurvey, commandant du sloop de Sa Majesté le Viper, a saisi en juillet dernier (pour éviter d'autres incidents) sur la rivière Miramichy seize de ces Indiens dont un fut tué, trois relâchés et douze amenés à Québec, nous espérons que la paix et l'ordre seront rétablis.

Sachez que nous, John Julien, chef; Antoine Arueau, capitaine; Francis Julien et Thomas Dewagonisde, conseillers de Miramichy et représentants autorisés des Indiens de Pagumske et Restigouche, Michael Chief, Louis Augustine Cobaise, Francis Joseph Aruiph, capitaines, Antoines et Guissance Gabalier, conseillers de Richibouctou, et Thomas Turos Lose et des représentants du chef de Jedyac, en notre nom et au nom des tribus des Indiens Micmac et de toutes les autres tribus habitant entre le cap Tourmentine et la Baie des Chaleurs dans le golfe du St-Laurent, convenons de ce qui suit avec Michael Francklin, surintendant des affaires indiennes de Sa Majesté en Nouvelle-Écosse,

Nous entretiendrons des rapports amicaux, fraternels et pacifiques avec tous les bons sujets de Sa Majesté le Roi George.

Nous défendrons, au risque de notre vie, les commerçants et les habitants, ainsi que leurs biens, établis le long des baies fluviales et des côtes maritimes dans les régions susmentionnées contre les ennemis de Sa Majesté, qu'ils soient Français, rebelles ou Indiens,

Nous appréhenderons et nous remettrons audit sieur Francklin toute personne, indienne ou autre, qui tente de rompre la paix et la tranquillité dans ladite région.

Nous n'entreprendrons pas de rapport ni farons de transaction avec John Allan ou tout autre rebelle ou ennemi du Roi George, quelle que soit sa nation ou son pays d'origine.

Nous ferons de notre mieux pour convaincre nos autres frères Micmacs dans la province à agir de la même façon.,

En notre nom et au nom de nos tribus, nous ratifions tous les traités antérieurs que nous avons conclus avec le gouverneur Lawrence ou avec les gouverneurs qui lui ont succédé dans cette province.

En échange du respect et de l'exécution des clauses susmentionnées, les Affaires indiennes s'engagent au nom du gouvernement :

À ce que lesdits Indiens et leurs tribus vivent en liberté et en tranquillité dans les régions susmentionnées sans être molestés par les troupes ou par d'autres bons sujets de Sa Majesté dans leurs activités de chasse et de pêche

À ce que des mesures soient prises immédiatement pour que des munitions, des vêtements et d'autres articles nécessaires leur soient fournis par les commerçants en échange de leurs peaux et autres produits. En foi de quoi, nous signons et scellons les présentes à Windsor, en Nouvelle-Écosse, le vingt-deuxième jour de septembre 1779.

ANNEXE C

La présente entente est faite en trois exemplaires le 14^e jour de mai 1970

ENTRE : LA RÉGIE DES EAUX DU NOUVEAU BRUNSWICK,
personne morale constituée en vertu des lois de la province du
Nouveau-Brunswick, ayant son siège social dans la ville de
Fredericton et dans la province susmentionnée, ci-après
appelée la « Régie »,

PARTIE DE PREMIÈRE PART,

ET : LE CONSEIL DE LA BANDE INDIENNE D'EEL RIVER,
réserve indienne d'Eel River numéro 3, à Eel River, Nouveau-
Brunswick, ci-après appelée la « bande d'Eel River »,

PARTIE DE DEUXIÈME PART,

ET : SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA,
représentée aux présentes par le ministre des Affaires
indiennes et du Nord canadien, ci-après appelée le « Canada »

PARTIE DE TROISIÈME PART.

ATTENDU QUE la Ville de Dalhousie a construit le barrage d'Eel River pendant les années 1963 et 1964;

ATTENDU QUE le barrage a été construit de façon à ce qu'il empiète, avec la retenue d'amont ainsi créée, sur les terres de la bande et des Indiens;

ATTENDU QUE la Régie propose de devenir successeur en titre et en droit de la Ville de Dalhousie en ce qui concerne l'exploitation et l'entretien du barrage, de la retenue d'amont et du système d'alimentation en eau créés par la Ville de Dalhousie;

ATTENDU QUE la Régie souhaite élever le niveau de la retenue d'amont à une élévation géodésique de neuf pieds, ce qui nécessitera l'acquisition de toutes les terres de la bande d'Eel River, lesquelles seront inondées par l'eau de la retenue d'amont du barrage d'Eel River;

ATTENDU QUE la Régie souhaite dédommager la bande d'Eel River pour les dommages et pertes subis par les Indiens du fait de la construction du barrage et la création de la retenue d'amont par la Ville de Dalhousie, et aussi dédommager la bande d'Eel River et les Indiens des pertes et des dommages qu'ils pourront avoir subis du fait de la montée du niveau des eaux à l'élévation géodésique de neuf pieds;

ATTENDU QUE la Régie reconnaît que la construction du barrage et du réservoir a réduit la quantité de poisson, de crustacés et de coquillages, d'oiseaux aquatiques et d'autres ressources naturelles traditionnellement à la disposition des Indiens;

ATTENDU QUE la Régie souhaite acquérir du Canada et de la bande d'Eel River toutes les terres qui seront inondées jusqu'à un niveau d'élévation géodésique de neuf pieds par la retenue d'amont du barrage d'Eel River, ainsi que l'accès aux terres occupées par la route qui conduit à ce barrage;

ATTENDU QUE la Régie souhaite aussi acquérir une servitude sur une bande de terre adjacente à l'emprise actuelle du pipeline de l'*International Paper Company* du Nouveau-Brunswick afin d'y installer un pipeline et une usine de pompage;

ATTENDU QUE la bande d'Eel River et le Canada ont convenu de prendre les mesures nécessaires pour transférer l'administration et le contrôle des terres devant être inondées et pour l'octroi d'une servitude à la Régie;

EN CONSÉQUENCE et en contrepartie des conventions et accords mutuels contenus aux présentes, les parties conviennent de ce qui suit :

1. Le Canada obtiendra l'approbation nécessaire de la bande d'Eel River pour lui permettre de transférer de façon aussi expéditive que possible l'administration et le contrôle de ces terres, indiquées en rouge sur le Plan A joint aux présentes, à Sa Majesté la Reine du Chef de la province du Nouveau-Brunswick, représentée par le ministre des Ressources naturelles.
2. Le Canada s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires pour accorder le plus vite possible une servitude à la Régie sur les terres indiquées en orange au Plan A joint aux présentes afin de construire, d'entretenir et d'exploiter un chemin d'accès, un pipeline d'eau et un poste de pompage.
3. En contrepartie du transfert de l'administration et du contrôle des terres mentionnées à l'article 1 et de l'octroi d'une servitude mentionnée à l'article 2, la Régie s'engage à faire les paiements suivants au Canada pour le compte de la bande indienne d'Eel River:
 - a) la somme de 15 000 \$ à la signature de la présente entente;
 - b) une somme annuelle établie en fonction du volume d'eau pompé par la Régie de la retenue d'amont du barrage d'Eel River, conformément à la formule prévue à l'article 4.

4. Il est entendu et convenu que le paiement annuel que doit faire la Régie à la bande d'Eel River, conformément à la clause b) de l'article 3, est le suivant :

a) un demi cent pour chaque 1 000 gallons US d'eau pompés par la Régie de la retenue d'amont d'Eel River et de l'Eel River;

b) la somme annuelle calculée conformément à la clause a) est payable trimestriellement sur la base d'une année commençant le premier jour d'avril et se terminant le 31 mars de l'année suivante;

c) si le montant payable au Conseil au cours d'une année est inférieur à 10 000 \$, la Régie s'engage alors à verser au Conseil la somme calculée conformément à la clause a) et la différence entre celle-ci et 10 000 \$, de sorte que le paiement minimal au cours d'une année s'élève à 10 000 \$, sauf lorsque le volume d'eau pompé par la Régie à partir de la retenue d'amont du barrage d'Eel River et de l'Eel River tombe en dessous de 1 825 000 000 de gallons US par an, auquel cas la Régie ne verse au Conseil que le montant calculé comme étant payable conformément à la clause a).

5. Il est entendu et convenu entre les parties aux présentes que le montant payable par la Régie conformément à l'article 3, et calculé conformément à l'article 4, est payable au taux fixé pour une période de vingt ans, à l'expiration de laquelle la méthode de calcul du paiement et le taux sont révisés et négociés par les parties et ce, tous les cinq ans par la suite.

6. 1) Les parties aux présentes conviennent et acceptent que, si elle ne peuvent s'entendre sur les nouveaux taux conformément à l'article 5, une ou l'autre des parties aux présentes peut donner aux autres parties un préavis du litige et en demander l'arbitrage, et les parties peuvent, en ce qui concerne les points en litige à ce moment-là, convenir de s'en remettre à l'arbitrage conformément au paragraphe 2) et à la *Loi sur l'arbitrage du Nouveau-Brunswick*.

2) Dès qu'elles reçoivent l'avis d'arbitrage conformément au paragraphe 1), la bande d'Eel River et la Régie désignent chacune un représentant chargé d'agir en tant qu'arbitre, et ces deux arbitres choisissent ensemble une troisième personne pour présider le conseil d'arbitrage.

7. 1) Il est entendu et convenu entre les parties aux présentes que le montant à payer en vertu de l'article 3 et calculé conformément à l'article 4 est, sous réserve du paragraphe 2), fixé en fonction du nombre de gallons d'eau pompés par la Régie à partir de la retenue d'amont ou de l'Eel River, quelle que soit la localisation des pompes de la Régie, avec toutes les pompes entretenues par la Régie sur la retenue d'amont et sur l'Eel River, mais que le calcul du nombre de gallons d'eau aux fins de paiement ne commence pas avant que la Régie ne lance son exploitation de pompage normale.

2) Si, pendant toute période qui commence le premier jour d'avril et se termine le 31 mars de l'année suivante, la Régie pompe plus de (15 000 000 de gallons US d'eau pendant 365 jours), 5 475 000 000 de gallons US d'eau, le nombre de gallons excédentaires ne saurait être inclus dans le calcul du montant à payer à la bande d'Eel River conformément aux articles 3 et 4.

8. La Régie s'engage à verser à la bande d'Eel River la somme de 25 000 \$ en contrepartie et en compensation du transfert devant être fait conformément aux articles 1 et 2 et pour couvrir le coût de tous les dommages-intérêts, dommages matériels, les blessures corporelles et les pertes infligées aux biens et aux personnes du Conseil, que ce soit antérieurement ou postérieurement, du fait de

l'érection et de l'exploitation du barrage de l'Eel River, du système d'alimentation en eau de l'Eel River et de la retenue d'amont d'Eel River, sous réserve de l'article 11 concernant les réparations et l'entretien de ceux-ci.

9. La Régie, dans la mesure où elle est habilitée à le faire, autorise la bande d'Eel River à ériger et à entretenir une marina commerciale sur la partie de la retenue d'amont d'Eel River adjacente aux terres de la bande d'Eel River, et accorde aux membres de la bande d'Eel River l'accès à la retenue d'amont à travers les terres qui doivent être dévolues à la Couronne du Chef de la province, à la condition que la bande d'Eel River dédommage la Régie pour le préjudice qu'elle peut avoir causé aux biens de la Régie du fait de l'exercice de cet accès.

10. La bande d'Eel River a un droit de préemption sur les terres indiquées en rouge au Plan A joint aux présentes si, en tout temps après le transfert de l'administration et du contrôle relatifs à ces terres à la Régie, les terres cessent d'être utilisées aux fins d'un système d'alimentation en eau.

11. 1) Les parties aux présentes conviennent et acceptent que la Régie, ses mandataires, préposés, travailleurs et entrepreneurs ont un droit d'accès afin de traverser et de retraverser les terres de la bande d'Eel River en vue de l'inspection, de la construction, de l'entretien et de la réparation de la retenue d'amont d'Eel River, du barrage et du système d'alimentation en eau.

2) La Régie s'engage à verser un dédommagement raisonnable pour les dommages infligés aux biens ou aux récoltes sur pied de la bande d'Eel River qui découlent de l'exercice du droit stipulé au paragraphe 1).

EN FOI DE QUOI, la partie de première part a fait signer les présentes et apposer son sceau par ses propres représentants, la partie de seconde part a fait signer les présentes par ses propres représentants, et la partie de troisième part a fait signer les présentes par son propre représentant, à la date inscrite au début de la convention.

SIGNÉ, SCELLÉ ET REMIS LA RÉGIE DES EAUX DU NOUVEAU BRUNSWICK
en présence de :

Président

Secrétaire

CONSEIL DE LA BANDE INDIENNE
D'EEL RIVER

Conseiller en chef

Conseiller

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF
DU CANADA

Pour le ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien

ANNEXE D

DISPOSITIONS PERTINENTES DE LA *LOI SUR LES INDIENS*, SRC 1952, C. 149

18.(1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, Sa Majesté détient des réserves à l'usage et au profit des bandes respectives pour lesquelles elles furent mises de côté; sous réserve des autres dispositions de la présente loi et des stipulations de tout traité ou cession, le gouverneur en conseil peut décider si tout objet, pour lequel des terres dans une réserve sont ou doivent être utilisées, se trouve à l'usage et au profit de la bande.

[...]

28.(1) Sous réserve du paragraphe (2), est nul un acte, bail, contrat, instrument, document ou accord de toute nature, écrit ou oral, par lequel une bande ou un membre d'une bande est censé permettre à une personne, autre qu'un membre de cette bande, d'occuper ou utiliser une réserve ou de résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.

(2) Le ministre peut, au moyen d'un permis par écrit, autoriser toute personne, pour une période maximale d'un an, ou, avec le consentement du conseil de la bande, pour toute période plus longue, à occuper ou utiliser une réserve, ou à résider ou autrement exercer des droits sur une réserve.

[...]

35.(1) Lorsque, par une loi fédérale ou provinciale, Sa Majesté du chef d'une province, une autorité municipale ou locale, ou une personne morale, a le pouvoir de prendre ou d'utiliser des terres ou tout droit sur celles-ci sans le consentement du propriétaire, ce pouvoir peut, avec le consentement du gouverneur en conseil et aux conditions qu'il peut prescrire, être exercé relativement aux terres dans une réserve ou à tout droit sur celles-ci.

(2) À moins que le gouverneur en conseil n'en ordonne autrement, toutes les questions concernant la prise ou l'utilisation obligatoire de terres dans une réserve, aux termes du paragraphe (1), doivent être régies par la loi qui confère les pouvoirs.

(3) Lorsque le gouverneur en conseil a consenti à l'exercice des pouvoirs mentionnés au paragraphe (1) par une province, une autorité municipale ou locale ou une personne morale, il peut, au lieu que la province, l'autorité ou la personne morale prenne ou utilise les terres sans le consentement du propriétaire, permettre un transfert ou octroi de ces terres à la province, autorité ou personne morale, sous réserve des conditions qu'il fixe.

(4) Tout montant dont il est convenu ou qui est accordé à l'égard de la prise ou de l'utilisation obligatoire de terrains sous le régime du présent article ou qui est payé pour un transfert ou octroi de terre selon le présent article, doit être versé au receveur général à l'usage et au profit de la bande ou à l'usage et au profit de tout Indien qui a droit à

l'indemnité ou au paiement du fait de l'exercice des pouvoirs mentionnés au paragraphe (1).

[...]

37.(1) Les terres dans une réserve ne peuvent être vendues ou aliénées que si elles sont cédées à titre absolu conformément au paragraphe 38(1) à Sa Majesté par la bande à l'usage et au profit communs de laquelle la réserve a été mise de côté.

[...]

38.(1) Une bande peut céder à titre absolu à Sa Majesté, avec ou sans conditions, tous ses droits, et ceux de ses membres, portant sur tout ou partie d'une réserve.

(2) Aux fins de les donner à bail ou de les démembrer, une bande peut désigner par voie de cession à Sa Majesté, avec ou sans conditions, autre qu'à titre absolu, tous droits de la bande, et ceux de ses membres, sur tout ou partie d'une réserve.

[...]

39.(1) Une cession à titre absolu ou une désignation n'est valide que si les conditions suivantes sont réunies :

- a) elle est faite à Sa Majesté;
- b) elle est sanctionnée par une majorité des électeurs de la bande :
 - (i) soit à une assemblée générale de la bande convoquée par son conseil,
 - (ii) soit à une assemblée spéciale de la bande convoquée par le ministre en vue d'examiner une proposition de cession à titre absolu ou de désignation,
 - (iii) soit au moyen d'un référendum comme le prévoient les règlements;
- c) elle est acceptée par le gouverneur en conseil.

(2) Lorsqu'une majorité des électeurs d'une bande n'ont pas voté à une assemblée convoquée, ou à un référendum tenu, selon le paragraphe (1), le ministre peut, si la proposition de cession à titre absolu ou de désignation a reçu l'assentiment de la majorité des électeurs qui ont voté, convoquer une autre assemblée en donnant un avis de trente jours, ou faire tenir un autre référendum comme le prévoient les règlements.

(3) Lorsqu'une assemblée est convoquée en vertu du paragraphe (2) et que la proposition de cession à titre absolu ou de désignation est sanctionnée à l'assemblée ou lors du référendum par la majorité des électeurs votants, la cession ou la désignation est réputée, pour l'application du présent article, avoir été sanctionnée par une majorité des électeurs de la bande.

- (4) Le ministre, à la demande du conseil de la bande ou chaque fois qu'il le juge opportun, peut ordonner qu'un vote, à toute assemblée prévue par le présent article, ait lieu au scrutin secret.
- (5) Chaque assemblée aux termes du présent article est tenue en présence du surintendant ou d'un autre fonctionnaire du ministère, que désigne le ministre.

[...]

40. La proposition de cession à titre absolu ou de désignation qui a été sanctionnée par la bande conformément à l'article 39 est attestée sous serment par le surintendant ou l'autre fonctionnaire qui a assisté à l'assemblée et par le chef ou un membre du conseil de la bande; elle est ensuite soumise au gouverneur en conseil pour acceptation ou rejet.

[...]

41. La cession à titre absolu ou la désignation est censée conférer tous les droits nécessaires pour permettre à Sa Majesté de donner effet aux conditions de la cession ou de la désignation.