
**COMMISSION DES REVENDICATIONS DES
INDIENS**

**ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA
PREMIÈRE NATION DES
CHIPEWYANS D'ATHABASCA**

**REVENDICATION CONCERNANT LE BARRAGE
WAC BENNETT ET LES DOMMAGES CAUSÉS
À LA RÉSERVE N° 201**

COMITÉ

P.E. James Prentice, c.r., coprésident de la Commission
Carole Corcoran, commissaire
Aurélien Gill, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca
Jerome Slavik / K.E. Buss

Pour le gouvernement du Canada
François Daigle

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Ron S. Maurice / R. David House

31 MARS 1998

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I INTRODUCTION	129
Contexte	129
Le mandat de la Commission des revendications des Indiens	133
Le rapport de la Commission	134
PARTIE II HISTORIQUE	135
Le delta Paix-Athabasca avant la construction du barrage Bennett	135
La géographie et l'écologie uniques du delta	
Carte 1 : Delta Paix-Athabasca	137
Carte 2 : Zone visée par la revendication	138
Les Chipewyans et le delta Paix-Athabasca	140
Le Traité 8	142
Sélection et arpentage des réserves des Chipewyans d'Athabasca	146
Économie et mode de vie dans la réserve indienne 201	152
Carte 3 : Réserve indienne 201	153
Le delata Paix-Athabasca après le barrage Bennett	157
Construction et exploitation du barrage Bennett	157
Le gouvernement du Canada et le projet du barrage Bennett	161
Efforts en vue d'atténuer les dommages environnementaux	175
Impact environnemental du barrage sur le delta et la RI 201	178
PART III QUESTIONS À L'ÉTUDE	186
PARTIE IV ANALYSE	188
Question 1 : Obligations légales et fiduciaires de la Couronne fédérale	188
Les obligations de fiduciaire de la Couronne	188
Principes fiduciaires généraux	190
Étendue de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire	194
Pouvoir unilatéral ou discrétionnaire sur les intérêts légaux ou pratiques de la Première Nation	213
Particulièrement vulnérable ou à la merci du fiduciaire	224
Degré de diligence et manquement à l'obligation de fiduciaire	227
Question 2 : Interférence dans les droits issus de traité	234

PARTIE V CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION 236

Question 1: Obligations légales et

fiduciaires de la Couronne fédérale 236

Question 2 : Interférence dans les droits issus de traité 241

Recommandation 242

ANNEXES 243

A Enquête relative à la revendication de la

Première Nation des Chipewyans d'Athabasca 243

PARTIE I

INTRODUCTION

CONTEXTE

La présente enquête a pour objet de déterminer si la Couronne a une obligation légale envers la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca (la « Première Nation »)¹ relativement aux dommages subis par la Première Nation et la réserve indienne 201 (RI 201) des Chipewyans d'Athabasca à la suite de la construction et de l'exploitation du barrage WAC Bennett (le barrage Bennett) en Colombie-Britannique.

Le 6 novembre 1991, le chef Tony Mercredi écrit aux Revendications particulières de l'Ouest, au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) pour les informer de la revendication de la bande concernant les dommages causés à la réserve et à l'économie de cette dernière à la suite de l'assèchement du delta Paix-Athabasca. La Première Nation prétend que [traduction] «le ministre des Affaires indiennes a une obligation légale et fiduciaire en ce qui concerne la gestion et la protection de l'environnement des terres de réserve» et a le devoir envers la Première Nation d'empêcher et d'atténuer les dommages écologiques à la RI 201 causée par l'exploitation du barrage Bennett ou d'obtenir compensation à ce chapitre. Le chef Mercredi demande de rencontrer les fonctionnaires fédéraux pour voir s'il est possible de présenter une revendication à la Direction des revendications particulières de l'Ouest afin qu'elle l'examine².

En mars 1992, une rencontre est tenue pour examiner la revendication et on convient qu'il faut pousser la recherche et l'analyse avant que le Canada puisse trancher la question de savoir s'il a une obligation légale envers la Première Nation. Plutôt que d'entreprendre une recherche coûteuse, la Pre-

1 Aussi appelée, selon le contexte historique, les «Chipewyans d'Athabasca», la «bande des Chipewyans d'Athabasca», la «Première Nation», la «PNCA» ou la «bande».

2 Chef Tony Mercredi, bande des Chipewyans d'Athabasca, RI 201, à M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, 6 novembre 1991 (Pièce 2A de la CRI, onglet 1, p. 421).

mière Nation propose que le Canada examine la preuve *prima facie*³ relative à la revendication ainsi que l'avis juridique préliminaire préparé par son conseiller juridique dans lequel est énoncée la position de la Première Nation sur les présumées obligations légales et fiduciaires de la Couronne⁴. Le 13 avril 1992, M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, répond à la lettre du chef Mercredi indiquant que le Canada ne peut prendre de décision fondée uniquement sur la preuve *prima facie*, mais qu'il verrait s'il faut pousser la recherche pour décider s'il faut rejeter la revendication ou l'accepter à des fins de négociation conformément à la Politique des revendications particulières⁵.

On ne sait trop si le Canada et la Première Nation ont convenu de pousser la recherche, mais le 29 décembre 1992, M. Jerome Slavik, conseiller juridique de cette dernière, envoie au négociateur du Canada copie d'un rapport préparé par un écologiste et décrivant l'impact du barrage Bennett sur le delta Paix-Athabasca et la réserve 201 des Chipewyans d'Athabasca⁶.

Le 9 mars 1993, M. Slavik envoie un avis juridique aux Revendications particulières au nom de la Première Nation. Celle-ci affirme que la construction et l'exploitation du barrage Bennett ont causé d'énormes dommages à l'écosystème unique du delta Paix-Athabasca et à la RI 201. La lettre de M. Slavik résume la position de la Première Nation en ces termes :

[Traduction]

La bande soutient que la Couronne connaissait (ou aurait dû connaître) avant la construction, ou peu après, les effets négatifs que le barrage WAC Bennett aurait sur la réserve 201, mais a négligé de prendre des mesures pour prévenir, atténuer ou réduire l'impact sur les terres et les eaux de la réserve et l'économie de la bande des Chipewyans d'Athabasca. De toute façon, la Couronne est maintenant au courant des effets et des dommages.

La bande est d'avis que la Couronne a manqué et manque toujours à une obligation légale et fiduciaire de prévenir l'endommagement des terres et des eaux sur les réserves indiennes. Plus particulièrement, la Couronne manque à ses obligations de veiller à ce que les activités et événements qu'elle lance, et sur lesquelles elle exerce

3 L'expression « preuve *prima facie* » est définie comme suit dans le dictionnaire de droit de Black, 5^e éd. (St. Paul: West Publishing Co, 1979) : [traduction] une preuve adéquate et suffisante à première vue; (...) la preuve *prima facie* est une preuve qui, si inexploquée ou non contredite, suffit pour soutenir un jugement en faveur de la question qu'elle appuie, mais qui peut être contredite par d'autres éléments de preuve.

4 Chef Tony Mercredi, bande des Chipewyans d'Athabasca, RI 201, à M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, 18 mars 1992 (Pièce 2A de la CRI, onglet 4, p. 430).

5 M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, au chef Tony Mercredi, bande des Chipewyans d'Athabasca, RI 201, 13 avril 1992, (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, p. 434).

6 M. Jerome Slavik, Ackroyd Piasta Roth & Day, à M. Jack Hughes, négociateur, Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, 29 décembre 1992 ((Pièce 2A de la CRI, onglet 7, p. 438).

un contrôle réglementaire, ne dégradent pas l'écologie, l'utilisation traditionnelle ou visée, ni la valeur économique des terres de réserve⁷.

Le 9 décembre 1993, M. Klein répond à une demande de M. Slavik concernant l'avancement de la revendication. Il l'informe qu'aucune décision n'a été prise car plusieurs rapports sur la nature et la gravité de l'impact du barrage sur le delta ne seront pas terminés avant 1996 et que le Canada a aussi besoin d'une [traduction] «chronologie des faits liés à la revendication» et d'autres arguments de droit sur les allégations précises contre la Couronne du chef du Canada⁸. Le chef Mercredi répond que la recherche sur la revendication est terminée, et que même une demande d'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* a été traitée, et que copie des documents historiques ont été communiqués aux Revendications particulières de l'Ouest. En conséquence, le chef Mercredi demande au ministère de la Justice d'examiner la revendication d'après les renseignements et les mémoires présentés à ce jour⁹. Le 4 janvier 1994, M. Klein confirme que la revendication a été envoyée à l'examen du ministère de la Justice¹⁰.

Le 7 janvier 1994, les représentants de la Première Nation et du Canada se réunissent pour examiner la possibilité de renvoyer la revendication à la Commission des revendications des Indiens pour qu'elle enquête sur les questions historiques et juridiques pertinentes¹¹. À la suite de l'échange de lettres, M. Jack Hughes, chef de la recherche des Revendications particulières de l'Ouest écrit au chef Mercredi pour l'informer de la position préliminaire du Canada concernant la revendication. Dans sa lettre, il indique que, vu les documents historiques «exceptionnellement faibles» présentés, le Canada est d'avis que la revendication ne révèle pas le non-respect d'une obligation légale de la part de la Couronne fédérale. Voici, essentiellement, les quatre motifs de rejet de la revendication :

- 7 M. Jerome Slavik, Ackroyd Piasta Roth & Day, à M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, 9 mars 1993 (Pièce 2A de la CRI, onglet 9, p. 501).
- 8 M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, à Jerome Slavik, 9 décembre 1993 (Pièce 2B de la CRI, onglet 12, p. 701).
- 9 Chef Tony Mercredi, bande des Chipewyans d'Athabasca, RI 201, à M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, (Pièce 2B de la CRI, onglet 13, p. 706).
- 10 M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, au chef Tony Mercredi, bande des Chipewyans d'Athabasca, RI 201, 4 janvier 1994 (Pièce 2B de la CRI, onglet 14, p. 710).
- 11 M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, au chef Tony Mercredi, bande des Chipewyans d'Athabasca, RI 201, 11 janvier 1994 (Pièce 2B de la CRI, onglet 15, p. 712).

[Traduction]

La Première Nation allègue que le Canada ne l'a ni avertie ni informée avant la construction du barrage que des dommages écologiques pourraient être causés, et que cela prouve que le Canada a manqué à son obligation de fiduciaire. À notre avis, la preuve fournie n'indique pas que le Canada avait une connaissance explicite des dommages que pourrait subir la Première Nation plusieurs années après la construction du barrage.

La Première Nation allègue que le Canada savait ou aurait dû savoir, au moment de la construction ou peu après celle-ci, que le barrage aurait un impact très négatif sur la réserve 201 et qu'il aurait dû proposer des mesures préventives. Selon nous, la preuve présentée par la Première Nation n'indique pas que le Canada ait eu avec le barrage un lien donnant à entendre qu'il a une obligation fiduciaire en ce qui concerne les effets du barrage sur la Première Nation.

Cette dernière argue que le Canada a une obligation de la dédommager pour les torts causés par la construction du barrage. À notre avis, la preuve soumise par la Première Nation laisse entendre que les dommages qu'elle a pu subir ont été causés uniquement par la Colombie-Britannique et B.C. Hydro.

La Première Nation allègue que le Canada n'a pas respecté son obligation fiduciaire envers elle, car il ne l'a pas aidée dans la poursuite qu'elle a intentée en 1970. Selon nous, la preuve insuffisante soumise par la Première Nation ne permet pas de déterminer si une demande a été communiquée au Canada, ni n'indique si le Canada a répondu à une telle demande¹².

Le 28 juillet 1994, M. Klein conclut une entente de principe avec le chef Mercredi pour demander que la Commission des revendications des Indiens nomme un médiateur chargé de trouver une solution¹³. Malheureusement, même avec l'aide d'un médiateur, les deux parties ne peuvent trouver de terrain d'entente. Finalement, le 4 mars 1996, le chef Archie Cyprien demande que la Commission examine sa revendication¹⁴.

L'enquête de la Commission commence par une séance de planification le 17 mai 1996. Des audiences publiques sont tenues à Fort Chipewyan, en Alberta, les 10 octobre et 27 novembre 1996. Les arguments écrits du conseiller juridique de la Première Nation sont reçus le 18 juin 1997. La Couronne présente les siens le 8 septembre 1997. Les commissaires entendent les plaidoiries des conseillers juridiques de la Première Nation et de la Couronne le 30 septembre suivant, à Edmonton (Alberta).

¹² Jack Hughes, chef de la recherche, Prairies, Revendications particulières de l'Ouest, à Jerome Slavik, 24 mai 1994, (Pièce 2B de la CRI, onglet 21, p. 730).

¹³ M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MALNC, au chef Tony Mercredi, bande des Chipewyans d'Athabasca, RI 201, 28 juillet 1994 (Pièce 2B de la CRI, onglet 25, p. 741).

¹⁴ Chef Archie Cyprien, Première Nation des Chipewyans d'Athabasca, à Dan Bellegarde et à Jim Prentice, coprésidents, Commission des revendications des Indiens, 4 mars 1996 (Pièce 2B de la CRI, onglet 56, CRI p. 833)

LE MANDAT DE LA COMMISSION DES RENDICATIONS DES INDIENS

Le mandat de la Commission est énoncé dans des décrets fédéraux conférant aux commissaires le pouvoir de mener des enquêtes publiques sur des revendications particulières et de produire des rapports sur «la validité, en vertu de la politique [des revendications particulières], des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées [...]»¹⁵. Cette Politique énoncée dans le document intitulé *Dossier en souffrance : Une Politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* porte que le Canada reconnaîtra les revendications particulières qui révéleront le non-respect d'une «obligation légale» de la part du gouvernement fédéral¹⁶. L'expression «obligation légale» est définie 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 une 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 d'autres lois et règlements 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 outre, le gouvernement est disposé à reconnaître les revendications fondées sur l'une 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 les cas où la preuve peut en être clairement établie.

15 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.

16 MAINC, *Dossier en souffrance : Une Politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* (Ottawa : Ministre des Approvisionnement et Services, 1982), p. 20; réimprimé en 1994 I ACRI 187-201 (ci-après *Dossier en souffrance*).

Il convient de souligner que, conformément à son mandat et à la Politique des revendications particulières, la Commission ne peut faire des recommandations que sur des obligations légales que le gouvernement fédéral a envers une bande indienne. Étant donné le libellé de notre mandat, nous ne sommes pas en mesure de faire des recommandations concernant les allégations faites contre la Colombie-Britannique ou B.C. Hydro, en tant que mandataire de la Couronne provinciale. De plus, ni la Colombie-Britannique, ni B.C. Hydro n'ont participé à la présente enquête et il ne serait pas convenable que la Commission fasse des recommandations sur les prétendues obligations d'une entité ou personne qui n'était pas représentée ni ne constituait une partie à notre processus d'enquête.

LE RAPPORT DE LA COMMISSION

La Commission a été priée d'enquêter sur la validité de la revendication de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca aux fins de la Politique des revendications particulières, et de présenter un rapport d'enquête. Toutefois, la Commission n'a pas été invitée à déterminer précisément si le barrage a été la cause directe des dommages faits à la RI 201.

Sur entente entre les parties, la Commission devait procéder en présumant que le barrage a causé des dommages à la RI 201. La Commission a tout de même bénéficié des analyses techniques exhaustives d'ingénieurs, d'hydrologues, de biologistes et d'anthropologues, et nombre de ces études techniques ont été commanditées en partie par le Canada. Ces études techniques, combinées à la preuve directe et indirecte des Anciens de la Première Nation, ont donné à la Commission une preuve *prima facie* convaincante, qui ne nous laisse d'autres possibilité que de conclure que la Première Nation et la RI 201 ont subi des dommages considérables. La construction et l'exploitation du barrage Bennett ont changé en profondeur l'hydrologie et l'écologie du delta Paix-Athabasca causant un préjudice direct et grave à la RI 201 et à la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca. Aucune autre conclusion n'est possible d'après la preuve *prima facie* dont nous sommes saisis.

Notre examen attentif des faits, des plaidoiries et de la jurisprudence applicable nous amène à conclure que la Couronne a manqué à son obligation fiduciaire envers la Première Nation en ne prenant pas les mesures nécessaires pour prévenir ou atténuer les dommages causés à la RI 201 par la construction et l'exploitation du barrage Bennett.

Le présent rapport présente nos conclusions et recommandations.

PARTIE II

HISTORIQUE

L'historique de cette revendication repose sur l'examen d'un grand nombre de documents d'archive et de pièces que les parties nous ont présentés, dont plusieurs volumes de correspondance, des rapports scientifiques et d'autres éléments de preuve documentaire, ainsi que le témoignage de membres de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca et d'experts aux audiences publiques tenues à Fort Chipewyan les 10 octobre et le 27 novembre 1996. Il convient de souligner que bien qu'elle ait consulté des sources secondaires pour mieux comprendre certaines questions qui n'étaient pas en litige, la Commission s'est fondée principalement sur les documents présentés par les parties.

La Commission a aussi examiné les mémoires écrits de la Première Nation et du Canada et a entendu les plaidoiries des conseillers juridiques des parties le 30 septembre 1997. La preuve documentaire, les mémoires écrits, les transcriptions des audiences publiques et les plaidoiries, et le reste de la preuve dont a été saisie la Commission dans cette enquête sont détaillés à l'annexe A du présent rapport.

LE DELTA PAIX-ATHABASCA AVANT LA CONSTRUCTION DU BARRAGE BENNETT

La géographie et l'écologie uniques du delta

Le delta d'eau douce Paix-Athabasca, un des plus gros au monde, est situé au confluent des rivières de la Paix, Athabasca et du Bouleau qui se déversent dans le lac Athabasca au nord-est de l'Alberta (voir la carte 1 du delta Paix-Athabasca à la page 10). La RI 201 s'étend sur quelque 20 000 hectares dans le tiers est du delta (voir la carte 2 de la zone visée par la revendication à la page 11). Le relief plat du delta Paix-Athabasca se compose en réalité de deux deltas distincts, décrits ainsi :

[Traduction]

[...] parsemé de marécages, de lacs, de vasières, de cariçaias, de fourrés de saules et d'arbustes, de forêts d'épinettes blanches et de peupliers baumiers dans un enchevêtrement de canaux tortueux. Ses nombreux reliefs et sa végétation luxuriante attirent une faune très diversifiée. En 1985, le Service canadien de la faune a dénombré 220 espèces d'oiseaux, de mammifères et de poissons séjournant dans le delta durant leur cycle de vie¹⁷.

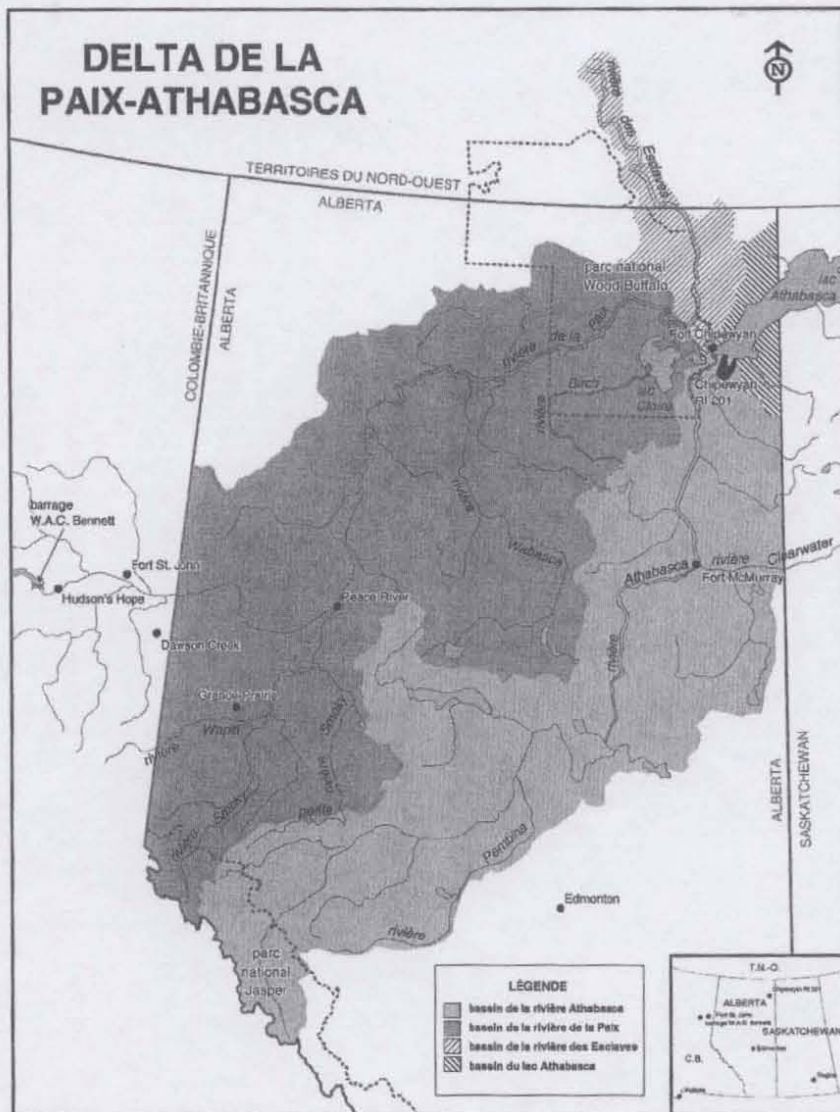
Pour bien comprendre l'hydrologie du delta Paix-Athabasca, il faut premièrement comprendre la géographie des deux rivières qui alimentent le delta, la Paix et l'Athabasca. La rivière de la Paix prend sa source dans les Rocheuses en Colombie-Britannique et traverse la province de l'Alberta. La Paix et la rivière Smoky convergent alors près de la ville moderne de Peace River en Alberta et continuent vers le nord, pour finir par rejoindre la rivière Wabasca et ensuite atteindre le delta Paix-Athabasca¹⁸.

La deuxième rivière qui alimente le delta, la rivière Athabasca, prend sa source dans les neiges fondantes et les glaciers du champ de glace Columbia, un plateau élevé dans les Rocheuses situé entre les monts Columbia et Athabasca sur la ligne de partage des eaux qui marque la frontière entre la Colombie-Britannique et l'Alberta. Elle traverse le parc national Jasper direction nord, puis le nord-est de l'Alberta où plusieurs affluents s'y jettent. De Fort McMurray, la rivière Athabasca s'écoule vers le nord et traverse le delta Paix-Athabasca pour se jeter dans le lac Athabasca.

Avant la construction du barrage Bennett, le delta Paix-Athabasca avait une écologie riche et diverse d'une importance internationale. L'hydrologie du delta, associée à des terrains variés et à une végétation luxuriante, abritait une diversité remarquable d'oiseaux, de mammifères et de poissons. Le delta a été l'une des premières régions colonisées en Alberta. Fort Chipewyan était un avant-poste important de la Compagnie de la Baie d'Hudson, car le delta était reconnu pour la quantité et la qualité de peaux de rats musqués. Toutefois, les marécages et l'écologie du delta sont fragiles et étroitement liés aux niveaux d'eau des diverses rivières et des affluents qui alimentent le delta.

17 Northern River Basins Study Board, *Northern River Basins Study: Report to the Ministers, 1996* (Edmonton: Nautilus Publications, 1996), p. 22 (Pièce 3 de la CRI). (Ci-après la *Northern Rivers Basin Study*.)

18 *Northern River Basins Study*, p. 17, 22 (Pièce 3 de la CRI).



Le régime d'inondation du delta est très complexe, car le débit d'eau est déterminé par quatre énormes bassins hydrographiques, soit ceux des rivières de la Paix, Athabasca, du Bouleau et du Fond du Lac. Avant la construction du barrage, les niveaux d'eau dépendaient beaucoup de la quantité d'eau dans les quatre bassins et du moment où survenait l'inondation printanière et des périodes durant l'été où le niveau de l'eau était élevé. L'inondation printanière du delta Paix-Athabasca, qui se produisait tous les deux ou trois ans, contribuait au phénomène naturel suivant :

[Traduction]

Les différentes étapes de l'inondation printanière [...] avaient pour effet de ralentir le développement deltaïque normal, à long terme, et maintenaient la région à un stade d'évolution préliminaire (Fuller and La Roi, 1971). [...] les inondations fréquentes donnent une flore et, donc, une faune riches et abondantes¹⁹.

La rivière de la Paix joue le rôle le plus crucial avant la construction du barrage Bennett, servant notamment de barrage naturel du côté nord du delta et déterminant le débit d'eau au nord du lac Athabasca et du delta Paix-Athabasca dans le bassin de la rivière des Esclaves²⁰. John Macoun, un botaniste de la Commission géologique du Canada, décrit les variations du niveau d'eau dans le delta en 1875 :

[Traduction]

La rivière des Quatre Fourches décharge une partie des eaux du lac Athabasca dans la rivière de la Paix quand celle-ci est basse à l'automne, mais au printemps, c'est le phénomène inverse qui se produit et les eaux de la rivière de la Paix, en passant par la rivière des Quatre Fourches, se déversent dans le lac. Du côté sud et ouest du lac Athabasca s'étend une vaste plaine alluviale quelques pieds plus haute que le niveau du lac; certaines années, une bonne partie reste inondée en permanence²¹.

Dans la *Northern Rivers Basin Study* réalisée en 1996, on conclut également que le débit d'eau dans le delta Paix-Athabasca est fondamental à son écologie unique. Quand le niveau d'eau est plus élevé à la suite de l'inondation de la rivière de la Paix, l'eau coule vers le sud dans le lac Atha-

19 Jeffrey E. Green, « A Preliminary Assessment of the Effects of the W.A.C. Bennett Dam on the Athabasca River Delta and the Athabasca Chipewyan Band », (Vancouver: The Delta Environmental Management Group Ltd., 1992), 6-7. (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, CRI p. 466-467) appelé ci-après « Green ».

20 Green, p. 6-7. (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, p. 451 -452).

21 Tiré de l'ouvrage de W.A. Fuller et de G. H. La Roi, *Historical Review of Biological Resources of the Peace-Athabasca Delta*, (Edmonton: Water Resources Centre, The University of Alberta, 1971), 157 (Pièce 2A de la CRI, onglet 9) ci-après Fuller et La Roi.

basca et le delta Paix-Athabasca. L'inondation par reflux dans le Chenal des Quatre Fourches, la Revillon Coupé et la rivière des Rochers causée par les niveaux d'eau élevés de la rivière de la Paix jouait un rôle déterminant dans la préservation des marécages et des «bassins perchés» du delta Paix-Athabasca et de la RI 201. Ces bassins se composent de plusieurs petits lacs qui n'étaient réalimentés qu'à la suite des inondations périodiques causées par les embâcles le printemps sur la rivière de la Paix²². L'impact du barrage Bennett sur les bassins perchés et d'autres éléments du delta sera examiné plus loin dans le rapport.

LES CHIPEWYANS ET LE DELTA PAIX-ATHABASCA

Selon les premiers récits où il est question des Chipewyans, ces derniers ont habité un vaste territoire de terres stériles et de forêts entre la baie d'Hudson et le Grand lac des Esclaves. Les terres traditionnelles utilisées par la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca comprenait la rive sud du lac Athabasca, en Saskatchewan et en Alberta, et le bassin hydrographique de la rivière Athabasca, dans les environs du delta de l'Athabasca²³.

Peu à peu, les Chipewyans ont adapté leur culture au commerce de la fourrure et s'enfoncent dans l'Athabasca au fur et à mesure que s'ouvrent des postes de traite à l'intérieur vers la fin du XVIII^e siècle. Au début des années 1800, ils sont bien installés sur les bords du lac Athabasca, puis élargissent leur territoire le long des rivières de la Paix et Athabasca²⁴. Le commerce de la fourrure au lac Athabasca commence vraiment en 1788 quand Roderick Mackenzie établit un poste à Old Fort Point, pour la compagnie du Nord-Ouest. Peu avant 1802, cette dernière déménage son poste sur la rive nord du lac, près de Fort Chipewyan aujourd'hui. La Compagnie de la baie d'Hudson et la Compagnie XY²⁵ ouvrent elles aussi des postes dans la région entre 1791 et 1814. En 1821, la Compagnie de la baie d'Hudson et la Compagnie du Nord-Ouest fusionnent et Fort Chipewyan devient le siège du commerce de la fourrure dans le district d'Athabasca²⁶.

Les postes de traite sont habituellement établis le long de routes commerciales autochtones qui existent déjà et dans les régions où abondent le gibier

22 *Northern River Basins Study*, p. 22-23 (Pièce 3 de la CRI).

23 Green, p. 1 (Pièce 2A de la CRI, onglet 7).

24 J. Pollock, « Early Cultures of the Clearwater River Area », Alberta Culture, Historical Resources Division, Archaeological Survey of Alberta, publication hors-série n° 6 (1978), p. 13-14.

25 La compagnie XY, aussi connue sous le nom de New North West Co., a utilisé ce nom pour faire la distinction entre ses produits et ceux de la North West Company. Vers 1804, elle a fusionné avec la North West Company. Encyclopédie du Canada, 2^e éd.

26 G.H. Blanchet, «Emporium of the North», *The Beaver*, Outfit 276 (mars 1946), p. 33-34.

et le poisson. L'historienne canadienne de renom, Olive Dickason, raconte que ce sont en fait les ressources abondantes qui incitent les premiers commerçants européens à établir Fort Chipewyan au coeur du delta²⁷. Fort Chipewyan est en effet très bien situé, donnant aux commerçants accès à l'immense bassin hydrographique au nord et permettant d'étendre leur commerce vers l'ouest à travers les montagnes. Il deviendra en peu de temps le poste de traite le plus important de la Compagnie du Nord-Ouest au nord représentant une part importante du commerce de la fourrure de cette société²⁸.

Alexander Mackenzie, qui passe l'hiver près du lac Athabasca en 1787, parle dans ses écrits d'une grande abondance d'animaux à fourrure et de poisson, et «durant une courte période au printemps et à l'automne, du grand nombre de sauvagines dans la région, une chair très appréciée quand on a été privé de viande pendant si longtemps²⁹.» Quand ils ne trappent pas, les commerçants qui vivent au fort exploitent les forêts giboyeuses et, surtout, les riches stocks de poisson, pour se nourrir.

Les Chipewyans et les Cris dans la région vivent bien eux aussi du delta. John Macoun, qui parcourt la rivière de la Paix en canot en 1875, écrit que les habitants de la région du delta sont avant tout des mangeurs de chair qui n'ont aucun penchant pour l'agriculture, mais l'abondance en gibier et en poisson profitent régulièrement aux Chipewyans³⁰.

En 1899, le Canada dépêche au nord un groupe de négociateurs pour conclure le Traité 8 avec les diverses bandes qui y vivent. L'un des membres du groupe, un ancien chef facteur de la Compagnie de la baie d'Hudson, Roderick MacFarlane, décrit la faune qu'ils voient dans la région du delta. Quand, avec ses compagnons, il traverse les limites ouest du lac Athabasca, à partir de Fort Chipewyan, [traduction] « il contourne d'immenses marécages alimentant la terre pour le gibier dans tout le Canada; le delta est renommé dans tout le nord pour l'abondance de la sauvagine et surpasse même de loin les battures St. Clair ou d'autres régions à l'est»³¹.

En 1893, un zoologiste américain de l'Université de l'État de l'Iowa, Frank Russel, passe cinq semaines à prélever des échantillons de sauvagines à Fort

27 Olive P. Dickason, *Canada's First Nations*, (Toronto: McClelland and Stewart, 1992), p. 202.

28 Olive P. Dickason, *Canada's First Nations*, (Toronto: McClelland and Stewart, 1992), p. 202-204.

29 Tiré de l'ouvrage de W.A. Fuller et de G. H. La Roi, *Historical Review of Biological Resources of the Peace-Athabasca Delta*, (Edmonton: Water Resources Centre, l'Université de l'Alberta, 1971), p. 153 (Pièce 2A de la CRI, onglet 9) appelé ci-après «Fuller et LaRoi».

30 Fuller and La Roi p. 157 (Pièce 2A de la CRI, onglet 9, CRI p. 555).

31 Fuller and La Roi p. 157 (Pièce 2A de la CRI, onglet 9, CRI p. 557).

Chipewyan. Il fait l'une des descriptions les plus fidèles (d'un point de vue scientifique) du delta Paix-Athabasca à cette époque :

[Traduction]

Alimentées par la fonte des neiges dans les montagnes, les rivières Athabasca et de la Paix transportent d'énormes quantités de vase et de bois dans leurs deltas qui s'étendent sur plusieurs milles à partir des collines qui marquent les limites originales du lac [. . .] Ces canaux fourmillent de rats musqués et, durant la saison migratoire, des myriades de sauvagines se posent sur les battures³² pour se nourrir pendant qu'un nombre plus restreint restent durant l'été pour se reproduire dans les marais avoisinants. On tue plus d'oies et de canards ici que dans tous les autres postes au nord. Les grosses et petites oies blanches (oies des neiges) abondent et rapportent gros bien qu'il y ait aussi beaucoup de cygnes ainsi que des oies, des canards et des grues³³.

Au XX^e siècle, on répertorie souvent les vastes réseaux biologiques dans le delta Paix-Athabasca. On y trouverait en effet la concentration d'espèces biologiques la plus diversifiée en Amérique du Nord. L'hydrologie complexe du delta est aussi souvent signalée par les voyageurs au début du siècle.

LE TRAITÉ 8

Le 21 juin 1899, le Traité 8 est signé au Petit lac des Esclaves. Il indique que les «Cris, Castors, Chipewyans et autres habitant les territoires [. . .]» cèdent au Canada environ 324 900 milles carrés au nord de l'Alberta, au nord-est de la Colombie-Britannique, au nord-ouest de la Saskatchewan et au sud des Territoires du Nord-Ouest³⁴. Comme la région est très vaste et que tous les Indiens intéressés ne peuvent être représentés au Petit lac des Esclaves, au cours des mois qui suivent les commissaires au Traité se rendent dans diverses localités du territoire cédé pour négocier avec d'autres bandes. Vers 1914, quelque 32 bandes ont adhéré au Traité 8³⁵. Le 13 juillet 1899, les commissaires au Traité J.A.J. McKenna et J.H. Ross rencontrent deux bandes, les Cris et les Chipewyans, à Fort Chipewyan sur les bords du lac Athabasca.

32 «Batture», partie du rivage que la marée descendante laisse à découvert. *Le Nouveau Petit Robert*(Paris : Dictionnaires Le Robert, 1993).

33 Fuller and La Roi p. 157-158 (Pièce 2A de la CRI, onglet 9, CRI p. 556-557).

34 *Traité 8, conclu en juin 1899 et Adhésions, rapports et autres documents annexés* (Ottawa : Roger Duhamel, MSRC, Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie, 1966), p. 14 (ci-après le Traité 8).

35 Dennis Madill, *Treaty Research Report: Treaty Eight* (rapport de recherche sur les traités : Traité 8) (MAINC, 1986), p. 109.

Le chef Alexandre Laviolette et les conseillers Julien Ratfat et S. Heezell signent l'adhésion au Traité 8 au nom des Chipewyans³⁶.

Dans les années 1880, la construction du chemin de fer et les projets de travaux publics s'étendent vers le nord en Alberta. En conséquence, la Compagnie de la Baie d'Hudson et les Indiens habitant au nord de la région du Traité 6 demandent la signature d'un traité. La Couronne au départ refuse de conclure un traité dans cette région, mais, avec la découverte d'or au Yukon en 1896, l'intérêt pour le processus de signature de traités reprend. Le ruée vers l'or au Yukon fait qu'un grand nombre de non-Indiens passent dans ce qu'on connaît maintenant comme le nord de l'Alberta et de la Saskatchewan. Un décret daté du 27 juin 1898 donne aux commissaires fédéraux aux traités le pouvoir discrétionnaire de décider quel territoire serait couvert dans la région du traité. Le commissaire aux traités Laird explique comment les limites du Traité 8 ont été fixées :

[Traduction]

Les commissaires avaient pour instruction d'obtenir le renoncement des Indiens et des Métis à la propriété de la partie du territoire située au nord du traité no 6 au sujet de laquelle l'autorité gouvernementale avait dans une certaine mesure été étendue par l'envoi de membres de la Police à cheval du Nord-Ouest, pour protéger et contrôler les Blancs qui s'y rendaient comme traiteurs, voyageurs vers le Klondike, prospecteurs et mineurs. C'est sur le territoire irrigué par le Petit lac des Esclaves, les rivières de la Paix et Athabasca, le lac Athabasca, le sud du Grand lac de l'Esclave [sic] et leurs affluents que se retrouvaient les Blancs, et les commissaires n'ont pas jugé nécessaire d'étendre la portée du traité 8 plus loin qu'ils l'ont fait³⁷.

[...]

En février 1899, le commissaire Laird adresse les instructions suivantes aux représentants locaux du gouvernement dans le but de corriger les «rapports trompeurs ... qui circulent parmi les Indiens» de la région et leur garantir que leur droit de chasser, de pêcher et de piéger serait protégé par le traité proposé :

36 *Traité 8*, p. 20 -21. Il convient de signaler que même si les Cris et les Chipewyans sont deux bandes distinctes, elles relèvent de la même administration appelée « bande des Chipewyans Cris d'Athabasca » jusqu'en 1978 : voir le témoignage de Lawrence Courtoreille dans les Transcriptions de la CRI, 27 novembre 1996, p. 127-128 et 161.

37 René Fumoleau, *As Long As This Land Shall Last* (Toronto : McClelland & Stewart, 1975), p. 60, cité dans *Enquête relative aux Denesulines d'Athabasca concernant les revendications des Premières Nations de Fond du Lac, Black Lake et Hatchet Lake* (Ottawa, décembre 1993) reproduit dans (1995) 3 ACRI 3, p. 30-31.

[Traduction]

Vous pouvez leur expliquer que la Reine, ou Grande Mère, a promis par le truchement de ses commissaires de leur donner des réserves qu'ils pourront appeler les leurs et sur lesquelles les Blancs ne seront pas autorisés à s'établir sans paiement et sans le consentement des Indiens, exprimé devant un agent du gouvernement, mais que les Indiens seront autorisés à chasser et à pêcher sur tout le territoire comme ils le font maintenant, sous réserve des lois qui pourront être adoptées pour protéger le gibier et le poisson à la saison des amours, et aussi longtemps que les Indiens n'attaqueront pas et ne gêneront pas les colons, les mineurs ou les voyageurs³⁸.

Les dispositions écrites du Traité 8 prévoient des annuités, l'instruction, une aide agricole et «des réserves pour les bandes qui en désireront, pourvu que ces réserves n'excèdent pas en tout un mille carré pour chaque famille de cinq personnes pour tel nombre de familles qui désireront habiter sur des réserves». On leur promet également qu'ils auront «le droit de se livrer à leurs occupations ordinaires de la chasse au fusil, de la chasse au piège et de la pêche dans l'étendue du pays cédée [. . .] subordonnées à tels règlements qui pourront être faits de temps à autre par le gouvernement [. . .]»³⁹.

En ce qui concerne l'établissement de réserves, les Indiens indiquent aux commissaires au traité qu'ils veulent surtout protéger et continuer leur économie traditionnelle fondée sur la chasse, la pêche et le piégeage. Les extraits suivants du rapport des commissaires dépêchés pour conclure le Traité 8 en témoignent :

À tous les points, ils ont exprimé la crainte que le traité restreigne leurs privilèges de chasse et de pêche [. . .]

Nous avons souligné [. . .] *qu'ils auraient après le traité les mêmes moyens qu'auparavant de gagner leur vie* et qu'on espérait qu'ils s'en serviraient [. . .]

Notre principale difficulté à surmonter était la crainte qu'on restreindrait leurs privilèges de chasse et de pêche. [. . .] *nous avons dû leur affirmer solennellement qu'on ne ferait sur la chasse et la pêche que des lois qui seraient dans l'intérêt des sauvages et qu'on trouverait nécessaire pour protéger le poisson et les animaux à fourrure, et qu'ils seraient aussi libres de chasser et de pêcher après le traité qu'ils se seraient s'ils n'avaient jamais fait de traité*⁴⁰.

Les commissaires au Traité 8 savent que le mode de vie des populations du nord basé sur la chasse, la pêche et le piégeage continuerait à leur four-

38 Commissaire D. Laird à qui de droit, 3 février 1899, AN, RG 10, vol 3848, dossier 75236-1, cité dans *Enquête relative aux Denesulines d'Atabasca concernant les revendications des Premières Nations de Fond du Lac, Black Lake et Hatchet Lake* (Ottawa, décembre 1993) reproduit dans (1995) 3 ACRI 3, p. 29-31.

39 Traité 8, p. 15.

40 Traité 8, p. 6.

nir un moyen de subsistance viable. C'est pour cette raison que les Indiens ne veulent pas être confinés dans des réserves et que, pour la plupart, ils ne veulent pas s'adonner à l'agriculture. Au Fort Chipewyan, un missionnaire catholique note dans son journal la discussion suivante entre les Indiens et les commissaires au traité :

[Traduction]

Le commissaire explique les vues du gouvernement et les avantages qu'il offre aux gens. Le chef des Cris dit qu'il acceptera les propositions du gouvernement aux conditions suivantes :

1. Liberté totale de pêcher.
2. Liberté totale de chasser.
3. Liberté totale de piéger.
4. Comme lui et son peuple sont catholiques, il veut que leurs enfants soient instruits dans des écoles catholiques.

À son tour, le porte-parole des Chipewyans expriment les mêmes conditions. Le commissaire prend note de toutes les demandes que les deux ont formulées⁴¹.

Le père Gabriel Breynat est aussi témoin de la négociation du traité au Fort Chipewyan et écrit plus tard ce qui suit :

[Traduction]

Les discussions sont assez longues mais franches; les Cris et les Chipewyans refusent d'être traités comme les Indiens des Prairies et d'être confinés dans des réserves [. . .] Il est essentiel pour eux d'avoir la liberté totale d'aller où ils veulent⁴².

À la conclusion des négociations du Traité 8, les commissaires rapportent au surintendant général des Affaires indiennes que la sélection et l'arpentage des réserves peuvent attendre à plus tard quand ils seront obligés de protéger une base territoriale pour la bande :

[Traduction]

On donne aux sauvages le choix de prendre des réserves ou des terres en particulier. Comme l'étendue du pays couverte par le traité rendait impossible de définir des réserves ou des propriétés, et comme les sauvages n'étaient pas prêts à faire un choix, nous nous contentâmes d'entreprendre de mettre à part à l'avenir les réserves et les propriétés, et les sauvages furent satisfaits de la promesse que cela se ferait lorsqu'ils le demanderaient. Il n'y a aucune nécessité immédiate de faire un tracé

⁴¹ Cité dans René Fumoleau, *As Long As This Land Shall Last*, p. 77.

⁴² Cité dans René Fumoleau, *As Long As This Land Shall Last*, p. 78

général des réserves ou de faire une répartition des terres. Il sera bien assez tôt de le faire lorsque l'avancement de la colonisation rendra nécessaire l'arpentage des terres. De fait, les sauvages s'opposaient en général à être placés sur les réserves. Il eût été impossible de faire un traité si nous ne leur avions pas assuré que nous n'avions aucune intention de les confiner dans des réserves. Nous avons dû leur expliquer que la disposition relative aux réserves et à la répartition des terres était faite pour les protéger et pour leur assurer à perpétuité une portion raisonnable de la terre cédée, dans le cas où la colonisation avancerait⁴³.

SÉLECTION ET ARPENTAGE DES RÉSERVES DES CHIPEWYANS D'ATHABASCA

Dans la période qui suit la conclusion du Traité, les Chipewyans de Fort Chipewyan continuent de vivre dans une relative prospérité, sans être trop importunés par les représentants du gouvernement et les Blancs. Le ministère des Affaires indiennes n'ouvre une agence dans cette région qu'en 1911 et les contacts avec les agents fédéraux se limitent au versement annuel des annuités. Les rapports de ces visites sont en général succincts et peu détaillés, mais ils donnent une idée du mode de vie et de l'aisance de la bande. En 1903, par exemple, l'inspecteur du Traité 8, H.A. Conroy, raconte ce qui suit sur son séjour au Fort Chipewyan :

[Traduction]

Nous avons versé les annuités aux Chipewyans et aux Cris. Leur chasse a été très bonne car ils ont vendu beaucoup de peaux à la Baie d'Hudson et aux commerçants. Il n'y a pas non plus de maladies ni d'épidémies. Le poisson est abondant, et ils sont très prospères, la fourrure rapportant de bonnes sommes⁴⁴.

En 1918, le train se rend à Peace River Crossing et au Fort McMurray et les bateaux à vapeur parcourent les rivières de la Paix et Athabasca; les deux favorisent le transport des trappeurs blancs et métis venant du sud et voulant profiter de l'abondance des animaux à fourrure dans la région de Fort Chipewyan. Toutefois, l'afflux des trappeurs entraîne rapidement une diminution des animaux à fourrure et, au début des années 20, les Indiens du nord de l'Alberta demandent aux Affaires indiennes de protéger leur mode de vie.

Au versement des paiements prévus au Traité en 1922, au Fort Chipewyan, les Cris et «une cinquantaine de Chipewyans vivant à l'embouchure de la

⁴³ *Traité 8*, p. 7-8.

⁴⁴ Rapport de l'inspecteur du Traité 8, 5 octobre 1903, dans le rapport annuel du ministère des Affaires indiennes, pour l'année finissant le 30 juin 1903, p. 234-236.

rivière Birch» se plaignent à l'agent de la présence d'«étrangers», et ce dernier recommande qu'un territoire de chasse de quelque 4 000 milles carrés soit mis de côté pour ces Indiens exclusivement :

[Traduction]

[...] à mon avis, le seul moyen efficace de protéger leurs intérêts serait de demander une réserve de chasse et de piégeage dans ce district où ils ont leurs maisons et ont toujours vécu. J'ai indiqué sur la carte ci-jointe le district qu'ils veulent faire mettre de côté [...]. Il est beaucoup plus grand que ce que prévoit le Traité. Mais, comme ce territoire est en grande partie marécageux et ne convient pas pour l'agriculture ou le pâturage, il me semble, du point de vue des Indiens, qu'il pourrait être mis de côté comme réserve de piégeage pour eux; ils y font d'ailleurs la trappe depuis des temps immémoriaux. Organisés comme ils sont, les Indiens n'ont d'autres moyens que la chasse et le piégeage pour tirer leur subsistance⁴⁵.

Le chef Lavolette et d'autres membres de la bande présentent une première demande officielle pour ce territoire dès 1922. Le territoire qu'ils demandent est beaucoup plus grand que celui qu'ils obtiendront plus tard, mais ils convoient manifestement le delta Paix-Athabasca, affirmant qu'ils en ont besoin pour poursuivre leur mode de vie traditionnel :

[Traduction]

J'ai consulté mon peuple et la bande crie à ce sujet. Nous aimerions avoir maintenant une réserve de chasse proportionnelle à la population des deux bandes à l'heure actuelle, c.-à-d. à partir du Vieux Fort sur la rivière Athabasca à Jack Fish Creek sur la rivière de la Paix, jusqu'à la jonction des rivières de la Paix et Athabasca, à partir de là à la baie Big sur la rive nord du lac Athabasca et de l'autre côté du lac, sur la rive sud, et jusqu'à la limite pour revenir au Vieux Fort.

Le territoire décrit ci-dessus sera assez grand pour que nous puissions chasser, pêcher et trapper; nous voulons qu'il soit assez grand pour que nous puissions tous tirer notre subsistance grâce à la chasse, à la pêche et au piégeage.

Nous ne pouvons pas nous adonner à l'agriculture car nous savons que ça ne marchera jamais ici.

Nous signons tous cette demande pour montrer que nous voulons tous avoir le territoire décrit ci-dessus. Beaucoup d'hommes blancs trappent durant la saison morte; nous voulons qu'ils cessent⁴⁶.

⁴⁵ J. Card, agent des Indiens, Fort Smith (T. N.-O.), au [ministère des Affaires indiennes, Ottawa], 5 juillet 1922, AN, RG 10, vol. 7778, dossier 27134-1.

⁴⁶ Chef Jonas Lavolette et d'autres, Fort Chipewyan, à l'agent des Indiens, Fort Smith, 1^{er} juillet 1922, AN, RG 10, vol. 7778, dossier 27134-1.

Au cours des années qui suivent, pendant que les autorités fédérales négocient avec le gouvernement provincial pour obtenir des réserves de chasse plus grandes, les Cris et les Chipewyans de Fort Chipewyan font activement campagne pour qu'on arpente leur réserve. En 1923, une délégation des bandes se rend à ses propres frais à Edmonton pour exposer sa situation au ministre de l'Intérieur⁴⁷. La question est aussi examinée avec les représentants du gouvernement lors du versement des annuités annuelles.

En 1926, la concurrence pour les animaux à fourrure devient féroce. Cette année-là, les frontières du parc voisin de Wood Buffalo sont repoussées afin d'inclure une bonne partie du delta Paix-Athabasca, les lacs Claire et Mamawi, et des régions aussi à l'ouest que les rivières Athabasca et Embaras. Les trappeurs non-Indiens chassés du parc vont s'installer dans la région du lac Jackfish où les Indiens ont l'habitude de piéger. La situation devient très tendue à l'été de 1926 et, en guise de représailles contre l'empiétement des non-Indiens, les Indiens allument des feux de forêts dans les territoires de chasse⁴⁸.

En février 1927, le chef chipewyan Jonas Laviolette écrit une longue lettre au «chef du ministère des Affaires indiennes», à Ottawa. Sa frustration est évidente quand il décrit les problèmes créés par les trappeurs non indiens dans la région et dit qu'il faut absolument créer une réserve :

[Traduction]

J'espère que vous ne m'en voudrez pas de vous écrire, mais il y a si longtemps que je n'ai pas entendu parler de vous que je pense que vous m'avez oublié, moi et mon peuple de Fort Chipewyan [. . .] Je vous ai raconté à Edmonton que les trappeurs blancs allaient détruire mon pays, et ce que j'ai dit est finalement arrivé. Mon pays est presque dévasté.

Les hommes blancs tuent les animaux à fourrure en les empoisonnant; ils trappent dans le sable avant que tombe la neige. Ils brisent les huttes des rats musqués et des castors et il ne reste maintenant à peu près plus rien. Si vous ne faites rien pour nous, nous allons mourir de faim [. . .]

Il y a longtemps que je vous supplie de me donner à moi et à mon peuple une réserve au lac Jackfish, et nous en voulons une encore désespérément. J'espère que vous ne m'en voudrez pas de vous écrire cette lettre, mais il ne sert à rien de l'envoyer à M. Card qui ne semble pas vouloir nous aider. Pourquoi ne vient-il pas ici et n'essaie-t-il pas d'arrêter ces trappeurs qui nous font du tort. Personne ne semble se préoccuper de ce qui nous arrive. Il y a beaucoup d'hommes ici pour s'occuper

47 Card à D.C. Scott, 22 mai 1924, AN, RG 10, vol. 6732, dossier 420-2B.

48 D.C. Scott à G. Hoadley, ministre de l'Agriculture de la province de l'Alberta, 17 juillet 1926, AN, RG 10, vol. 6732, dossier 420-2B.

du parc de Buffalo, mais personne pour s'occuper de nous. Nous ne voyons M. Card que quelques heures une fois par année [. . .].

Les trappeurs blancs viennent ici et tuent tous les animaux, puis vont s'installer ailleurs. Nous ne pouvons pas aller ailleurs et nous ne voulons pas car les pères de nos pères ont toujours vécu ici et veulent que nos enfants vivent ici quand nous mourrons. Le lac Jackfish était autrefois un bon territoire pour le rat musqué, mais il n'a plus la chance de se reproduire car il y a plus de trappeurs qu'il n'y a de rats musqués. Si vous nous donniez ce territoire et que quelqu'un nous aidait à nous en occuper, vous me sauveriez, moi et mon peuple, de la famine. C'était un beau pays il y a trente ans, quand il n'y avait que des Indiens qui y vivaient [. . .].

Le lac Jackfish n'est pas loin du parc de Buffalo, et nous aimerions que notre réserve aille jusqu'à cette ligne. Et à partir du lac Jackfish, nous aimerions aller au grand lac où nous pourrions pêcher. Nous avons peur de demander un territoire trop grand par rapport à notre réserve, car vous pourriez ne pas nous donner ce que nous voulons, mais nous voulons avoir des terres bien à nous où nous pouvons chasser et pêcher et faire pousser un peu de pommes de terre. Si nous obtenons cette réserve, les trappeurs blancs et les Métis ne pourront plus nous déranger [. . .]⁴⁹.

À l'une des audiences publiques de la Commission, M^{me} Victorine Mercredi a raconté ce qui suit :

[Traduction]

En 1928, le chef Jonas Laviolette a demandé une parcelle de terre (la réserve 201 aujourd'hui) pour les membres de la bande seulement, parce qu'il y avait beaucoup d'étrangers et que les gens commençaient à se mélanger, et que cela créait des problèmes à tout le monde. Il a donc demandé des terres dans le delta pour que la bande puisse piéger⁵⁰.

Les autorités fédérales restent insensibles aux supplications du chef Laviolette jusqu'en 1931, quand l'exploration minière dans la région menace les meilleurs sites déjà choisis par les Indiens. À l'été 1931, H.W. Fairchild, un ingénieur-arpenteur du ministère des Affaires indiennes, reçoit l'ordre de rencontrer les Indiens pour déterminer l'emplacement de réserves « conformément au Traité 8 et selon leur population au paiement prévu cette année⁵¹ ». Fairchild rencontre le chef et d'autres membres de la bande après le versement des annuités en juillet 1931, et détermine qu'il y a des maisons, des potagers, des cimetières et des camps de pêche indiens à divers endroits,

49 Jonas Laviolette, chef des Indiens de Fort Chipewyan, au chef du ministère des Indiens, Ottawa, 20 février 1927, AN, RG 10, vol. 6732, dossier 420-2B.

50 Transcriptions de la CRI, 27 novembre 1996, p. 135 (Victorine Mercredi).

51 A.F. Mackenzie, secrétaire des Affaires indiennes, à H.W. Fairchild, ingénieur-arpenteur, Caughnawaga, Québec, 9 juin 1931, AN, RG 10, vol. 7778, dossier 27134-1.

y compris cinq petits territoires au sud du lac Athabasca et à l'est du delta et deux autres endroits le long de la rivière Athabasca à Point Brule et Poplar Point. Sept petites réserves, appelées réserves 201A à 201G, sont arpentées cet été-là. Les réserves s'étendent sur une superficie allant de 10,7 à 2 237 acres, soit une superficie totale de 4,4 milles carrés de terre⁵².

L'établissement des limites de la RI 201, la principale réserve dans le delta, n'est pas aussi simple. Avant de quitter Edmonton, Fairchild et le groupe d'arpenteurs demandent à des représentants du gouvernement albertain la permission de faire une entorse aux normes, premièrement accorder une plus grande superficie que celle prévue dans le Traité, car les terres sont marécageuses et, deuxièmement, accepter comme frontières les plans d'eau naturels qui pourraient être repérés par levés aériens. Les représentants de l'Alberta ne répondent pas tout de suite à cette demande, et le groupe d'arpenteurs sur le terrain durant l'été 1931 parcourent seulement la limite est de la réserve proposée. Ce n'est qu'en 1935 que les gouvernements fédéral et provincial s'entendent finalement sur certaines frontières naturelles et une superficie légèrement supérieure à 68 milles carrés prévue dans le Traité⁵³. Selon le plan d'arpentage, le territoire mis de côté pour les Chipewyans s'étend sur 77,5 milles carrés (49 600 acres) « après soustraction des plans d'eau »⁵⁴. Le certificat du titre transférant le territoire de l'Alberta au Canada est produit le 23 décembre 1937 et le 3 juin 1954, la réserve 201 des Chipewyans devient officiellement une réserve indienne conformément au décret C.P. 1954-817⁵⁵.

Dans son rapport sur les arpentages réalisés en 1931, M. Fairchild décrit la zone dans le delta comme un « paradis pour le chasseur ».

[Traduction]

La n° 201, qui est la principale réserve, est située dans « Le Delta » et est incontestablement la parcelle de terre rapportant le plus dans toute la région nord. Il s'agit du site naturel de reproduction des animaux à fourrure et du gibier à plume dont cette bande d'Indiens tirent un revenu et leur subsistance. Des milliers de rats musqués sont pris tous les ans entre le canal est de la rivière et le canal Fletcher⁵⁶.

52 Voir la description des réserves dans le rapport de Fairchild au secrétaire, ministère des Affaires indiennes, 16 décembre 1931, AN, RG 10, vol. 7778, dossier 27134-1.

53 H.W. McGill, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, à John Harvie, sous-ministre, ministère des Terres, Edmonton, 19 juin 1935, AN, RG 10, vol. 7778, file 27134-1.

54 De l'arpenteur en chef, Ottawa, au surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 3 juillet 1935, et du surintendant général adjoint des Affaires indiennes H.W. McGill à John Harvie, sous-ministre, ministère des Terres et des Mines, Edmonton, 23 août 1935, AN, RG 10, vol. 7778, file 27134-1.

55 MAINC, Registre général des réserves, réserve 06704 des Chipewyans (n° 201).

56 H.W. Fairchild à l'arpenteur en chef, 4 novembre 1931, p. 2, et de Fairchild au secrétaire, ministère des Affaires indiennes, 16 décembre 1931, p. 3, AN, RG 10, vol. 7778, dossier 27134-1.

La carte 3, page suivante, montre la RI 201 et une partie des bassins isolés et des cours d'eau qui faisaient de cette réserve un territoire de choix pour piéger le rat musqué⁵⁷. Manifestement, la bande et le gouvernement savent que la faune très riche est la principale raison pour laquelle on veut que la réserve soit établie dans le delta. Quand il demande des terres à l'Alberta en 1935, le surintendant général adjoint demande finalement que le libellé du transfert de la province mentionne l'utilisation de la terre par la bande :

[Traduction]

[...] afin qu'il n'y ait aucun malentendu, qu'on mentionne [dans le décret] que ces Indiens ont des privilèges exclusifs de chasse et de piégeage dans la région [...]

Il est très important pour le Ministère qu'il n'y ait aucun doute au sujet de ces privilèges, car c'est pour cette raison qu'une si grande partie du territoire auquel ces Indiens ont droit aux termes du Traité 8, est utilisée pour obtenir une zone qui n'a aucune autre valeur commerciale⁵⁸.

Aux audiences publiques, des anciens nous ont répété que la RI 201 avait été choisie à cause de la richesse de la flore et de la faune, en particulier de l'abondance du rat musqué. Le chef actuel, Archie Cyprien, a raconté ce qui suit à la Commission :

[Traduction]

L'abondance du rat musqué est l'une des principales raisons pour laquelle cet endroit en particulier a été choisi. Il y avait beaucoup de rats musqués dans cette zone du delta. Et les Indiens et le chef à cette époque voulaient que nous ayons accès à cette ressource et que nous puissions en tirer notre subsistance [...]⁵⁹.

M. Lawrence Courtoreille, de la Première Nation crie Mikisew abondait dans le même sens :

[Traduction]

C'était l'endroit où vous pouviez attraper les plus beaux castors et rats musqués. Elle [M^{me} Mercredi] a mentionné plus tôt qu'il y a eu beaucoup de conflits entre les Indiens et les Blancs arrivant en masse dans la région, car les gens venant du sud essayaient de s'enrichir durant la saison de la trappe.

57 Cette carte de la RI 201, qui montre les bassins isolés, l'emplacement des fossés et les principales dérivations faites au moyen de digues et de brèches aux emplacements A, B et C, est tirée de Green, « Preliminary Assessment », p. 20 (Pièce 2A de la CRI, onglet 7).

58 Du surintendant général adjoint H.W. McGill à John Harvie, sous-ministre, ministère des Terres et des Mines, Edmonton, 23 août 1935, AN, RG 10, vol. 7778, file 27134-1.

59 Transcriptions de la CRI, 27 novembre 1996, p. 170 (le chef Cyprien).

Donc, pour satisfaire les Chipewyans, il y a eu des négociations pour prélever une large bande de terre dans le delta, pour s'assurer que la bande continue de bénéficier de l'industrie du piégeage. La réserve n° 201 est principalement créée pour tirer profit de l'industrie du piégeage et du castor⁶⁰.

M^{me} Victorine Mercredi, 79 ans, rapporte les propos poignants que tient le chef Jonas Laviolette à son peuple quand la réserve est finalement mise de côté pour la bande :

[Traduction]

Dans les années 40, quand la réserve a été créée, le chef Laviolette a rencontré les membres de la bande et leur a dit : « J'ai obtenu cette terre pour vous, pour que vous et vos enfants plus tard puissiez continuer d'y pêcher, d'y chasser et d'y trapper. Soyez bons pour elle, et elle sera bonne pour vous »⁶¹.

ÉCONOMIE ET MODE DE VIE DANS LA RÉSERVE INDIENNE 201

Pendant des générations, le delta Paix-Athabasca permet aux Chipewyans d'Athabasca de se nourrir convenablement et de bien vivre du commerce de la fourrure. Après que ce type de commerce atteint la région du delta au début du XVIII^e siècle, les Chipewyans passent d'une économie de subsistance à une économie étroitement liée au commerce de la fourrure. Ce commerce lui permet de se procurer des biens et de réaliser des profits. Néanmoins, les Chipewyans tirent en grande partie leur subsistance du delta et de ses richesses. Une étude réalisée en 1996 sur le delta Paix-Athabasca montre le lien étroit entre les Indiens et l'écosystème du delta dans les termes suivants :

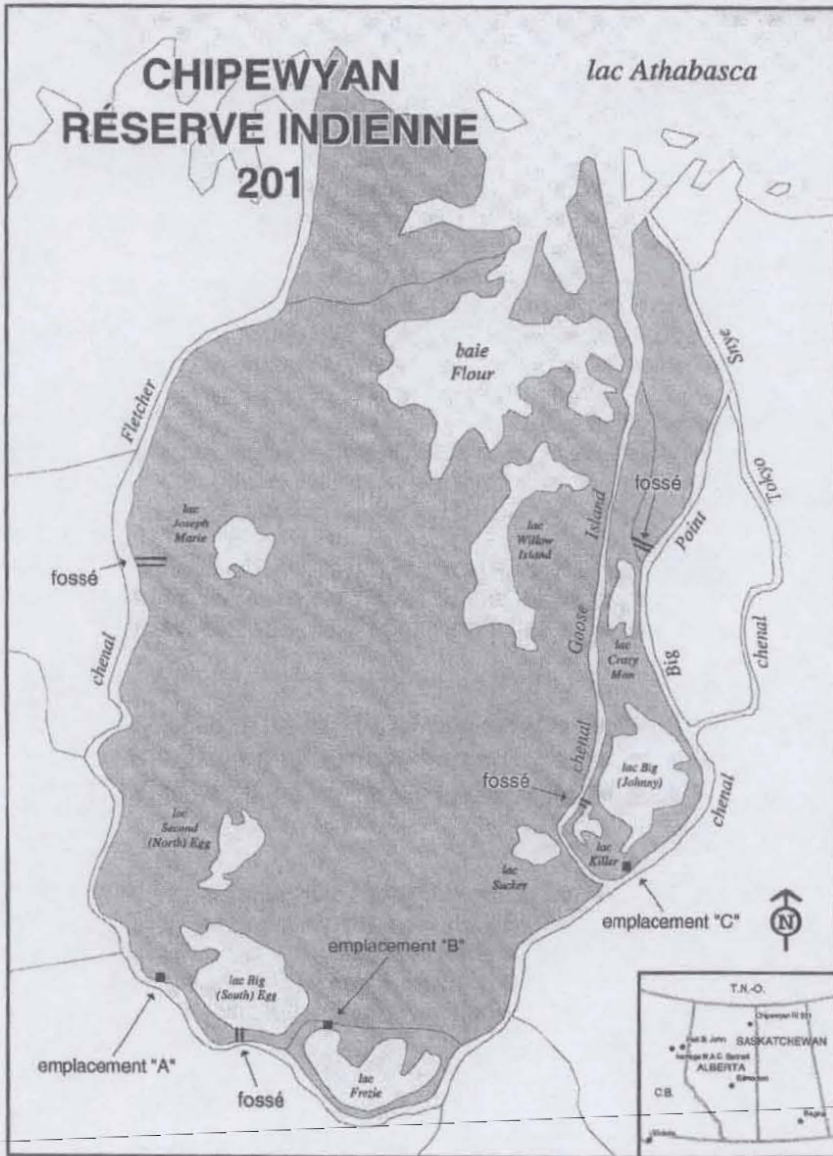
[Traduction]

La relation étroite entre ces populations et la terre durent depuis des générations et est source de force et de spiritualité. Étant donné leur longue expérience des rivières, les anciens et les autres résidents de longue date sont une mine de renseignements concernant les cycles naturels de l'écosystème et des changements se produisant dans le territoire⁶².

⁶⁰ Transcriptions de la CRI, 27 novembre 1996, p.169-170 (Lawrence Courtoreille).

⁶¹ Transcriptions de la CRI, 27 novembre 1996, p. 135 (M^{me} Victorine Mercredi).

⁶² *Northern River Basins Study*, p. 25 (Pièce 3 de la CRI).



Les anciens se rappellent que, avant la construction du barrage Bennett, le rat musqué et d'autres animaux abondaient dans le delta Paix-Athabasca et qu'on dépendait beaucoup de ces ressources. Une Ancienne, M^{me} Victorine Mercredi, raconte ce qui suit :

[Traduction]

La réserve 201 était notre principale source de revenus pour nos familles, pour moi et pour ma famille. Nous trappions non seulement le rat musqué, mais aussi d'autres animaux à fourrure prisés ailleurs. Mais, sur la réserve 201, notre principale source de revenus était la trappe et, notre moyen de subsistance, le rat musqué.

Comme le rat musqué abondait, de nombreuses familles comptaient sur la réserve 201 pour tirer leur subsistance. En trappant le rat musqué, les hommes assuraient un revenu et la sécurité à leur famille. Ils pouvaient acheter de l'équipement, des vivres et des vêtements pour leurs enfants, et satisfaire d'autres besoins comme des moteurs hors-bord, des carabines, etc. Tout cela grâce surtout à la trappe du rat musqué dans la réserve 201.

Il y avait alors beaucoup d'eau dans cette réserve. Comme on maintenait un niveau d'eau constant pendant toute l'année, le rat musqué pullulait dans le delta. Dans le moindre petite dépression, vous trouviez des rats musqués. Cela nous apportait beaucoup de sécurité alors.

Mais à un moment donné, la réserve 201 et le rat musqué ont commencé à décliner. À cette époque, les gens ne savaient pas pourquoi il y avait de moins en moins de rats musqués dans l'eau, car personne n'est venu leur dire ce qui se passait⁶³.

L'ancienne Eliza Flett confirme que, en plus du rat musqué, son peuple «piégeait d'autres animaux à fourrure comme le vison, le renard [. . .], la belette⁶⁴». L'ancien Daniel Marcel affirme lui aussi ce qui suit :

[Traduction]

Le rat musqué, à l'époque où il y en avait beaucoup, servait aussi de nourriture aux autres animaux à fourrure comme le vison, le renard, le coyote et, même, au vison. Maintenant, il ne reste presque plus d'autres animaux à fourrure dans la réserve. Les visons que j'attrapais avant dans le delta étaient gros. Les quelques visons que j'ai attrapés ces dernières années étaient très petits et ne valait rien. Nous vivions avant du rat musqué⁶⁵.

Les Chipewyans d'Athabasca dépendent beaucoup des ressources de la réserve comme en témoigne cette phrase de l'Ancienne Victorine Mercredi :

⁶³ Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 39 (Victorine Mercredi).

⁶⁴ Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 50 (Eliza Flett).

⁶⁵ Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 56 (Daniel Marcel).

«Piéger le rat musqué était comme aller à la banque. C'était comme avoir de l'argent en banque, car c'était simple [...]»⁶⁶.

M^{me} Madeline Marcel, qui a vécu dans le delta bien avant la construction du barrage Bennett, se rappelle de la grande diversité du gibier et du poisson à une certaine époque, en particulier dans la région de la RI 201 :

[Traduction]

Je vis dans la réserve 201 sur les bords du lac Jackfish depuis 1937. Je vis là depuis une cinquantaine d'années. Beaucoup de familles vivaient alors dans la réserve. Nous avions beaucoup de ressources comme le rat musqué. Il y avait beaucoup d'eau dans le delta, et nous vivions bien. La vie était très simple et c'était très réjouissant de vivre dans la réserve parce que nous avions une faune très riche, et beaucoup de rats musqués. Les gens tiraient leur subsistance non seulement du piégeage, mais aussi de la chasse à l'original et au canard, ainsi que de la pêche. Nous vivions très bien à cette époque⁶⁷.

La végétation et la vie animale très riches étaient liés très étroitement à l'inondation périodique du delta. Il est également clair que la préservation de la réserve 201 dépend de ces inondations :

[Traduction]

L'inondation massive du delta permettait aux lacs et aux marécages perchés de se recharger et favorisait le dépôt de limon et de graines, l'apport de nutriments et l'évacuation des matières végétales décomposées. L'inondation printanière annuelle et la sédimentation interrompaient également la rotation des végétaux, ce qui donnait une mosaïque dynamique et très productive d'habitats aquatiques et terrestres. Grâce à son écosystème unique, le delta comptait au moins 250 espèces végétales, 250 espèces d'oiseaux, ainsi que 45 espèces de mammifères et 20 espèces de poisson [...]

Pour les Chipewyans, le delta de l'Athabasca a été pendant des millénaires une force intégrale dans le lien entre la terre et le peuple, la culture et la spiritualité. Son écosystème a produit une faune et une flore très diversifiées, y compris des plantes médicinales, des matières pour la fabrication de vêtements et la construction, une source fiable d'eau potable, et d'autres denrées essentielles. Le réseau de rivières, de ruisseaux, de lacs et de marécages a aussi fourni un réseau de transport naturel permettant aux Autochtones de se déplacer, de chasser, de pêcher et de piéger⁶⁸.

Dans les années 30, les rapports annuels du ministère des Affaires indiennes répètent que les Indiens du nord, notamment la bande de Fort Chipewyan,

66 Transcriptions de la CRI, 27 novembre 1996, p. 39 (Victorine Mercredi).

67 Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 33 (Madeline Marcel).

68 Green, «Preliminary Assessment», p. 3 (Pièce 2A de la CRI, onglet 7).

tirent surtout leur subsistance de la chasse, de la pêche et du piégeage. Ces rapports étaient plus détaillés que ceux parus après la Première Guerre mondiale, et, en 1909 et 1910, l'inspecteur du Traité 8 estime que les deux bandes de Fort Chipewyan tuent au moins 50 000 rats musqués au printemps de 1909 et plus de 80 000 l'année suivante⁶⁹. De 1947 à 1949, W.A. Fuller étudie la chasse au rat musqué dans le delta et fait observer ce qui suit :

[Traduction]

À ce moment-là, la population se remet d'une mauvaise chasse de 1944 à 1946 qui coïncide avec une baisse des niveaux d'eau [...]. Dans la partie du parc de Wood Buffalo recoupant le delta, on estime qu'il se tue seulement de 40 000 à 45 000 rats musqués, avec de grandes variations cycliques. Environ 70 % du revenu des trappeurs vient du rat musqué⁷⁰.

En 1967, un sondage du Alberta NewStar révèle que 69,3 % des chefs de famille à Fort Chipewyan disent être trappeurs ou pêcheurs⁷¹. Le sous-ministre des Affaires indiennes en 1970 indique que, avant le parachèvement du barrage :

[Traduction]

[...] les Indiens et les Métis de la région de Fort Chipewyan tiraient auparavant de 100 000 à 250 000 \$ par année de la chasse au rat musqué, au canard et à l'oie dans le delta et sur les bords du lac Athabasca, sans parler de la pêche commerciale. Ces gens ont aussi subi une perte inestimable de sources alimentaires⁷².

En dépit de la diversité de la vie animale dans le delta Paix-Athabasca, les Chipewyans dépendent énormément du rat musqué qui abonde dans les marécages. En plus d'être une bonne source de revenu pour sa fourrure, cet animal sert de nourriture à d'autres animaux à fourrure comme le vison, le renard et le coyote⁷³. Il y a eu périodiquement de courtes sécheresses qui ont eu des effets négatifs sur les niveaux d'eau dans le delta et, donc, la popula-

69 H.A. Conroy, inspecteur, Traité 8, à Frank Pedley, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 30 décembre 1909, rapport 1909-1910 du min. des Affaires indiennes, p. 187, et de Conroy à Pedley, 14 novembre 1910, rapport 1910-1911 du min. des Affaires indiennes, p. 189.

70 Fuller and LaRoi, *Historical Review of Biological Resources* (Pièce 2A de la CRI, onglet 9, CRI p. 558-559).

71 Stuart Adams & Associates, «A Changing Way of Life», projet daté du 15 janvier 1996, p. 98 (Pièce 18 de la CRI) (appelé ci-après «Adams»).

72 H.D. Robinson, sous-ministre des Affaires indiennes, à J. Austin, sous-ministre d'Énergie, Mines et Ressources, 20 juillet 1970 (Pièce 1B de la CRI, p. 279).

73 Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 35 (Madeline Marcel).

tion de rats musqués⁷⁴. Toutefois, la preuve dont est saisie la Commission, qu'il s'agisse des témoignages d'anciens, de documents historiques ou de rapports d'experts, fait constamment état des avantages sociaux et économiques indéniables que les Chipewyans tirent de la chasse, de la pêche et du piégeage dans la RI 201. D'après tous les comptes rendus, écrits et oraux, le delta a permis aux Chipewyans de bien vivre à une certaine époque.

LE DELTA PAIX-ATHABASCA APRÈS LE BARRAGE BENNETT

Construction et exploitation du barrage Bennett

En 1957, le premier ministre W.A.C. Bennett et le gouvernement de la Colombie-Britannique mettent en marche leur grand projet d'exploitation de l'immense potentiel hydroélectrique de la rivière de la Paix. Au cours de cette année, la Colombie-Britannique conclut une entente avec une compagnie suédoise pour faire une étude des lieux de construction possibles d'un barrage⁷⁵. En 1959, un rapport remis au gouvernement estime le coût du projet à environ 600 millions de dollars et la production potentielle à 4,2 millions de chevaux pour livraison à Vancouver au taux courant de six dixièmes de cent le kilowatt-heure⁷⁶.

Il est clair dès le début de ce gigantesque projet que la régularisation de la rivière de la Paix pourrait avoir des effets négatifs graves. Selon la thèse rédigée par Patricia McCormack sur le projet, même si les représentants du gouvernement connaissaient les problèmes potentiels, rien n'a été fait pour régler ces préoccupations lors de la planification et de la construction du barrage :

[Traduction]

La Colombie-Britannique avait choisi de harnacher une rivière d'une importance considérable pour les écologies et les utilisateurs se trouvant en aval. Dans le rapport remis en 1957 au Cabinet provincial, on laissait entendre que la régularisation qui serait faite de la rivière serait profitable pour l'Alberta comme pour les T.N.-O. [...] Cependant, [...] la Colombie-Britannique connaissait les incidences négatives potentielles du projet, mais a choisi de ne pas en tenir compte [...] Comme Edwin Black concluait après avoir analysé la prise de décisions en Colombie-Britannique, il

⁷⁴ p. 52 (Pièce 18 de la CRI, onglet 3). Il convient de noter que la Commission n'avait pas tous les renseignements et documents pertinents concernant les détails du plan de construire le barrage, les ministères et organismes provinciaux ayant participé à la planification et à l'exécution du projet, et les autorisations qui ont permis à différentes entreprises privées d'y participer.

⁷⁵ Adams, p. 6-9 (Pièce 18 de la CRI, onglet 1).

⁷⁶ Earl K. Pollon et Shirlee Smith Matheson, *This Was Our Valley* (Calgary : Detselig Enterprises Ltd, 1989) p. 193.

y avait peu de mesures de protection « . . . contre la tyrannie et l'irresponsabilité » dans la prise de décisions au plan provincial. [. . .]⁷⁷

En juillet 1959, une rencontre a lieu entre le gouvernement albertain et la Peace River Development Corporation Ltd. quant aux craintes relatives à l'incidence du projet de barrage sur le niveau de l'eau dans la ville de Peace River, en Alberta, et sur le frai du poisson dans le lac Athabasca. On y parle des conséquences écologiques de la diminution des pointes d'écoulement au printemps et de l'augmentation des débits quotidiens moyens pendant les mois d'hiver. En comparaison, avant la construction du barrage, le débit maximal, enregistré à Hudson's Hope au cours du mois de juin 1922, s'était élevé à 267 000 pieds cubes par seconde (p.c.s.), tandis que le débit minimal, enregistré en novembre de la même année, s'était établi à 3 480 p.c.s. On s'attendait à ce que, après la construction du barrage, le débit corresponde à environ 36 000 p.c.s. en moyenne par an, et à ce que durant les mois d'hiver, de novembre à avril, il représente à peu près 15 % seulement du débit total (c'est-à-dire 5 400 p.c.s.)⁷⁸. Pour atténuer les effets en aval de cette réduction, la compagnie et le gouvernement albertain concluent une entente provisoire fixant à 6 000 p.c.s. le débit minimal autorisé d'un côté comme de l'autre de la frontière entre l'Alberta et la Colombie-Britannique durant la construction du barrage et le remplissage du réservoir du lac Williston⁷⁹.

En 1961, le gouvernement de la Colombie-Britannique prend le contrôle du projet lorsqu'il se porte acquéreur de la Peace River Power Development Corp. Ltd. et de la B.C. Electric Company et fusionne celles-ci pour constituer la B.C. Hydro and Power Authority (« B.C. Hydro ») comme société d'État en faisant voter une loi provinciale⁸⁰. La construction du barrage W.A.C Bennett,

77 Patricia A. McCormack, « How the (North) West Was Won: Development and Underdevelopment in the Fort Chipewyan Region », thèse de doctorat non publiée, Université d'Alberta, Edmonton, 1984 (Pièce 2A de la CRI, onglet 8, p. 490). Citations originales éliminées.

78 Ministère des Affaires du Nord et des Ressources naturelles, Direction générale des ressources hydrauliques, « The Effect of Regulation of the Peace River: Interim Report No. 1 » juin 1962, p. 9 (Pièce 1A de la CRI, onglet 3).

79 Barry Craig, « Peace River Delta May Be Dying Because of Alberta's Indifference », *The Edmonton Journal*, 9 septembre 1970 (Pièce 2A de la CRI, p. 576). Même si l'article fait mention du compte rendu de cette réunion et de l'accord préliminaire, on n'a pas remis de copies des originaux à la Commission, pour examen (ci-après désigné sous le nom de « Craig »).

80 Voir p. 9 (Pièce 18 de la CRI, onglet 1) et *An Act to Establish the British Columbia Hydro and Power Authority*. Le Premier ministre Bennett a expliqué que la création de la B.C. Hydro and Power Authority s'imposait. « Parce que le gouvernement fédéral a refusé de remettre à la C.-B. une juste part des impôts payés par les compagnies d'électricité, notre gouvernement a pour règle d'avoir essentiellement toute l'énergie électrique qui est fournie au public avec l'appui public » : Earl K. Pollon et Shirlee Smith Matheson, *This Was Our Valley* (Calgary: Detselig Enterprises Ltd, 1989) p. 196.

situé à 965 kilomètres à l'ouest d'Athabasca Chipewyan IR 201, près de Hudson's Hope, en C.-B., débute en avril 1962.

Il ne faut pas oublier que, au moment où le projet démarre, les procédures d'évaluation environnementale obligatoires, dont on se sert actuellement pour assurer la conformité de projets de ce genre à certaines dispositions de garantie et normes minimales, n'existent pas. Dans ce cas, avant de donner d'accorder des permis provinciaux pour ce barrage, le ministère des Terres, des Forêts et des Ressources hydrauliques de la C.-B. tient des audiences sur le projet, décrites par la suite comme «insuffisantes au regard des normes d'aujourd'hui et [. . .] comme une simple formalité⁸¹». Même si on ne sait pas en vertu de quel droit on va de l'avant avec la construction du barrage, le contrôleur des droits relatifs à l'eau de la C.-B. tient des audiences publiques sur le projet le 2 août et le 15 octobre 1962 à Chetwynd et à Victoria⁸². Les procès-verbaux donnent à penser qu'un représentant du ministère fédéral des Affaires indiennes assiste aux audiences pour présenter des observations au nom de la bande des Ingenika, en C.-B., dont la réserve devait être noyée par le barrage, mais «personne, à l'une ou à l'autre des audiences, ne parle des répercussions possibles en aval en Alberta»; «aucun représentant du gouvernement canadien ne tente de présenter des observations pour le compte des Chipewyan et des Cris⁸³».

À la suite des audiences, B.C. Hydro se voit accorder un permis par le contrôleur des droits relatifs à l'eau le 21 décembre 1962, qui prévoit les débits minimaux suivants depuis le barrage :

- du 1^{er} déc. au 31 mars arrivées naturelles au réservoir calculées;
- du 1^{er} avril au 15 juil. 10 000 p.c.s. ou le débit naturel, si ce dernier est plus bas, mesurés près de Taylor;
- du 16 juil. au 15 sept. 10 000 p.c.s., mesurés près de Hudson's Hope;
- du 16 sept. au 30 nov. 10 000 p.c.s. ou le débit naturel, si ce dernier est plus bas, mesuré près de Taylor.

81 Patricia A. McCormack, thèse de doctorat, *How the North West Was Won: Development and Underdevelopment in the Fort Chipewyan Region*, (Edmonton : Université de l'Alberta, 1984), (Pièce 2A de la CRI, onglet 8, p. 489).

82 Craig (Pièce 2A de la CRI, p. 576). On ne peut établir la nature des observations, s'il en est, qui ont été présentées par les responsables fédéraux à ces audiences, car les documents historiques sont incomplets.

83 Adams, p. 9-10 (Pièce 18 de la CRI, onglet 1).

• En outre, le débit ne doit jamais être inférieur à 1 000 p.c.s.⁸⁴.

Les représentants du gouvernement albertain n'étaient pas présents aux audiences publiques, mais, en 1959, ils sont invités par le ministre des Terres et Forêts de la Colombie-Britannique, Roy Williston, pour que «les besoins de la rivière de la Paix, en Alberta [...] soient présentés à l'audience par les autorités compétentes⁸⁵». Il se peut que le gouvernement albertain ait choisi de ne pas assister aux audiences parce qu'il avait déjà conclu une entente provisoire en 1959 pour assurer un débit minimal de 6 000 p.c.s. à la frontière albertaine. De toute manière, lorsque l'Alberta apprend que le permis accordé à B.C. Hydro prévoit un débit minimal de 1 000 p.c.s seulement, elle cherche à obtenir l'assurance du gouvernement de la Colombie-Britannique qu'il ne violera pas l'entente de 1959. Dans une lettre datée du 26 mars 1963, le ministre Williston rejette en ces termes les prétentions du ministre de l'Agriculture de l'Alberta, Harry Strom, qui allait être premier ministre de l'Alberta par la suite, concernant le statut de l'entente :

[Traduction]

Pour ce qui est de vos observations concernant les engagements de la Peace River Power Development Company, il est entendu d'abord que notre gouvernement n'a eu rien à voir avec ces cadeaux [sic] et ne se sent pas lié par les promesses de ses représentants⁸⁶.

La construction du barrage d'une hauteur de 600 pieds prend fin en décembre 1967, le dernier tunnel de dérivation est bouché et B.C. Hydro commence à réguler le débit en aval sur la rivière de la Paix pour remplir le réservoir du lac Williston. D'une capacité totale de 47 millions d'acres-pieds, le lac Williston est alors le huitième réservoir artificiel du monde⁸⁷. Même si ce n'est qu'en 1971 que le débit naturel remplit complètement le réservoir, les groupes générateurs au barrage commencent à produire de l'électricité en 1968⁸⁸.

⁸⁴ *The Effect of Bennett Dam on Downstream Levels and Flows*, juin 1969, Direction générale des eaux intérieures, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (Pièce 1B de la CRI, onglet 13, CRI p. 411). On y traite du permis d'exploitation hydraulique conditionnel n° 27732, délivré par la province de la Colombie-Britannique le 21 décembre 1962.

⁸⁵ Craig (Pièce 2A de la CRI, onglet 9, CRI p. 576).

⁸⁶ Craig (Pièce 2A de la CRI, onglet 9, CRI p. 576).

⁸⁷ Adams, p. 6-11 (Pièce 18 de la CRI, onglet 1) et J. Austin, note au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, 17 juillet 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet f, CRI p. 275).

⁸⁸ J. Austin, note au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, 17 juillet 1970 (documents de la CRI, p. 275).



Barrage WAC Bennett

Le gouvernement du Canada et le projet du barrage Bennett

Dès 1959, le gouverneur est au courant du projet de barrage et de ses effets possibles en aval. Le premier indice que la Couronne fédérale était consciente des problèmes potentiels liés à la construction et l'exploitation du barrage survient dans le contexte de l'incidence que cela aurait sur la navigation dans l'ensemble du delta Paix-Athabasca. Le 16 décembre 1959, la Direction générale des ressources hydrauliques au ministère des Affaires indiennes et des Ressources naturelles dépose un rapport préliminaire dans lequel elle « donne un aperçu des effets à prévoir en supposant les diverses

méthodes de remplissage et d'exploitation du réservoir⁸⁹... » comme les données dont on dispose à ce moment-là pour faire une prévision juste des effets du barrage sont très limitées, la Direction des ressources hydrauliques effectue une autre étude, dont elle rend compte en juin 1962 dans un rapport intitulé «The Effect of Regulation of the Peace River: Interim Report No. 1». Selon ce rapport, le barrage «aura des répercussions importantes sur le régime de la rivière de la Paix, et, par le fait même, sur celui de la rivière des Esclaves, du Grand lac des Esclaves et du fleuve Mackenzie», toujours selon ce rapport, «sans enquête, il n'est pas évident que le projet sera avantageux ou pas pour la navigation, mais tout effet nuisible se ferait probablement le plus sentir durant le remplissage du réservoir⁹⁰ ».

Il est à remarquer qu'on avait demandé à la Direction générale des ressources hydrauliques d'étudier les effets possibles du barrage en se basant sur les débits suivants prévus dans le programme de remplissage du réservoir, élaboré par la Peace River Power Development Company en décembre 1959 :

[Traduction]

On ne touchera pas au débit naturel de la rivière de la Paix avant que les tunnels de dérivation soient bouchés et que le réservoir commence à se remplir.

Tous les ans, par la suite, durant la période de construction, on propose de maintenir les débits minimaux journaliers suivants en moyenne à la frontière entre l'Alberta et la Colombie-Britannique, sous réserve des quantités plus basses dont les autorités compétentes pourront convenir :

- (i) durant toute l'année, un débit à une vitesse de 6 000 p.c.s. et sous réserve de celui-ci,
- (ii) après la débâcle, le débit naturel de la rivière entrant dans le réservoir jusqu'à ce qu'il dépasse 20 000 p.c.s. à la frontière,
- (iii) à partir de ce moment-là, un débit à la frontière à une vitesse de 20 000 p.c.s. jusqu'à ce que le débit naturel de la rivière tombe sous ce chiffre,

89 Ministère des Affaires du Nord et des Ressources nationales, Direction général des ressources hydrauliques, «The Effect of Regulation of the Peace River, Interim Report No. 1», juin 1962, (Pièce 1A de la CRI, onglet 3, CRI p. 56. L'étude fédérale de 1962 fait mention du document du 16 décembre 1959 intitulé «Preliminary Investigation into the Effect of Regulation of the Peace River on Lake Athabasca and the Slave River».

90 Ministère des Affaires du Nord et des Ressources nationales, Direction général des ressources hydrauliques, «The Effect of Regulation of the Peace River, Interim Report No. 1», juin 1962, (Pièce 1A de la CRI, onglet 3, CRI p. 56).

(iv) par la suite, le débit naturel de la rivière entrant dans le réservoir jusqu'au 30 septembre, sous réserve d'un débit à une vitesse de 25 000 p.c.s. à la frontière du 1^{er} septembre au 15 septembre inclusivement⁹¹.

Fondé sur ces débits, le rapport estime que le niveau de l'eau dans le lac Athabasca baissera de 2,5 pieds durant les années de basses eaux et de 3,5 pieds pendant les années de hautes eaux, mais conclut que « la navigation ne devrait pas s'en ressentir une fois que le réservoir de retenue à Hudson's Hope sera rempli et que la centrale fonctionnera, ce qu'on ne saura toutefois que lorsque le mode d'exploitation sera connu⁹² ». Quant à l'effet global du barrage sur le delta, le rapport conclut en ces termes :

[Traduction]

La seule inconnue est le lac Athabasca et le delta de la rivière Athabasca, où un certain dragage est nécessaire en temps normal. Si le niveau saisonnier maximal baisse de deux ou trois pieds, les gradients hydrauliques dans le delta augmenteront. Cette situation entraînera bien sûr des changements dans le delta, dont la nature sera cependant difficile à dire d'avance. Pour l'instant, on pense que le delta avancera dans le lac, et il se pourrait qu'un dragage supplémentaire y soit nécessaire durant les années de basses eaux⁹³.

La Commission prend garde de ne pas trop se fier aux conclusions du rapport de 1962 : le permis accordé à B.C. Hydro prévoyait un débit minimal de 1 000 p.c.s. seulement en tout temps. Selon un rapport déposé en 1969 par la Direction des eaux intérieures au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR) du Canada, les conditions du permis ont été modifiées à deux reprises en 1968 pour permettre un débit minimal de 1 000 p.c.s. du 16 juillet au 30 septembre 1968 et un débit minimal de 10 000 p.c.s. ou le débit naturel, si ce dernier est plus bas, entre le 1^{er} décembre 1968 et le 31 mars 1969. Ce rapport de 1969 traite également de la navigation en aval depuis la rivière de la Paix, et conclut qu'une fois que le barrage marchera à plein régime, et en supposant un apport d'eau

91 Ministère des Affaires du Nord et des Ressources nationales, Direction général des ressources hydrauliques, «The Effect of Regulation of the Peace River, Interim Report No. 1», juin 1962, (Pièce 1A de la CRI, onglet 3, CRI p. 3). Il est à remarquer que le débit minimal prévu dans le programme de remplissage du réservoir correspond à celui dont le gouvernement albertain et la Peace River Development Company ont convenu.

92 Ministère des Affaires du Nord et des Ressources nationales, Direction général des ressources hydrauliques, «The Effect of Regulation of the Peace River, Interim Report No. 1», juin 1962, (Pièce 1A de la CRI, onglet 3, CRI p. 58).

93 Ministère des Affaires du Nord et des Ressources nationales, Direction général des ressources hydrauliques, «The Effect of Regulation of the Peace River, Interim Report No. 1», juin 1962, (Pièce 1A de la CRI, onglet 3, CRI p. 59).

presque constant d'à peu près 36 000 p.c.s., «l'effet global pourrait être avantageux à cause de la réduction du débit de pointe de crue et de l'augmentation du bas débit⁹⁴». Le rapport confirme que les effets sur le niveau de l'eau se feront le plus sentir durant le remplissage du réservoir.

Le 12 août 1969, une rencontre a lieu entre Ray Williston, ministre des Terres, des Forêts et des Ressources hydrauliques de la Colombie-Britannique, et un ministre fédéral dont nous ignorons le nom «pour discuter de questions d'intérêt commun concernant l'eau». Une note interne au sujet de la rencontre de consultation avec la Colombie-Britannique confirme que le gouvernement fédéral propose de tenir, à l'automne 1969, une réunion spéciale réunissant les responsables des Affaires indiennes et du Nord canadien et d'Énergie, Mines et Ressources et les représentants de la Colombie-Britannique «pour discuter du problème du barrage W.A.C. Bennett», mais que ces derniers sont «sur la défensive» et prétendent que, à la longue, la régulation améliorera le débit pour la navigation en aval⁹⁵. La note ne dit pas si le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien présente des observations aux responsables de la C.-B. au nom de la bande des Chipewyans d'Athabasca ou des autres résidents autochtones de la région.

Au moment où B.C. Hydro commence à réguler le débit de la rivière de la Paix pour remplir le réservoir en 1968, aucun avis officiel de la réduction n'a été donné aux habitants en aval, et aucune étude environnementale ou sociale n'a été faite pour déterminer les effets du barrage⁹⁶. Pourtant, les projets de barrage sur les réseaux hydrographiques de la Kootenay et du Columbia avaient, auparavant, fait l'objet de telles études qui laissaient présager des effets préjudiciables aux pêches et à la faune en aval des réservoirs⁹⁷. Ces études relatives à la rivière Kootenay et au fleuve Columbia suscitent, au milieu des années 60, des inquiétudes parmi les biologistes du

94 Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Direction générale des eaux intérieures, «The Effect of Bennett Dam on Downstream Levels and Flows», juin 1969, (Pièce 1B de la CRI, onglet 13, CRI p. 415).

95 A.T. Davidson à M. McLeod, 19 août 1969, (Pièce 1B de la CRI, onglet A, CRI p. 265).

96 Michael Harvey, Lyndhurst Environment Management, Sherwood Park, Alberta, *Impacts of Hydro Projects on Indian Lands in Western Canada: Indian Strategies*, rédigé pour la Direction des impacts de l'aménagement des ressources, Affaires indiennes et du Nord canadien, 30 septembre 1984 (Pièce 1B de la CRI, onglet Y, CRI p. 331).

97 Par exemple, voir I.L. Withler, «Fisheries Problems Associated with Development of the Peace River and Its Tributaries for Hydro-electric Purpose», Direction générale des ressources fauniques et halieutiques de la C.-B., Fish. Mgmt. Rep. 31, 1959; F.P. Mahler «A Preliminary Report on the Effects on Fisheries of Four Dams Proposed for the Columbia and Kootenay Rivers in British Columbia», Direction générale des ressources fauniques et halieutiques de la C.-B., Fish. Mgmt. Rep. 34, 1961; G.R. Peterson et I.L. Withler «Effects on Fish and Game Species of Development of the Duncan Dam for Hydroelectric Purposes», Direction générale des ressources halieutiques et fauniques de la C.-B., Fish. Mgmt. Rep. 8, 1965; I. Smith et S. Harrison «The Waterfowl and Furbearer Resources of the Libby Reservoir» Rapport de la Direction générale des ressources halieutiques et fauniques, 1969, cités dans Green (Pièce 1A de la CRI, onglet 1, CRI p. 19).

Service canadien de la faune et de la Division de la pêche et de la faune de l'Alberta concernant le barrage Bennett et les effets nocifs qu'il pourrait avoir sur l'écosystème du delta Paix-Athabasca. Ainsi, en 1965-1966, le Service canadien de la faune sollicite une aide financière pour faire une évaluation environnementale du delta, mais ce n'est qu'en 1969 qu'il l'obtient⁹⁸.

Selon le rapport d'étape préliminaire de 1969-1970 dont H.J. Dirschl est l'auteur et que le Service canadien de la faune rend public en mars 1970, la réduction du niveau de l'eau se fait déjà sentir sur le régime des eaux, les types de végétation et l'utilisation du delta par la sauvagine. Voici ce que le rapport mentionne au sujet du noyage du delta, du barrage Bennett et de l'économie de la région du delta :

[Traduction]

Cette vaste région du delta est maintenue durant le noyage par les eaux chargées de limon, les dépôts d'alluvions et la rétention de l'eau dans des bassins profonds. La réapparition et la rétention de l'eau sur le delta dépendent des débordements printaniers et estivaux des rivières de la Paix, Athabasca et Birch. Depuis que le remplissage du réservoir derrière le barrage Bennett a commencé au printemps 1968, le débit est resté assez faible. *Même si le débit annuel total augmentera un peu [. . .] l'écoulement de l'eau suivra les besoins saisonniers d'électricité en Colombie-Britannique. On peut donc s'attendre à un débit faible en été et à un débit élevé en hiver — l'inverse du régime naturel [. . .] Cette réduction dans le plan d'eau et, parallèlement, le rabattement de la nappe phréatique devraient entraîner d'importants changements dans les types de végétation, comme l'invasion des cariçaies par les saules, et avoir des effets préjudiciables aux habitats de la sauvagine et du rat musqué.*

Le delta Paix et Athabasca est important certes pour la production de la sauvagine, mais il est connu surtout comme aire de mue et comme halte pour la migration automnale des canards et des oies. Il est aussi un gros producteur de rats musqués et d'autres animaux à fourrure — une importante source de revenu pour les quelque 1 500 Indiens et Métis de Fort Chipewyan et des environs⁹⁹.

En 1970, les craintes au sujet des effets sur le milieu du delta commencent à s'intensifier. Le 11 janvier 1970, une note interne à l'intention de l'honorable Jack Davis, ministre fédéral des Pêches et des Forêts, reconnaît en ces termes l'incidence que le barrage Bennett a sur les régions de compétence fédérale :

98 Green (Pièce 1A de la CRI, onglet 1, CRI p. 19-20).

99 Dirschl (Pièce 1A de la CRI, onglet 2, p. 47-48). Italiques ajoutés.

[Traduction]

Le problème du faible débit de la rivière de la Paix attribuable au barrage Bennett en Colombie-Britannique préoccupe grandement le gouvernement fédéral, étant donné que la principale région touchée, le delta des rivières Athabasca et de la Paix, à leur embouchure dans le lac Athabasca, se situe à l'intérieur du parc national Wood Buffalo. Le gouvernement fédéral assume de surcroît d'autres responsabilités, puisque la baisse du niveau d'eau dans le lac Athabasca risque de nuire à la navigation en aval sur la rivière des Esclaves et le fleuve Mackenzie. [. . .]

Selon les écologistes, si le niveau d'eau dans le delta demeure insuffisant, il en résultera des séquelles permanentes pour la végétation et, par ricochet, pour la faune. Ils prétendent que pour éviter des dommages irréparables, il faudra qu'une masse d'eau considérable à la suite des crues puisse envahir le delta au plus tard au printemps de 1972. La vocation principale de nos parcs nationaux, qui consiste à préserver des spécimens de l'habitat naturel au Canada, pourrait de toute évidence être menacée. En outre, les dommages causés aux populations de poissons et de rats musqués mettront en péril le bien-être des Indiens et des Métis qui habitent la région¹⁰⁰.

Le mémoire confirme également que le gouvernement fédéral avait mis sur pied une équipe de travail fédérale-provinciale (comprenant des représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements de l'Alberta, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique) afin d'étudier les problèmes écologiques et sociaux liés au barrage, et de formuler dans un délai de 11 mois des recommandations en vue d'apporter des correctifs et de «concevoir des solutions permettant de restaurer et de contrôler l'environnement du delta dans l'immédiat et à long terme». Toutefois, le gouvernement de la Colombie-Britannique n'a pas participé longtemps aux travaux de cette équipe, ni à ceux des autres comités subséquents, et aucun document porté à l'attention de la Commission n'indique que l'équipe de travail a rempli son mandat et fourni des recommandations quelconques par rapport au delta.

En juin 1970, un comité spécial regroupant 13 scientifiques inquiets, sous la direction de W.M. Schultz, remet un rapport intitulé *Death Of A Delta - a Brief to Government* au Premier ministre fédéral Pierre Trudeau et au Premier ministre de l'Alberta H.E. Strom, assorti d'un «plaidoyer pour que les autorités réagissent afin de freiner la dégradation de la région du delta au nord-est de l'Alberta». Le rapport présente un résumé des impacts du barrage Bennett sur un éventail diversifié d'aspects concernant l'hydrologie, la mission des parcs nationaux, le sort des oiseaux aquatiques, le piégeage des

¹⁰⁰ John Mullaly, adjoint exécutif, Cabinet du ministre des Pêches et des Forêts, à A.T. Davidson, 11 janvier 1970, (Pièce 1B de la CRI, onglet 12B, CRI p. 266-267). Italiques ajoutés.

animaux à fourrure, la chasse et la pêche, l'économie locale, les transports ainsi que le potentiel récréatif et touristique. Sous la rubrique «valeurs humaines et droits civils», il est écrit dans le rapport :

[Traduction]

On n'a pas tenu compte des conséquences pour le mode de vie de beaucoup de résidents du nord de l'Alberta. Ceux-ci se verront privés de moyens de subsistance sans même que le gouvernement provincial ou fédéral n'ait tenté d'examiner à l'avance les répercussions du barrage sur leurs conditions de vie. En tant que citoyens de l'Alberta, ces gens auraient dû être bien informés des conséquences découlant du harnachement de la rivière de la Paix afin qu'ils puissent faire valoir leurs revendications avant qu'il ne soit trop tard pour y remédier.¹⁰¹

En regard de ces problèmes, le rapport recommande aux gouvernements concernés de prendre immédiatement des mesures en vue d'étudier la situation actuelle dans le delta et les bouleversements prévus, dans le but d'apporter des mesures correctives permettant de remettre cette région dans le même état qu'auparavant. En cas d'impossibilité, il est mentionné dans le rapport qu'il faudrait indemniser les Albertains touchés directement par le barrage.¹⁰²

Le 2 juillet 1970, le Premier ministre de l'Alberta Harry Strom écrit au Premier ministre fédéral Pierre Trudeau à propos des problèmes soulevés dans le document *Death of the Delta* et de la «controverse croissante entourant le barrage W.A.C. Bennett en Colombie-Britannique et la baisse consécutive du niveau d'eau dans le lac Athabasca, surtout dans la zone du delta aux environs de Fort Chipewyan». Voici un extrait de cette lettre :

[Traduction]

En plus des inconvénients manifestes pour l'industrie du piégeage et les répercussions négatives prévues relativement à la pêche commerciale sur l'ensemble du lac, qui affecteront le mode de vie de 1 500 personnes, un habitat faunique d'une superficie de 1 000 milles carrés subira des transformations radicales. Bien qu'il soit difficile de prévoir à l'heure actuelle les conséquences ultimes d'un tel ouvrage, il y a lieu de croire que le Canada perdra ainsi un des milieux naturels les plus importants au plan écologique de tout le continent nord-américain.

Les nombreuses ramifications ont de quoi inquiéter le gouvernement albertain. Pourtant, ce n'est pas lui qui est à l'origine du problème. La plus grande partie de la

¹⁰¹ Peace Athabasca Delta Committee, *Death of a Delta - A Brief to Government*, (Edmonton, Peace Athabasca Delta, 1970) (CRI pièce 2A, onglet 9, CRI p. 580 à 594).

¹⁰² Peace Athabasca Delta Committee, *Death of the Delta*, (Edmonton, Peace Athabasca Delta, 1970) (CRI pièce 2A, onglet 9, CRI p. 580 at 599).

région touchée relève du gouvernement fédéral, tandis que les tenants et les aboutissants du problème ont des implications à l'échelle nationale. Par conséquent, le gouvernement albertain estime que le gouvernement fédéral a la responsabilité et le devoir de corriger la situation actuelle. Nul doute que vous conviendrez que seul le gouvernement du Canada pourrait être tenu responsable des effets nuisibles qui résulteraient¹⁰³.

Le Premier ministre Strom demande que le Canada prenne «des mesures palliatives, même si elles ont un caractère temporaire ou expérimental», avant qu'il ne soit «trop tard pour sauver les meubles». Pour sa part, le gouvernement albertain avait déjà entrepris des études et la cueillette de données par le biais de sa division des Ressources hydrauliques.

La lettre de M. Strom provoque un remue-ménage au sein des organismes et ministères fédéraux. Le 13 juillet 1970, le sous-secrétaire au Cabinet (Relations fédérales-provinciales) répond au sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources naturelles J. Austin :

[Traduction]

Évidemment, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est directement concerné par les aspects touchant le territoire des parcs nationaux, la faune à l'intérieur des parcs et la situation économique des populations amérindiennes; et le Ministère dispose d'une somme considérable d'informations sur le contexte du problème. D'autres ministères fédéraux sont également en cause. Je crois cependant que cette question a des ramifications qui vont au-delà des mesures correctives qui pourraient être prises en Alberta et dans les Territoires-du-Nord-Ouest quant au contrôle des ressources hydrauliques, en plus d'impliquer d'éventuelles négociations avec la province de la Colombie-Britannique.¹⁰⁴

Le sous-ministre est donc prié de convoquer une réunion regroupant des délégués de tous les ministères concernés, y compris le Bureau du Conseil privé, et de rédiger une lettre de réponse au nom du Premier ministre.

Le 17 juillet 1970, le sous-ministre Austin envoie en guise de réponse à son ministre un mémoire détaillé portant sur le delta des rivières de la Paix et Athabasca et le barrage Bennett. En voici les principaux extraits :

¹⁰³ John A. MacDonald, sous-ministre des Travaux publics, à J. Austin, sous-ministre d'Énergie, Mines et Ressources, Ottawa, 14 août 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12N, CRI p. 271-272).

¹⁰⁴ E. Gallant, sous-secrétaire au Cabinet (Relations fédérales-provinciales), Bureau du Conseil privé, à J. Austin, sous-ministre d'Énergie, Mines et Ressources, Ottawa, 13 juillet 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12E, CRI p. 273).

[Traduction]

1. En 1962, le Comptroller of Water Rights de Colombie-Britannique a accordé un permis pour la construction du barrage Bennett. Prévenu par le ministère des Travaux publics de la nécessité d'obtenir un permis fédéral en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, le gouvernement provincial a refusé de soumettre une demande en ce sens sous prétexte que la rivière de la Paix n'était pas considérée navigable à la hauteur du barrage. Le ministère des Travaux publics a alors soumis le litige au ministère de la Justice, qui émit l'avis que la loi s'appliquait bel et bien. *Le ministère des Travaux publics a décidé de ne pas forcer la main au gouvernement provincial, malgré une note de service en date du 18 avril 1967 adressée par le sous-ministre à son ministre indiquant que le barrage avait un caractère illégal.*

2. Le volume d'eau total que contiendra le réservoir créé par le barrage Bennett s'élève à 57 millions d'acres-pieds, ce qui en fera le huitième plus grand réservoir d'origine humaine au monde [. . .] Les niveaux minimaux de déversement pour l'eau du réservoir étaient régis par le permis conditionnel accordé en 1962 par le gouvernement provincial. Toutefois, au printemps 1968, les seuils de débit maximum de 1968 ont été ramenés de 10 000 pieds cubes à la seconde selon les exigences du permis, à environ 1000 pieds cubes à la seconde. La faible quantité d'eau de ruissellement à l'époque a concouru à aggraver la situation dans l'ensemble du bassin du fleuve Mackenzie

3. Dans le rapport Schultz, on imputait à tort le faible niveau d'eau dans le delta de l'Athabaska [sic] uniquement au barrage Bennett. En fait, les séquences hydrologiques et écologiques observées résultaient d'un concours de circonstances malheureux, le remplissage rapide du réservoir Bennett coïncidant avec des précipitations inférieures à la normale durant cette période [. . .]

4. *L'habitat faunique aux environs du lac Athabasca a été immédiatement bouleversé.* La navigation en aval est également devenue problématique (d'autres facteurs ont joué en l'occurrence). À long terme, la régularisation par le barrage Bennett du débit de la rivière de la Paix et les changements consécutifs dans le régime hydraulique devraient se révéler avantageux pour la navigation sur le réseau du fleuve Mackenzie *Mais à cause de l'élimination des crues printanières normales, l'environnement continuera à subir des transformations, quoique moins radicales qu'au début. Il reste à évaluer les conséquences ultimes qu'entraînera l'endiguement de la rivière en ce qui concerne l'affouillement du lit, la sédimentation des berges et les éboulements, ainsi que la faune et la flore, qui sont adaptées aux fluctuations naturelles cycliques du débit.*

5. Le rapport Schultz recommandait d'obstruer temporairement les déversoirs du lac Athabasca afin de maintenir l'eau du lac à un niveau plus élevé[. . .]

6. Cette controverse implique principalement les enjeux suivants pour le gouvernement fédéral :

- (a) Navigation. Le ministère des Travaux publics a tergiversé en hésitant à invoquer la *Loi sur la protection des eaux navigables* jusqu'à ce qu'il soit trop tard pour exercer une influence quelconque sur la B.C. Hydro and Power Authority.
- (b) Pêcheries. À l'été 1968, les fonctionnaires du ministère des Pêches au bureau de Winnipeg estimaient que cela ne nuirait pas à la pêche sur la rivière des Esclaves à condition que le niveau d'eau ne tombe pas en-dessous des seuils prévus à l'époque.
- (c) Faune. Parcs nationaux. La Convention concernant les oiseaux migrateurs administrée par le Service canadien de la faune ainsi que la politique sur les parcs nationaux appliquée par la Direction des parcs nationaux et historiques ne semblent pas avoir joué de rôle important aux premiers stades de la controverse. Ces deux services relevaient de l'ancien ministère des Affaires nordiques et des Ressources naturelles, mais leurs fonctionnaires respectifs se sont assez peu concertés apparemment avec ceux de la Direction des ressources hydrauliques du même ministère au sujet des aménagements sur la rivière de la Paix.
- (d) Pouvoirs exclusifs du gouvernement fédéral relativement aux réserves indiennes et aux Territoires-du-Nord-Ouest. *On aurait pu invoquer auprès du gouvernement de la Colombie-Britannique l'argument que la diminution du débit entraînera des séquelles pour les riverains, dont les membres d'une réserve indienne ainsi que les trappeurs et les personnes qui recourent à la navigation dans les Territoires-du-Nord-Ouest, mais cela n'a pas été fait.*
- (e) Conflit interprovincial. Il était difficile pour le gouvernement fédéral d'intervenir pour régler la controverse entre les deux provinces à propos d'une rivière commune, du fait que le gouvernement albertain n'a jamais, à notre connaissance, logé officiellement de plainte à cet égard.

Apparemment, les organismes fédéraux ne s'intéressent guère à l'aménagement de la rivière de la Paix, sauf en ce qui concerne la navigation en aval¹⁰⁵.

Le 20 juillet 1970, le sous-ministre des Affaires indiennes, H. B. Robinson, adresse une lettre au sous-ministre Austin décrivant les « intérêts vitaux » de son ministère par rapport à l'impact du barrage Bennett :

[Traduction]

Les Amérindiens et les Métis de la région de Fort Chipewyan tiraient autrefois entre 100 000 \$ et 250 000 \$ par année de la chasse aux rats musqués, aux canards et aux oies dans la région du delta et du lac Athabasca, sans compter la pêche commerciale.

¹⁰⁵ J. Austin, sous-ministre d'Énergie, Mines et Ressources, Ottawa, note au ministre, 17 juillet 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12F, CRI p. 275-276)

Par ailleurs, ces gens ont subi des pertes incalculables en termes de ressources alimentaires locales. Ces sources de nourriture sont maintenant menacées, ce qui aurait de graves conséquences sociales et risquerait de faire grimper en flèche les coûts financiers au chapitre de l'aide sociale pour notre ministère et pour le gouvernement provincial dans son ensemble...

Enfin, le delta et les lacs peu profonds aux alentours forment un ensemble unique à l'intérieur du parc national de Wood Buffalo, et la transformation radicale de l'environnement dans une zone aussi vaste diminue considérablement la valeur intrinsèque du parc. . .

J'ai ouï dire qu'il sera difficile de résoudre le problème et que les solutions pourraient se révéler très coûteuses à cause des types de sol et des caractéristiques hydrologiques du delta de la Paix - Athabasca. *Un moyen beaucoup plus simple consisterait à s'entendre avec le gouvernement de Colombie-Britannique en vue de relâcher artificiellement l'eau derrière le barrage, de manière à reproduire le plus possible les conditions de crue printanière. . .*

Les problèmes suscités en aval par le barrage Bennett font ressortir d'autres problèmes complexes dont il faudra à mon avis tenir compte à l'avenir dans le cadre de tous les modèles de harnachement. Dans ce cas particulier, j'estime que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle dirigeant dans l'élaboration d'une politique et de programmes en la matière, d'autant plus que le barrage aura une incidence particulière sur les attributions fédérales aux plans social et écologique¹⁰⁶.

Robinson offre son concours pour rédiger l'ébauche de lettre du Premier ministre en réponse à son homologue Strom, et proposé d'organiser une rencontre avec les fonctionnaires des ministères intéressés pour discuter du sujet.

Le 7 août 1970, une lettre dont l'auteur n'est pas dévoilé, adressée à Ottawa à J.G. Greene, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, fait part de préoccupations d'ordre environnemental face au delta et attribue une part des responsabilités au gouvernement fédéral :

[Traduction]

Je considère que ce rapport [*Death of a Delta - A Brief to Government*] décrit d'une manière objective et accablante ce qui m'apparaît comme un désastre, dû en partie à une mauvaise planification. Le gouvernement fédéral est concerné sous plusieurs aspects puisque la plus grande partie de la région du delta se situe à l'intérieur d'un parc national. En outre, le fait qu'environ 1300 Amérindiens et Métis y trouvent

¹⁰⁶ H. B. Robinson, sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à J. Austin, sous-ministre d'Énergie, Mines et Ressources, Ottawa, 20 juillet 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12G, CRI p. 279-280).

leur subsistance représente un sérieux obstacle dans l'optique du gouvernement fédéral¹⁰⁷.

Après une ronde intensive de consultations internes, le Premier ministre Trudeau réplique le 12 août 1970 à son homologue Strom. Dans sa lettre, il dit partager les préoccupations de son vis-à-vis quant aux conséquences environnementales et sociales du barrage Bennett, soulignant que des données plus récentes permettaient de se faire une idée plus précise de ses répercussions sur la partie du delta qui sera émergée. La lettre de Trudeau propose ensuite une stratégie pour répondre à ces préoccupations communes :

[Traduction]

La situation semble parvenue à un point où l'inaction des gouvernements concernés aurait des conséquences très regrettables. Par conséquent, en guise de première mesure concertée, j'estime que nous devrions d'abord nous assurer que nous avons la même perception des causes, des dégâts potentiels et des solutions possibles. J'ai demandé au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources de se charger, au palier fédéral, de prendre les moyens nécessaires pour en arriver à une telle communauté de vues. Par ailleurs je suggère maintenant la tenue d'une réunion de hauts fonctionnaires afin d'échanger des renseignements et d'entreprendre dès que possible un examen conjoint des nombreuses facettes du problème. Si vous êtes d'accord et si le gouvernement de la Colombie-Britannique y consent également, je souhaiterais que cette réunion ait lieu à la fin de septembre¹⁰⁸.

Le même jour, le Premier ministre Trudeau envoie à son homologue Bennett une lettre semblable mais quelque peu différente, en cela qu'elle lui rappelait que «la dégradation des conditions sociales et environnementales dans la région du lac Athabasca et du delta» pourrait avoir une incidence sur les attributions fédérales relatives «au territoire des parcs nationaux, à la faune des parcs et à la situation économique des populations amérindiennes¹⁰⁹.» La Commission n'a retracé aucune réponse à l'une ou l'autre de ces lettres.

Le 14 août 1970, la question à savoir si la *Loi sur la protection des eaux navigables* fédérale s'appliquait à la régularisation du débit de la rivière de la Paix est abordée une nouvelle fois dans une lettre du sous-ministre des

107 À J.J. Green, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Ottawa, 7 août 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12K, CRI p. 286). Le nom de l'auteur de cette lettre n'a pas été divulgué en raison de l'article 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

108 Pierre Elliott Trudeau, premier ministre du Canada, à Harry E. Strom, premier ministre de l'Alberta, 12 août 1970, (Pièce 1B de la CRI, onglet 12M, CRI p. 291-293).

109 Pierre Elliott Trudeau, premier ministre du Canada, à W.A.C. Bennett, premier ministre de la Colombie-Britannique, 12 août 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12L, CRI p. 288-290).

Travaux publics à l'intention de J. Austin, sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Cette lettre, qui donne un résumé des événements survenus de 1939 à 1966, puis mentionne que le sous-ministre des Travaux publics, le major général H.A. Young, avait «rappelé» au gouvernement de la Colombie-Britannique, le 24 octobre 1962¹¹⁰, les exigences de la *Loi sur la protection des eaux navigables* («LPEN»). À l'époque, cette loi obligeait les promoteurs, pour pouvoir construire un barrage sur une voie d'eau navigable, à obtenir d'abord que le ministre des Travaux publics approuve l'ouvrage, l'endroit et les plans avant le début des travaux¹¹¹. Le 7 novembre 1962, le président de la B.C. Hydro and Power Authority, G.M. Shrum, expose son point de vue voulant que la loi ne s'applique pas car, selon les avis juridiques reçus, «la structure du barrage se trouve à un endroit où la navigation est impraticable». Toutefois, au ministère des Travaux publics, les responsables sont d'avis que la LPEN s'appliquait bel et bien de sorte que le barrage a un caractère illégal. Quoi qu'il en soit, le gouvernement provincial n'a pas sollicité ni obtenu de permis en vertu de cette loi.

Malgré la requête du Premier ministre Trudeau à son vis-à-vis de la Colombie-Britannique Bennett en vue d'une rencontre réunissant tous les hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux intéressés, apparemment, le gouvernement de la Colombie-Britannique n'était aucunement disposé à participer à une initiative conjointe dans le but d'étudier le problème et de trouver des solutions pratiques pour remédier aux dégâts environnementaux dans le delta. D'après une note de service datant du 6 novembre 1970 adressée au ministre fédéral des Pêches et des Forêts, le comité consultatif conjoint Canada - Alberta s'est réuni en octobre pour examiner le problème du faible niveau d'eau dans le delta, mais les participants ont déploré «l'incapacité d'amener le gouvernement de Colombie-Britannique à la table de discussion, et il semblait régner un sentiment général d'impuissance face à la situation». On lit ensuite dans la note de service :

[Traduction]

4. Des responsables des pêcheries de l'Alberta et de la Saskatchewan nous ont signalé que la baisse du niveau d'eau causée par la fermeture du barrage dans le but de remplir le réservoir Williston pose de sérieux problèmes pour les poissons. Or, jusqu'à la semaine dernière, cette situation ne paraissait pas affecter les pêcheries.

¹¹⁰ John A. MacDonald, sous-ministre, à J. Austin, sous-ministre d'Énergie, Mines et Ressources, Ottawa, 14 août 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12N, CRI p. 294).

¹¹¹ *Loi sur la protection des eaux navigables* SRC 1952, c. 193, modifié par SC 1956, c. 41.

5. À condition d'obtenir de la documentation suffisante sur les problèmes dans le domaine des pêcheries, la *Loi sur les pêches* représente un moyen très efficace d'amorcer des discussions techniques avec B.C. Hydro (pas le gouvernement de la C.-B.). Auparavant, dans plusieurs circonstances semblables, le propriétaire, une fois sa responsabilité clairement établie, a coopéré volontiers en vue d'atténuer le problème; ce fut le cas pour les barrages sur les rivières Stellako, Cheakamus et Ash, et plus récemment, celui de Kettle Rapids sur le fleuve Nelson, pour n'en citer que quelques-uns. Chaque fois, c'est le paragraphe 10 de l'article 20 qui a été l'élément déclencheur de cette coopération. Dans chaque cas, le problème a été résolu grâce à des discussions techniques fondées sur les connaissances et le respect de la loi, et menées avec les encouragements et l'appui des hauts fonctionnaires¹¹².

Le 9 décembre 1970, Jack Davis, ministre des Pêches et des Forêts, écrit à son homologue de la Colombie-Britannique, le ministre des Terres, des Forêts et des Ressources hydrauliques, Ray Williston, pour solliciter la coopération de son gouvernement. Dans sa lettre, Davis soulève des questions quant aux répercussions négatives d'une diminution des niveaux d'eau dans le delta, et propose des solutions :

[Traduction]

Nos données indiquent également que la population locale de rats musqués est en train de disparaître et que les aires de frai du poisson se sont dégradées. Si jamais on continue à maintenir des niveaux d'eau aussi bas, l'environnement local risque d'en souffrir pendant très très longtemps.

D'autre part, le mode de vie d'environ 1 700 Métis et Indiens de la région de Fort Chipewyan est affecté. C'est particulièrement le cas pour ceux dont les revenus dépendent dans une large mesure de la pêche.

Toutefois, il y a un bon côté à la médaille.

Sous réserve de certaines précautions, surtout en 1971, il se peut qu'un régime d'écoulement consistant à ouvrir les vannes au barrage Bennett soit préférable aux variations qui caractérisent la rivière de la Paix. Cela permettra d'éviter des inondations dévastatrices, à condition qu'il y ait une collaboration étroite entre les diverses autorités compétentes en Colombie-Britannique, en Alberta et dans les Territoires-du-Nord-Ouest.

Des barrages en enrochement sur les chenaux du delta servant de déversoir pourraient avoir un effet positif sur l'environnement local. *Une autre possibilité serait de relâcher l'eau du réservoir derrière le barrage Bennett selon un calendrier sai-*

¹¹² K. C. Lucas, directeur général, Direction de la qualité de l'environnement, au ministre, 6 novembre 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 120, CRI p. 296). L'article 20(1) de la *Loi sur les pêches*, S.R.C. 1970, cf-14, stipule : « Le Ministre peut décider qu'il est nécessaire que, dans l'intérêt public, certains obstacles soient munis d'une échelle à poissons ou passe migratoire contournant l'obstacle, auquel cas, le propriétaire ou l'occupant de l'obstacle en installe une, durable et efficace. Celui-ci est tenu de la maintenir en bon état de fonctionnement et de l'établir à l'endroit, suivant le modèle et aux dimensions propres, selon le ministre, à y permettre le libre passage du poisson. »

*sonnier approprié. Toutefois, il sera difficile d'examiner intelligemment ces deux solutions tant que l'on ne connaîtra pas avec un minimum de certitude le mode d'opération que prévoit B.C. Hydro pour la production hydroélectrique de cet ouvrage*¹¹³.

Malgré les demandes de coopération adressées par M. Davis à M. Williston et au gouvernement de la Colombie-Britannique, sous forme de lettres dans lesquelles il présentait les données pertinentes sur le fonctionnement du barrage et sollicitait leur participation à des discussions conjointes avec le gouvernement fédéral et celui de l'Alberta, la preuve laisse croire que le gouvernement de la Colombie-Britannique avait alors décliné cette invitation, puisqu'on ne trouve pas trace d'une réponse à la lettre de Davis.

Le 1^{er} décembre 1970, un exposé de la demande est déposé à la Cour suprême de la Colombie-Britannique au nom de plusieurs plaignants individuels, soit l'Athabasca Fish Co-Operative Limited, la Métis Association of Alberta, la bande crie de Fort Chipewyan de même que Fred Marcel et Patrick Mercredi, «chaque demandeur agissant de son propre chef à titre de conseiller et membre de la bande indienne des Chipewyans». Dans leur action intentée contre la B.C. Hydro and Power Authority, ils réclamaient des dommages-intérêts pour nuisance et pour avoir perturbé la rivière de la Paix, ainsi qu'une injonction visant à empêcher la B.C. Hydro de perturber la rivière de la Paix¹¹⁴. D'après le témoignage des anciens au cours de la présente enquête, la Première Nation a dû renoncer à sa poursuite faute de ressources¹¹⁵. Quoi qu'il en soit, l'affaire n'a jamais été portée devant les tribunaux.

EFFORTS EN VUE D'ATTÉNUER LES DOMMAGES ENVIRONNEMENTAUX

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le rapport *Death Of A Delta - A Brief to Government*, recommandait aux gouvernements concernés de prendre des mesures immédiates afin de pallier aux effets nuisibles du barrage Bennett sur l'écologie et l'économie de la région du delta. Réagissant aux préoccupations et aux pressions croissantes à cet égard, les gouvernements du Canada, de la Saskatchewan et de l'Alberta mettent mis sur pied en 1971

¹¹³ Jack Davis, ministre des Pêches et des Forêts, à Ray Williston, ministre des Terres, des Forêts et des Ressources hydrauliques, Victoria, C.-B., 9 décembre 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12P, CRI p. 298). Italiques ajoutés.

¹¹⁴ Statement of Claim (Exposé de la demande), 1^{er} décembre 1970 (Pièce 2A de la CRI, onglet 9, p. 602).

¹¹⁵ Lawrence Courtoreille, membre de la Première Nation crie de Mikisew, transcriptions de la CRI, 27 novembre 1996, p. 129 et 149.

le Comité d'étude du projet du delta des rivières de la Paix et Athabasca (PADPG), dans le but d'examiner et d'évaluer les dommages environnementaux occasionnés par le barrage. En outre, ce comité avait pour mission d'élaborer et de mettre en oeuvre une stratégie visant à contrer la dégradation continue de l'environnement du delta. Ni le gouvernement de la Colombie-Britannique, ni B.C. Hydro n'ont participé aux travaux de ce comité¹¹⁶.

L'étude menée par ce comité, étalée sur deux ans, a été la première analyse systématique de l'impact potentiel du barrage Bennett portant sur la baisse des niveaux d'eau dans le delta et les bouleversements de l'écosystème par rapport aux oiseaux aquatiques, aux poissons et aux animaux à fourrure semi-aquatiques ainsi que le renouvellement de la végétation. Les résultats de cette étude confirment que le barrage avait modifié le régime d'écoulement de la rivière de la Paix et que les niveaux d'eau avaient diminué considérablement dans le réseau hydrographique du delta. Les bouleversements consécutifs avaient atteint un maximum durant la phase initiale de remplissage du réservoir; de plus, tant que le barrage resterait en opération, on s'attendait à ce que les changements ainsi provoqués «continuent à déranger l'environnement du delta, bien que de façon moins grave» qu'au cours des premières années¹¹⁷.

Une des principales préoccupations soulevées dans l'étude du PADPG a trait à l'influence marquée que la rivière de la Paix peut avoir sur les niveaux d'eau dans le bassin du delta :

[Traduction]

Le débit de la rivière aux environs du delta de la Paix-Athabasca a diminué dans une proportion pouvant atteindre jusqu'à 200 000 pieds cubes à la seconde, ce qui suppose une baisse du niveau d'eau de 10 à 12 pieds en-dessous du seuil probable si la rivière n'avait pas été harnachée. À cause du faible débit dans la rivière, l'eau en provenance du lac Athabasca s'écoule beaucoup plus rapidement que la normale au printemps et en été¹¹⁸.

Dans le but de rehausser temporairement le niveau d'eau du lac Athabasca et des autres grands lacs dans le bassin du delta au cours du remplissage du réservoir Bennett, en 1971, le comité PADPG a fait aménager une digue de roches sur le chenal des Quatre Fourches. Cette digue a permis de ramener le niveau d'eau dans le delta à environ 60 pour 100 du seuil antérieur, mais

116 Green (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, CRI p. 15).

117 Green (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, CRI p. 15).

118 Green (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, CRI p. 15-16).

on l'a détruite par la suite parce qu'elle avait contribué à de graves inondations en 1974¹¹⁹.

À la suite de cette étude, et la situation se détériorant dans la région du delta, les gouvernements du Canada, de l'Alberta et de la Saskatchewan concluent en septembre 1974 une entente qui, entre autres, leur accorde le mandat de «veiller en priorité à la préservation du delta des rivières de la Paix et Athabasca¹²⁰.» L'entente donna aussi lieu à la création du Comité d'action du delta Paix-Athabasca («PADIC») chargé de réaliser de nouvelles études et d'établir les stratégies nécessaires à cette fin. On construit d'abord en 1975 une digue à crête fixe sur la rivière des Rochers, puis l'année suivante une autre digue en enrochement sur la Revillon Coupé. Les études subséquentes pour mesurer l'efficacité de ces ouvrages de retenue révèlent qu'ils n'avaient pas réussi à ramener en été le lac Athabasca au niveau enregistré avant la construction du barrage. De plus, d'après les résultats obtenus, les digues ont fait remonter le niveau d'eau du lac de 0,6 mètre en hiver comparativement au niveau antérieur. Mais par dessus tout, les digues ont eu pour effet de diminuer les fluctuations d'eau annuelles dans le bassin et le delta des rivières Athabasca et de la Paix, qui jouaient auparavant un rôle essentiel dans l'équilibre écologique¹²¹.

La Première Nation tente également de remettre en état certains des petits lacs qui étaient disparus depuis lors. En 1986, la bande des Chipewyans d'Athabasca entreprend de remplir à nouveau quelques-uns des bassins perchés situés dans RI 201 afin de restaurer l'habitat des rats musqués. En vérifiant l'efficacité des moyens employés pour réalimenter en eau les lacs Sucker, Killer, Big Egg et Frezie, on constate que le nombre de rats musqués y avait grimpé de 1 136 en 1986 à 17 497 en 1988. En considérant les chiffres de l'année 1974 comme un maximum (156 769 peaux de rats musqués), les prises des trappeurs pour la période de 1977 à 1988, après la construction du barrage, atteignaient à peine 9 pour 100 du sommet déjà atteint et entre 8 et 22 pour 100 de la production qui pourrait être obtenue si la gestion des zones aquatiques s'exerçait de façon optimale. Bien que le programme de réhabilitation ait permis de ramener un faible pourcentage de

119 Green (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, CRI p. 16).

120 Peace-Athabasca Delta Implementation Committee, Canada, Alberta, Saskatchewan, *Peace-Athabasca Delta, Water Management Works Evaluation, Final Report*, avril 1987 (Pièce 1A de la CRI, onglet 6, CRI p. 166).
Entente conclue entre le gouvernement fédéral, le gouvernement de l'Alberta et le gouvernement de la Saskatchewan le 16 septembre 1974.

121 Green, p. 16 (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, CRI p. 16).

l'ancienne colonie de rats musqués vers ces lacs, les chiffres demeurent globalement très inférieurs aux estimations pour la période antérieure¹²².

IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU BARRAGE SUR LE DELTA ET LA RI 201

Dans une lettre datée du 7 octobre 1996, les conseillers juridiques du Canada et de la Première Nation s'entendent pour présumer, aux fins de l'enquête, que la construction et l'exploitation du barrage Bennett avaient causé des dommages à la RI 201¹²³. Même si rien n'empêche le Canada de produire d'autres éléments de preuve et arguments pour réfuter la preuve convaincante dont nous sommes saisis, cette preuve mène directement à la conclusion que des dégâts environnementaux importants ont été causés à la RI 201 et à la Première Nation par la construction et l'exploitation du barrage Bennett. Aucune autre conclusion n'est possible à la lumière de la preuve *prima facie* dont nous sommes saisis.

Le remplissage initial du réservoir derrière le barrage a entraîné une baisse immédiate du débit. Après 1967, les niveaux d'eau sont demeurés faibles durant trois années consécutives, celui du lac Athabasca ayant chuté de quatre à cinq pieds en-dessous du niveau antérieur. Les lacs peu profonds du delta se sont rétrécis au point de devenir des flaques de boue, et en hiver, certains d'entre eux gèlent jusqu'au fond¹²⁴. La végétation a presque immédiatement entrepris une «transition vers un stade où les saules prédominent¹²⁵.» Ce phénomène s'exerce par lui-même et dure plusieurs années quand l'eau baisse naturellement, mais l'ouverture du barrage a accéléré le processus. Les saules remplacent les anciennes essences et ce changement, quant à lui, modifie l'habitat ou les sources de nourriture des animaux qui en dépendent.

La planification et la construction du barrage Bennett ont débuté dès 1957. Pourtant, ni les représentants de B.C. Hydro, ni les responsables du gouvernement fédéral n'ont informé la bande des Chipewyans d'Athabasca et les autres habitants de la région de Fort Chipewyan au sujet du barrage, ou

122 Green (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, CRI p. 26-27).

123 François Daigle, conseiller juridique, ministère de la Justice, à Jerome Slavik, conseiller juridique, Première Nation des Chipewyans d'Athabasca, 7 octobre 1996 (Dossier de la CRI 2108-8-1).

124 Patricia Alice McCormack, «How the (North) West Was Won: Development and Underdevelopment in the Fort Chipewyan Region», thèse de doctorat non publiée, Université de l'Alberta, Edmonton, 1984 (Pièce 2A de la CRI, onglet 8, CRI p. 492).

125 Comité d'étude du projet du delta des rivières de la Paix et Athabasca (PADPG), *The Peace Athabasca Delta: A Canadian Resource*, (Alberta, PADPG, 1973) cité dans la thèse de Patricia A. McCormack (Pièce 2A de la CRI, onglet 8, CRI p. 492).

ne les ont mis en garde contre ses répercussions éventuelles sur le delta¹²⁶. Lors des audiences publiques de la Commission, Victorine Mercredi a affirmé que les membres de la Première Nation avaient appris l'existence du barrage uniquement quand le delta a commencé à s'assécher :

{Traduction}

Un jour, le territoire de cette réserve, la n° 201 et tous les rats musqués ont commencé à régresser. À l'époque, les gens ne comprenaient pas ce qui avait provoqué la disparition du rat musqué et la baisse du niveau d'eau, parce que personne n'est venu leur expliquer ce qui se passait¹²⁷.

Madame Flett a également ajouté que la Première Nation n'avait jamais été informée de l'existence du barrage :

{Traduction}

Personne n'est venu nous dire ou nous prévenir que les cours d'eau étaient en train de s'assécher. À partir du moment où le réservoir a commencé à baisser, en 1966, à chaque année, il y avait de moins en moins d'eau et des nouveaux lacs disparaissaient, jusqu'à ce qu'au bout du compte, il ne reste pratiquement plus d'eau dans le réservoir, au point que tout est asséché, et que les saules et les autres pousses ont envahi le territoire¹²⁸.

Au cours des années qui ont suivi la mise en eau du barrage, le bassin du delta a subi des transformations radicales. Au départ, on a modifié le débit de la rivière de la Paix et réduit considérablement les inondations par reflux, un apport essentiel à la préservation du delta. Ce phénomène a perturbé l'écoulement des eaux dans tous les secteurs du delta des rivières de la Paix et Athabasca.

Les populations de poisson diminuaient à mesure que le niveau des lacs peu profonds baissait. Les poissons passent l'hiver dans les lacs peu profonds et viennent y frayer. Quand ces lacs gèlent jusqu'au fond en hiver ou deviennent stagnants et impropres à la vie, les stocks chutent¹²⁹. Les oiseaux

126 Adams, p. 10 (Pièce 18 de la CRI, onglet 1), on lit que « le comité d'étude a trouvé une seule personne à Fort Chipewyan qui se souvient d'avoir été au courant de la construction d'un barrage hydroélectrique sur la rivière de la Paix avant 1965. Il s'agit d'un membre de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca, Charlie Voyageur, qui a travaillé comme foreur lors des sondages préliminaires sur le site du barrage. D'après ses souvenirs, il n'a pas pensé et rien ne lui a laissé croire que le barrage risquait d'avoir des répercussions pour la population du delta et de Fort Chipewyan. »

127 Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 39 et 44 (Victorine Mercredi).

128 Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 49 (Eliza Flett).

129 Patricia Alice McCormack, « How the (North) West Was Won: Development and Underdevelopment in the Fort Chipewyan Region », thèse de doctorat non publiée, Université de l'Alberta, Edmonton, 1984 (Pièce 2A de la CRI, onglet 8, CRI p. 492).

aquatiques sont affectés de la même manière. Les rivages disponibles reculaient de façon dramatique tandis que les aires de nidification comme les cours d'eau s'asséchaient. À cause de la baisse du niveau d'eau, les oiseaux migrateurs trouvaient moins d'endroits propices pour faire halte et certaines zones ne conviennent plus à leurs besoins.

Parmi les nombreuses espèces animales pour qui le barrage Bennett a eu des conséquences néfastes, rares sont celles qui ont souffert davantage que le rat musqué, petit rongeur aquatique qui représentait une source de revenus et de nourriture majeure pour les Chipewyans. Selon les rapports, la population de rats musqués a chuté radicalement au cours des années suivant la construction du barrage. Les profondeurs minimums optimales dans leur cas, qui en 1971-1972 variaient de 2,5 pieds à 2 pieds, n'ont pas pu être maintenues dans une grande partie de l'habitat où vivaient les rats musqués auparavant :

[Traduction]

À l'heure actuelle, 70 pour 100 des lacs du delta ne respectent pas ces critères. Environ 45 pour 100 des rats musqués ont survécu à l'hiver 1971-1972. Les lacs peu profonds se caractérisaient par des taux de mortalité élevés et de nombreuses traces de prédation¹³⁰.

D'autres types d'animaux à fourrure tels que le vison et le renard ont également vu leur nombre diminuer parce qu'ils se nourrissaient dans une large mesure de rats musqués. Ainsi, l'ensemble de la chaîne alimentaire a souffert de la baisse des niveaux d'eau dans cet écosystème fragile.

Depuis l'inauguration du barrage Bennett en 1967, des recherches portant sur des sujets variés ont été réalisées par des personnes et des groupes qui étudiaient les implications hydrologiques et environnementales de cet ouvrage pour le delta des rivières de la Paix et Athabasca. En 1992, le rapport de Jeffrey Green décrivait une bonne partie des résultats déjà obtenus et analysait ces données en fonction des caractéristiques hydrologiques, des ressources naturelles et du mode d'utilisation de ces ressources à l'intérieur et autour de la RI 201. Voici quelques-unes des principales constatations :

¹³⁰ Peace-Athabasca Delta Project Group (PADPG), *The Peace Athabasca Delta: A Canadian Resource*, (Alberta, PADPG, 1973) cité dans Patricia Alice McCormack, « How the (North) West Was Won: Development and Underdevelopment in the Fort Chipewyan Region », thèse de doctorat non publiée, Université de l'Alberta, Edmonton, 1984 (Pièce 2A de la CRI, onglet 8, CRI p. 492).

[Traduction]

1. La fréquence et l'amplitude moindres des crues de la rivière de la Paix ont entraîné une diminution considérable de l'endiguement hydraulique des cours d'eau qui se déversent dans la rivière des Esclaves à partir du delta de la rivière de la Paix et du lac Athabasca. Par ricochet, la baisse du niveau d'eau dans le delta et le lac Athabasca a réduit considérablement les inondations par reflux de la rivière Athabasca et de ses affluents vers les lacs Claire et Mamawi. À cause de cette perturbation du régime d'inondation par reflux, le bassin perché de lacs et de terres humides dans le delta de l'Athabasca se recharge beaucoup moins et plus rarement. Ces phénomènes ont eu des conséquences particulièrement graves pour les deux tiers de la réserve n° 201 des Chipewyans, soit la partie au nord.
2. La stabilisation du lac Athabasca grâce à des digues sur la rivière des Rochers et la Revillon Coupé a fait remonter au-dessus de la moyenne le niveau d'eau minimum de ce lac ainsi que son niveau annuel moyen. Toutefois, le maximum estival est inférieur de 0,5 mètre à la moyenne. Ce changement a eu pour effet de réduire l'amplitude des crues au printemps et au début de l'été, et de diminuer la superficie des zones boueuses à l'automne et au début de l'hiver. Par conséquence, ces bouleversements ont contribué à rétrécir et à dégrader l'habitat en milieu humide abritant un grand nombre d'espèces animales et de poissons dont profitent les Chipewyans.
3. Vu la transformation de la végétation due à l'assèchement du delta de l'Athabasca, les Chipewyans y trouvent en quantité moindre certaines plantes médicinales et alimentaires, sans compter qu'il y a moins d'habitats productifs composés de terres humides et de prés et que l'écosystème s'est dégradé.
4. On croit que les populations de plusieurs oiseaux aquatiques dans les deltas des rivières Athabasca et de la Paix ont baissé à cause du rétrécissement de l'habitat favorable à la nidification et à la couvaison, et de la disparition de vastes zones propices aux rassemblements à l'automne. Conséquence nette pour les Chipewyans, les possibilités de chasse de subsistance au printemps et à l'automne de même que les perspectives pour les guides de chasse ont diminué.
5. La population de rats musqués a chuté de façon dramatique depuis la mise en eau du barrage Bennett, à l'exception d'une courte reprise associée à l'inondation exceptionnelle de 1974 et aux tentatives de la bande des Chipewyans d'Athabasca de gérer les terres humides de la réserve n° 201.
Le nombre de rats musqués après la construction et l'exploitation du barrage Bennett (et avant la gestion des terres humides sur la réserve) atteint à peine entre 5 et 11 % des chiffres antérieurs. Durant la période suivant l'inauguration du barrage (1977 à 1988), la récolte de fourrures a atteint seulement 9 % du sommet enregistré en 1974, et se situait entre 8 et 22 % du potentiel réalisable si les terres humides étaient gérées de façon optimale. Pour les seules peaux de rats musqués, les pertes de revenus en trappage se chiffraient entre 40 000 \$ et

123 000 \$ par année. Le déclin du rat musqué a également fait baisser le nombre d'individus parmi d'autres espèces à fourrure comme le vison et le renard, et par conséquent, les revenus que les trappeurs peuvent obtenir en les piégeant.

6. La dégradation et le rétrécissement de l'habitat ont eu un impact négatif sur la population et la distribution des orignaux à l'intérieur et à côté de la réserve n° 201. Par voie de conséquence, les membres de la bande des Chipewyans peuvent difficilement se procurer de la viande d'orignal dans le delta de l'Athabasca, ce qui les oblige à s'en éloigner pour la chasse, et à acheter davantage de viande au magasin. On ignore les répercussions économiques de ces changements.
7. À cause de la baisse du niveau d'eau, les chasseurs ont plus de mal à circuler dans la réserve n° 201 et cela a rendu plus difficile le transport de passagers et de biens entre la réserve et Fort Chipewyan de même que l'accès aux régions en amont (notamment Fort McMurray).
8. Étant donné les effets cumulatifs qu'entraînent la transformation de la flore, la diminution du nombre d'oiseaux aquatiques, de rats musqués, d'orignaux et d'autres animaux sauvages ainsi que les déplacements rendus plus difficiles, les jeunes autochtones se désintéressent du mode de vie et des activités traditionnelles. La spiritualité et la culture des Chipewyans d'Athabasca en ont subi les contrecoups...¹³¹

Selon les conclusions de Green, les bouleversements provoqués par la construction et l'exploitation du barrage Bennett ont nui considérablement à la capacité de la Première Nation de tirer sa subsistance des activités traditionnelles de chasse et de piégeage dans la RI 201 :

[Traduction]

Globalement, ces transformations ont fait en sorte que les terres de la réserve n° 201 sont devenues progressivement de moins en moins favorables au mode de vie et aux activités de chasse et de piégeage traditionnelles, tandis qu'il devenait plus coûteux pour les chasseurs et trappeurs d'assurer ainsi leur subsistance. En particulier, certains membres de la bande ont vu leurs revenus diminuer du fait qu'il y avait moins d'animaux à fourrure à piéger, alors que la baisse des populations d'oiseaux aquatiques, d'orignaux et autre gibier sur le territoire de la réserve a fait grimper les coûts de déplacement pour les chasseurs qui doivent alors sortir de la réserve... Vu ces possibilités moindres et ces coûts accrus, beaucoup de membres de la tribu ont semble-t-il renoncé durablement à profiter d'une bonne partie des terres de la réserve et achètent de plus en plus leur nourriture et leur matériel dans les magasins de Fort Chipewyan et Fort McMurray¹³².

¹³¹ Green, p. 31-33 (Pièce 2A, onglet 7, CRI p. 476-478).

¹³² Green, p. 33 (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, CRI p. 478).

En 1991, le comité Northern Rivers Basin Study Board (NRBS) est créé afin de réaliser une étude et d'adresser des recommandations aux ministres représentant les gouvernements du Canada, de l'Alberta et des Territoires-du-Nord-Ouest par rapport aux problèmes touchant les cours d'eau. Le gouvernement de la Colombie-Britannique n'a pas participé à cette étude. Au bout de quatre ans et demi de travaux scientifiques, le comité publie en 1996 son rapport, intitulé *Northern Rivers Basin Study*, exposant plusieurs recommandations et conclusions radicales. Parmi leurs diverses constatations, les auteurs de ce rapport mettent en évidence le lien de cause à effet entre la diminution des crues printanières périodiques et l'impact négatif sur l'environnement du delta :

[Traduction]

L'inondation par reflux des trois chenaux par la rivière de la Paix joue un rôle important dans le maintien des terres humides du delta. Beaucoup de petits lacs dans cette zone sont en fait des « bassins perchés » qui se remplissent uniquement grâce à l'afflux périodique de la rivière de la Paix lors de la débâcle printanière. Toutefois, depuis la construction du barrage Bennett, ces inondations sont devenues rares et moins abondantes. Résultat, de nombreux secteurs marécageux du delta sont en train de s'assécher et de se transformer en prairies où prédominent les saules et les roseaux.

Ce bouleversement préoccupe à la fois les écologistes et la population locale. Les résidents de Fort Chipewyan, bourgade située sur les rives du lac Athabasca, comptent sur le delta pour la pêche, la chasse et leurs divertissements. À l'âge d'or de la traite des fourrures, Fort Chipewyan était réputé pour la quantité et la qualité des peaux de rats musqués qu'on y trouvait. Toutefois, un bon nombre de marais sont devenus trop peu profonds pour que les rats musqués puissent y hiverner. La baisse du niveau d'eau a également réduit l'habitat pour les oiseaux aquatiques et les poissons¹³³.

La régularisation du débit de la rivière en aval du barrage Bennett ne dépend plus des variations saisonnières mais plutôt de la demande d'électricité destinée aux consommateurs de la Colombie-Britannique et d'ailleurs. D'après la *Northern Rivers Basin Study* :

[Traduction]

Avant son harnachement, le débit de la rivière de la Paix fluctuait au rythme des saisons, comme les autres rivières nordiques, ce qui se caractérisait par un afflux d'eau important au printemps et en été après la fonte des neiges, et un faible débit à la fin de l'automne et en hiver. Le barrage Bennett est venu déranger ce cycle. Bien

¹³³ *Northern River Basins Study*, p. 23 (Pièce 3 de la CRI).

que la quantité d'eau annuelle qui s'écoule du barrage soit demeurée inchangée, celui-ci a modifié les périodes de fluctuation. On laisse passer beaucoup plus d'eau durant les mois froids afin de répondre à la demande accrue d'électricité, stockant de plus grandes quantités en été pour remplir à nouveau le réservoir¹³⁴.

En plus de diminuer les pointes moyennes annuelles du débit de la rivière, ces besoins en électricité ont eu pour effet d'inverser le cycle naturel des inondations dans le delta.

La Commission a entendu le témoignage de M. W. Veldman, ingénieur et conseiller en hydrologie de renom, qui jugeait «extrêmement crédibles¹³⁵» les conclusions de l'étude, et qui réitère les conclusions suivantes formulées dans l'étude :

[Traduction]

On sait depuis longtemps que la baisse du débit estival à la suite du harnachement a fait baisser les niveaux d'eau dans les lacs et les chenaux du delta des rivières de la Paix et Athabasca [. . .] Les bouleversements écologiques se sont poursuivis depuis le remplissage du réservoir [lac Williston], en bonne partie du fait que le processus de débâcle et de crue a été perturbé. Les bassins se remplissent uniquement quand le territoire est inondé. Or, les inondations survenaient environ à tous les deux ans durant la décennie 1960, avant l'arrivée du barrage, mais il y en a eu seulement trois depuis lors. Les archives révèlent que des inondations majeures se sont produites à deux reprises durant la débâcle printanière¹³⁶.

Il paraît évident, d'après les principales constatations et recommandations concernant l'impact du barrage résumées ci-dessous, que la *Northern Rivers Basin Study* souhaitait envoyer un message clair et percutant aux gouvernements concernés par l'impact du barrage Bennett sur le delta Paix-Athabasca :

[Traduction]

Les études réalisées par le comité confirment que ce barrage a eu de sérieuses conséquences sur le cycle de débit, le transport des sédiments, la morphologie de la rivière, la formation des glaces et les habitats le long du cours principal de la rivière de la Paix.

L'absence d'inondations causées par les embâcles dans le delta résulte au moins en de la modification des cycles de débit et de formation des glaces. Faute de telles

¹³⁴ *Northern River Basins Study*, p. 62 (Pièce 3 de la CRI).

¹³⁵ Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 104 (Wim Veldman, ingénieur civil, Calgary, Alberta).

¹³⁶ Adams (Pièce 18 de la CRI, onglet 1, p. 66).

inondations, le delta s'assèche lentement, ce qui bouleverse profondément l'environnement de même que le mode de vie traditionnel des habitants[. . .]

Il y a eu plusieurs tentatives visant à rétablir les niveaux d'eau dans le delta. On a réussi à ramener au niveau voulu les lacs et chenaux à basse altitude, mais ces efforts ont échoué dans le cas des lacs en altitude (appelés aussi «bassins perchés»). L'étude NRBS, complétée par les études techniques sur le delta des rivières de la Paix et Athabasca, proposait plusieurs nouvelles mesures paraissant plus efficaces.

À la lumière d'une meilleure compréhension des mécanismes qui règlent les inondations dans le delta, les membres du comité estiment que ces nouvelles mesures palliatives méritent l'attention. *En conséquence, le comité recommande aux gouvernements du Canada, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique de mettre en oeuvre un plan d'action en vue de réhabiliter le delta des rivières de la Paix et Athabasca... de concert avec les habitants du bassin visés.*

Les tentatives de solutions antérieures ont échoué du fait que la rivière de la Paix n'obéit plus à des cycles de débit naturels. Le comité insiste sur le fait que la stabilité environnementale doit primer sur les impératifs économiques liés à la production hydroélectrique. Le comité recommande, en guise de fondement à de futures négociations concernant les mesures palliatives, de modifier le régime de retenue des eaux au barrage Bennett pour favoriser la réhabilitation de la rivière de la Paix et du delta. [. . .]¹³⁷

Le gouvernement fédéral ainsi que ceux de l'Alberta et des Territoires-du-Nord-Ouest sont en train de préparer leur réponse respective aux nombreuses recommandations formulées dans l'étude. On ignore si le gouvernement de la Colombie-Britannique a l'intention de réagir.

¹³⁷ *Northern River Basins Study*, p. 8 (Pièce 3 de la CRI). Les italiques sont du rapport lui-même.

PARTIE III

QUESTIONS À L'ÉTUDE

Dans la présente enquête, on demande à la Commission de déterminer si le Canada a envers à la Première Nation une obligation légale non respectés relativement aux dommages occasionnés à la Première Nation et à la RI 201 à la suite de la construction et de l'exploitation du barrage Bennett. Les parties ont convenu de circonscrire de la manière suivante les questions soumises à la Commission :

1. Sa Majesté du chef du Canada, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a-t-elle l'obligation légale ou fiduciaire envers la Première nation des Chipewyans d'Athabasca [PNCA] d'empêcher ou d'atténuer les dommages environnementaux causés par B.C. Hydro à la réserve indienne n° 201 ou de demander une compensation?
2. Dans l'affirmative, quelle est la nature et l'étendue de l'obligation légale et fiduciaire de la Couronne en matière de protection environnementale des terres de réserve?
3. Selon les faits et la situation de la présente affaire, la Couronne s'est-elle acquittée de ses obligations légales et fiduciaires envers la bande?¹³⁸

Les parties ont aussi fourni des mémoires additionnels sur la question suivante :

4. La Couronne a-t-elle violé les droits issus de traité de la PNCA en permettant une interférence déraisonnable et injustifiée aux droits de chasse, de pêche et de piégeage de la PNCA dans la réserve n° 201?

Aux fins de notre analyse, nous entendons examiner ces questions dans le contexte de ce que nous estimons être la question centrale, à savoir, si la Couronne avait envers la Première Nation une obligation de fiduciaire

¹³⁸ Résumé de la séance de planification, CRI, 17 mai 1996.

d'empêcher ou d'atténuer la violation des droits issus de traités de la Première Nation et les dommages environnementaux causés à la RI 201 par la construction et l'exploitation du barrage Bennet, ou de demander une compensation à cet égard. Les questions entourant la nature et l'étendue des droits issus de traité et à savoir si la Couronne avait l'obligation de fiduciaire de protéger la RI 201 seront abordées en répondant à cette question centrale.

Tel qu'indiqué ci-dessus, les conseillers juridiques du Canada et de la Première Nation ont convenu de présumer aux fins de la présente enquête que la construction et l'exploitation du barrage Bennett ont causé des dommages à la RI 201. Pour statuer comme il se doit sur les arguments qui nous étaient présentés, nous avons toutefois dû tirer des conclusions sur la preuve *prima facie* concernant l'effet du barrage Bennett sur le delta des rivières de la Paix et Athabasca ainsi que sur la RI 201. Puisque le Canada n'a pas admis les faits ou sa responsabilité par rapport à la cause et s'est réservé le droit de contester la preuve ou de présenter des éléments de preuve additionnels sur ce point, nous offrons nos conclusions sur la preuve *prima facie*. Ces conclusions pourront être réfutées par le Canada sur production d'une preuve scientifique additionnelle visant à déterminer si le barrage Bennett est la seule cause ou une cause contributive à l'assèchement du delta et des bassins perchés de la RI 201¹³⁹.

La Partie IV du présent rapport expose notre analyse et nos conclusions sur les questions légales dont est saisie la Commission dans la présente enquête.

¹³⁹ A. Francois Daigle, conseiller juridique, Revendications particulières Ottawa, à Jerome Slavik, Ackroyd Piasta, Roth & Day, 7 octobre 1996 (Dossier de la CRI 2108-08-1).

PARTIE IV

ANALYSE

QUESTION 1 OBLIGATIONS LÉGALES ET FIDUCIAIRES DE LA COURONNE FÉDÉRALE

Sa Majesté du chef du Canada, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a-t-elle l'obligation légale ou fiduciaire envers la Première nation des Chipewyans d'Athabasca d'empêcher ou d'atténuer les dommages environnementaux causés par B.C. Hydro à la réserve indienne n° 201 ou de demander une compensation?

Dans l'affirmative, quelle est la nature et l'étendue de l'obligation légale et fiduciaire de la Couronne en matière de protection environnementale des terres de réserve?

Selon les faits et la situation de la présente affaire, la Couronne s'est-elle acquittée de ses obligations légales et fiduciaires envers la bande?

Les obligations de fiduciaire de la Couronne

Même si un certain nombre de décisions de la Cour suprême du Canada ont établi que la Couronne a envers les Premières Nations certaines obligations dans la gestion et la protection de leurs terres de réserve, la présente enquête soulève une nouvelle question parce que la Première Nation fait valoir que la Couronne fédérale a l'obligation de fiduciaire de prendre des mesures positives pour protéger les terres de réserve de l'exploitation, de l'interférence ou des dommages *causés par des tiers*¹⁴⁰. Le Canada affirme que même si les tribunaux ont exprimé clairement qu'il existe un *rapprochement* fiduciaire général entre la Couronne et les Premières Nations, ce ne sont pas

¹⁴⁰ Mémoire de la Première Nation des Chipewyans d'Athabaska, Juin 1997, p. 59.

tous les aspects de ce rapport qui donnent lieu à un *devoir* ou une *obligation* fiduciaire exécutoire devant les tribunaux¹⁴¹.

Pour déterminer si la Couronne avait envers la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca une obligation fiduciaire dans la présente affaire, il est important de reconnaître le principe général voulant que les Autochtones bénéficient de rapports fiduciaires avec la Couronne. Tous les doutes à cet égard ont été balayés par le juge Iacobucci dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)* :

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*, [1984] 2 R.C.S. 335. 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] 2 R.C.S. 574. La nature des rapports entre les parties définit l'étendue, voire les limites, des obligations imposées¹⁴².

Il est clair dans cet exposé simple du droit que le rapport entre la Couronne et les Autochtones est en soi de nature fiduciaire, mais la Cour suprême du Canada a aussi insisté sur le fait que ce ne sont pas tous les aspects de ce rapport qui donnent lieu à une obligation de fiduciaire exécutoire en droit. La portée et la substance des devoirs de fiduciaire de la Couronne ne peuvent être établies qu'au moyen d'un examen méticuleux de la nature des rapports entre le Couronne et la Première Nation en question. La décision récente de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Semiabmoo Bande indienne c. Canada* confirme qu'il s'agit de la méthode que les tribunaux préfèrent :

Les ouvrages et arrêts portant sur les obligations fiduciaires établissent que les tribunaux doivent évaluer la relation particulière qui existe entre les parties afin de décider si elle donne lieu à une obligation fiduciaire et, dans l'affirmative, en vue de déterminer la nature et l'étendue de cette obligation. Cette approche s'applique également dans le contexte de l'obligation fiduciaire qui existe envers les bandes indiennes qui cèdent des terres de réserve. À mon avis, l'exigence législative relative aux cessions donne naissance à l'obligation fiduciaire qui incombe à la Couronne, mais la Cour doit examiner la relation particulière qui existe entre la Couronne et la bande indienne en question afin de définir la nature et l'étendue de cette obligation¹⁴³.

¹⁴¹ Mémoire du Canada 8 septembre 1997, p. 20.

¹⁴² *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)* [1994] 1 R.C.S. 159, p. 183; (1994), 112 D.L.R. (4th) 129, p. 147 (C.S.C.).

¹⁴³ *Bande indienne de Semiabmoo c. Canada*, [1998] 1 C.F. 3, p. 23 (C.A.).

Avant d'analyser la nature particulière des rapports entre cette Première Nation et la Couronne, nous souhaiterions passer en revue brièvement les principes généraux de droit en matière d'obligations de fiduciaire pour aider à établir si les faits permettent d'appliquer la doctrine fiduciaire à la présente affaire.

Principes fiduciaires généraux

Les décisions de la Cour suprême du Canada *Guerin c. R.* et *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, mieux connue sous le nom d'arrêt *Apsassin*, démontrent que la Couronne a, dans le contexte des cessions de terres de réserve, un devoir de fiduciaire exécutoire de veiller à ce que les Indiens ne soient pas exploités dans les transactions de ce genre avec des tiers¹⁴⁴. Nous savons aussi grâce aux décisions *R. c. Sparrow* et *R. c. Van Der Peet* que la Couronne a l'obligation de fiduciaire de justifier l'exercice de pouvoirs législatifs ou réglementaires qui violent des droits ancestraux existants ou issus de traités¹⁴⁵. La difficulté dans la présente enquête, c'est qu'il n'y a pas de jurisprudence traitant de faits similaires à ceux en l'espèce. Nous devons donc déterminer s'il existe un devoir de fiduciaire en examinant les grandes décisions portant sur les obligations de fiduciaire en droit privé et dans le contexte des rapports entre la Couronne et les Autochtones.

L'analyse commence par l'arrêt-clé de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Guerin c. R.* Dans *Guerin*, le juge Dickson, s'exprimant au nom de la majorité, a statué que l'engagement historique de la Couronne dans la *Proclamation royale de 1763* et la *Loi sur les Indiens* étaient la source d'une obligation de fiduciaire distincte de protéger les intérêts des Indiens dans les terres de réserve mises de côté à leurs usage et leur profit collectif. Le juge Dickson fait les constatations suivantes relativement aux obligations de fiduciaire de la Couronne après avoir exposé les justifications de l'exigence relative aux cessions contenue dans la *Proclamation royale de 1763* et la *Loi sur les Indiens* :

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

144 *Guerin c. R.*, [1984] 2 RCS 335, p. 383 et *Blueberry River Band c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344, p. 370-371 [sub. nom. et ci-après *Apsassin*].
145 *R. c. Sparrow* (1990), 70 DLR (4^e) 385 et *R. c. Van Der Peet* [cite] [1996] 2RCS 507.

décider elle-même ce qui est vraiment le plus avantageux pour les Indiens. Tel est l'effet du par. 18(1) de la *Loi*¹⁴⁶.

Ce pouvoir discrétionnaire, loi 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. Le professeur Ernest Weinrib soutient [...] que [traduction] «la marque distinctive d'un rapport fiduciaire réside dans le fait que la situation juridique relative des parties est telle que l'une d'elles se trouve à la merci du pouvoir discrétionnaire de l'autre». [...] il exprime de point de vue de la manière suivante :

[Traduction] [Lorsqu'il y a une obligation de fiduciaire] il existe un rapport dans lequel la manière dont le fiduciaire se sert du pouvoir discrétionnaire qui lui a été délégué peut avoir des répercussions sur les droits du commettant qui sont donc subordonnés à l'utilisation qui est faite dudit pouvoir. L'obligation du fiduciaire est le moyen brutal employé en droit pour contrôler ce pouvoir discrétionnaire.

Je ne me prononce pas sur la question de savoir si cette description est de portée assez large pour comprendre toutes les obligations de fiduciaire. J'estime toutefois que, *lorsqu'une loi, 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.*

On dit parfois que la nature des rapports fiduciaires est établie et définie complètement par les catégories habituelles de mandataire, de fiduciaire, d'associé, d'administrateur, etc. Je ne partage pas cet avis. L'obligation de fiduciaire découle de la nature du rapport et non pas de la catégorie spécifique dont relève l'acteur. Comme en matière de négligence, il faut se garder de conclure que les catégories de fiduciaires sont exhaustives¹⁴⁷.

En dehors des catégories établies où l'on présume qu'il existe une relation de fiduciaire (fiduciaire-bénéficiaire, médecin-patient, avocat-client), les tribunaux ont cherché à cerner les principes sous-jacents régissant l'imposition d'une obligation de fiduciaire sur une nouvelle relation. Dans l'arrêt *Frame c. Smith*, la juge Wilson donne les principes suivants comme «guide sommaire et existant» que les tribunaux peuvent appliquer pour établir s'il y a des obligations de fiduciaire dans différentes circonstances :

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, p. 383-384, [1985] 1 CNLR 120, p. 137. Italiques ajoutés.

[D]es caractéristiques communes ressortent des contextes dans lesquels on a établi l'existence de devoirs fiduciaires et celles-ci constituent un guide sommaire et existant pour déterminer si l'imposition d'une obligation fiduciaire à l'égard d'un nouveau rapport est appropriée et compatible avec ce qui existe.

Les rapports dans lesquels une obligation fiduciaire a été imposée semblent posséder trois caractéristiques générales :

- (1) le fiduciaire peut exercer un certain pouvoir discrétionnaire.
- (2) le fiduciaire peut unilatéralement exercer ce pouvoir discrétionnaire de manière à avoir un effet sur les intérêts juridiques ou pratiques du bénéficiaire.
- (3) le bénéficiaire est particulièrement vulnérable ou à la merci du fiduciaire qui détient le pouvoir discrétionnaire¹⁴⁸.

Le « guide sommaire et existant » de la juge Wilson a été appliqué par la Cour dans de nombreuses affaires après *Frame* et il est devenu une méthode acceptée pour déterminer si un rapport de fiduciaire existe en dehors des catégories établies¹⁴⁹.

Dans *Hodgkinson c. Simms*, le juge La Forest examine certaines des difficultés auxquelles font face les tribunaux pour appliquer les lignes directrices énoncées par la juge Wilson dans *Frame c. Smith* par rapport à ce qu'il qualifie de trois « emplois » du terme fiduciaire :

Premièrement [premier emploi du terme], il peut servir à décrire certaines relations caractérisées par la discrétion, l'influence sur les droits et une vulnérabilité inhérente. Dans ces types de relations, il existe une présomption réfutable, découlant de la fin inhérente de la relation, qu'une partie a l'obligation d'agir dans l'intérêt de l'autre. Deux exemples évidents de ce type de relation fiduciaire sont les rapports entre un fiduciaire et un bénéficiaire et ceux entre un mandataire et un mandant. Lorsqu'on cherche à déterminer si de nouvelles catégories de rapports sont fiduciaires en soi, l'analyse en trois étapes du juge Wilson est un guide utile.

Cependant, comme je l'ai fait remarquer dans [*International Corona Resources Ltd. c. LAC Minerals Ltd.*]¹⁵⁰, l'analyse en trois étapes proposée par le juge Wilson présente certaines difficultés pour ce qui est de qualifier des rapports décrits par un emploi légèrement différent du terme « fiduciaire » [deuxième emploi], c'est-à-dire dans les cas où des obligations fiduciaires, quoique non innées dans une relation donnée, peuvent réellement découler des circonstances propres à cette relation particulière [. . .]. Dans ces cas, il s'agit de savoir si, compte tenu de toutes les circonstances en présence, une partie pouvait raisonnablement s'attendre à ce que

¹⁴⁸ *Frame c. Smith*, [1987] 2 RCS 99, p. 136, 42 DLR (4th) 81, p. 99.

¹⁴⁹ Voir par exemple, *Lac Minerals Ltd. c. International Corona Resources Ltd.* (1989), 61 DLR (4th) 14 (CSC); *Canson Enterprises Ltd. c. Boughton & Co.*, [1991] 3 RCS 534; *M.K. c. M.H.*, [1992] 96 DLR (4th) 289 (CSC); et *Norberg c. Wynrib*, [1992] 4 WWR 609 (CSC).

¹⁵⁰ *International Corona Resources Ltd. c. LAC Minerals Ltd.*, [1989] 2 RCS 574.

l'autre agisse dans l'intérêt de la première relativement au sujet en cause. La discrétion, l'influence, la vulnérabilité et la confiance étaient décrits comme des exemples non exhaustifs de facteurs probants dont il faut tenir compte lorsqu'on prend cette décision.

En conséquence, lorsqu'on ne se trouve pas en présence des catégories établies, il faut faire la preuve que les parties ont mutuellement convenu que l'une d'elles renoncerait à agir dans son propre intérêt et accepterait d'agir seulement pour le compte de l'autre¹⁵¹.

Le raisonnement du juge La Forest est centré sur sa conclusion que les rapports caractérisés par un pouvoir discrétionnaire unilatéral ne sont qu'une type parmi une famille plus globale de rapports de «force et dépendance» qu'il décrits de la manière suivante :

[J]'estime que ce concept décrit exactement toute situation dans laquelle une partie acquiert, que ce soit en vertu de la loi, d'une entente, d'une conduite particulière ou d'un engagement unilatéral, une position de force ou d'influence écrasante sur une autre partie.

[. . .]

[L]a façon dont le droit réagit aux difficultés des personnes vulnérables dans des rapports de force et de dépendance engendre toute une gamme de devoirs qui souvent se chevauchent. [. . .] *L'existence d'une obligation fiduciaire dans un cas donné dépendra des attentes raisonnables des parties, lesquelles attentes dépendront à leur tour de facteurs comme la confiance, la complexité du sujet et les normes de la société ou de l'industrie.*

Lorsqu'on cherche à établir quelles sont les diverses obligations civiles auxquelles donne naissance un rapport particulier de force et de dépendance, il est tout simplement erroné de ne mettre l'accent que sur la mesure dans laquelle le pouvoir discrétionnaire de léser autrui est en quelque sorte «unilatéral». [. . .] Les personnes dans un «rapport de force et de dépendance» sont, par le fait même, susceptibles d'être lésées. Par ailleurs, le «degré de vulnérabilité» relatif, si je puis m'exprimer ainsi, dépend non pas d'une capacité hypothétique de se protéger contre les préjudices, mais plutôt de la nature des attentes raisonnables des parties. De toute évidence, une partie qui s'attend à ce que l'autre agisse dans son intérêt est plus susceptible d'être victime d'un abus de pouvoir que celle qui devrait savoir qu'elle devrait prendre des mesures pour se protéger¹⁵².

Il est clair dans cet extrait que le juge La Forest avance la notion d'«attentes raisonnables» comme principe fiduciaire sous-jacent qui donne naissance aux devoirs de fiduciaire à l'extérieur des catégories établies. Aux fins de la

151 *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 RCS 377, p. 409.

152 *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 RCS 377, p. 411 et 412-413. [Italiques ajoutés].

présente enquête, il est donc important de se souvenir que le raisonnement utilisé dans *Guerin*, concernant les obligations créées par opération de la loi, d'une entente ou d'un engagement unilatéral, n'est pas une règle absolue, mais plutôt un guide permettant de vérifier s'il existe des rapports de «force et dépendance». Pareilles obligations peuvent aussi naître d'une ligne de conduite particulière qui donne lieu à des attentes raisonnables que l'une des parties agira au nom d'une autre. Il n'est pas non plus nécessaire qu'il y ait un engagement ou une obligation spécifique, en ce sens qu'il doit être explicite. Les obligations de fiduciaire peuvent être explicites ou implicites.

Pour déterminer si la Couronne avait un devoir de fiduciaire, dans les faits de la présente affaire, de protéger et de préserver les terres de réserve de la Première Nation, nous devons examiner les «attentes raisonnables» des parties et déterminer si on trouve en l'espèce les indices révélés dans le «guide sommaire et existant» de *Frame c. Smith*.

Étendue de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire

La question essentielle pour déterminer si le pouvoir discrétionnaire de la Couronne lui permettait d'agir au nom de la Première Nation consiste à établir si elle s'était engagée à protéger les terres de réserve au nom de la Première Nation par une loi, une entente, un engagement unilatéral ou une ligne de conduite particulière. Après avoir soigneusement examiné les arguments présentés par le Canada et la Première Nation, nous concluons que la Couronne s'est, dans les faits, engagée à protéger les droits issus de traité de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca et leur utilisation, leur occupation et leur jouissance exclusives de la RI 201.

La source du pouvoir discrétionnaire de la Couronne remonte en 1763, lorsque la Couronne s'est pour la première fois donnée comme responsabilité de protéger les Indiens de l'exploitation en interdisant la vente directe des terres indiennes à des colons. Ce devoir historique est énoncé dans la *Proclamation royale de 1763* qui fixe et formalise le processus aux termes duquel seule la Couronne pouvait obtenir des terres indiennes par entente ou achat des Indiens :

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 crû 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 pourront 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 laquelle elles se trouvent situées [. . .]¹⁵³

Avant la Confédération, le gouvernement colonial a confié le titre des terres Indiennes à la Couronne afin de les protéger des violations et des empiètements par des tiers. La justification de cette mesure de protection est expliquée par le commissaire aux Affaires indiennes en Nouvelle-Écosse en 1846 :

[Traduction]

Des empiètements sont commis sur les réserves indiennes dans la plus totale impunité. J'ai fait des efforts pour contrecarrer l'enlèvement de bois de ces terres, mais leur situation éloignée rend cette tâche presque impossible. Comme le sol doit servir de fondement à toute amélioration et à la civilisation de la tribu, il est nécessaire que ces terres, et le bois qui y pousse, soient jalousement protégés¹⁵⁴.

Après la Confédération, la catégorie 91(24) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* confère à la Couronne fédérale la compétence législative exclusive à l'endroit «des Indiens et des terres réservées aux Indiens». Les lois adoptées par le Parlement ont maintenu la responsabilité de protection de la Couronne en incluant des dispositions qui interdisaient l'aliénation de terres de réserves par les bandes indiennes sauf au moyen d'une cession en faveur de la Couronne. Le fait que les terres de réserve sont en général inaliénables sauf en faveur de la Couronne demeure une caractéristique importante de l'actuelle *Loi sur les Indiens*.

Dans *Guerin*, le juge Dickson conclut que les engagements historiques de la Couronne et la *Loi sur les Indiens* constituent la source d'une obligation de fiduciaire distincte de la part de la Couronne de protéger les intérêts des Indiens dans les terres de réserve pour leur utilisation et leur profit collectifs :

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 obliga-

¹⁵³ Proclamation royale de 1763, SRC 1970, App. II.

¹⁵⁴ Nova Scotia, *Journal of the Legislative Assembly* (1846) App. 24, p. 118, cité dans Richard Bartlett, *Indian Reserves and Aboriginal Lands in Canada: A Homeland* (Saskatoon: University of Saskatchewan Law Library, 1990) p. 21.

tion ne constitue pas une fiducie au sens du droit privé. Il s'agit plutôt d'une obligation de fiduciaire. 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 certains droits 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 Majesté.

Il est interdit à une bande indienne de céder son droit directement à un tiers. La vente ou la location de terres ne peut avoir lieu qu'à la suite d'une cession et c'est alors Sa Majesté qui agit au nom de la bande. C'est dans la *Proclamation royale de 1763* [S.R.C. 1970, App. II] que Sa Majesté a pour la première fois endossé cette responsabilité qui lui est encore reconnue dans les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives aux cessions. L'exigence d'une cession et la responsabilité qui en découle ont pour effet d'imposer à Sa Majesté une obligation de fiduciaire distincte envers les Indiens¹⁵⁵.

Notre conclusion que la Couronne s'est donnée une responsabilité générale de protéger et de préserver les terres de réserve indienne trouve un appui additionnel dans les motifs de la juge Wilson dans *Guerin* lesquels sont conformes à ceux du juge Dickson, sauf dans la mesure où elle a statué que l'obligation de fiduciaire de la Couronne face aux terres de réserve est cristallisée au moment de la cession en une fiducie expresse aux fins précisées dans la cession :

Bien que je sois aussi d'avis que l'art. 18 n'impose pas en soi à Sa Majesté une obligation de fiduciaire à l'égard des réserves indiennes, je crois qu'il reconnaît l'existence d'une telle obligation. L'obligation a sa source dans le titre aborigène des Indiens du Canada [...]

Je crois qu'en disposant que les réserves seront détenues par Sa Majesté à l'usage et au profit des bandes pour lesquelles elles sont mises de côté, l'art. 18 fait plus que donner une directive administrative à Sa Majesté. Je crois qu'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. Cela ne signifie pas que, soit historiquement soit en vertu de l'art. 18, Sa Majesté détient les terres en fiducie pour les bandes. 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

¹⁵⁵ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, p. 376.

à des fins incompatibles avec le titre indien, à moins évidemment que les Indiens y consentent. Je crois que, dans ce sens, Sa Majesté a une obligation de fiduciaire envers les bandes indiennes relativement à l'utilisation qui peut être faite des terres des réserves, et que l'art. 18 constitue une reconnaissance légale de cette obligation. Par conséquent, je suis d'avis que, bien que Sa Majesté ne détienne pas les terres des réserves en fiducie pour les bandes en vertu de l'art. 18 de la Loi, parce que les droits des bandes sont limités, elles les détient sous réserve de l'obligation qui incombe au fiduciaire de protéger et préserver les droits des bandes contre l'extinction ou l'empiétement¹⁵⁶.

Dans l'arrêt *Mitchell c. Bande indienne de Peguis*, le juge La Forest met lui aussi l'accent sur l'importance de l'engagement historique de la Couronne à protéger les terres indiennes :

Comme il ressort clairement des remarques du Juge en chef dans l'arrêt *Guerin c. La Reine* [. . .], ces restrictions législatives à l'aliénabilité des terres des Indiens ne font que s'inscrire dans une politique qui a défini les relations entre les Indiens et les colons européens depuis l'époque de la Proclamation royale de 1763. *D'après le dossier historique, il n'y a aucun doute que les peuples autochtones ont reconnu la souveraineté ultime de la Couronne britannique et ont accepté de céder leurs terres traditionnelles pourvu que la Couronne les protège par la suite dans leur possession et usage des terres qui leur étaient réservées; voir les remarques du professeur Slattery dans son article «Understanding Aboriginal Rights» (1987), 66 R. du B. can. 727, à la p. 753. Les articles de la Loi sur les Indiens relatifs à l'inaliénabilité des terres des Indiens visent à mettre en application cette protection en interposant la Couronne entre les Indiens et les forces du marché qui, en l'absence de contrôle, étaient susceptibles de miner le titre de propriété des Indiens sur ces terres réservées.*

[Depuis la Proclamation royale de 1763], la Couronne a toujours reconnu qu'elle est tenue par l'honneur de protéger les Indiens de tous les efforts entrepris par des non-Indiens pour les déposséder des biens qu'ils possèdent en tant qu'Indiens, c'est-à-dire leur territoire et les chatels qui y sont situés¹⁵⁷.

Le juge La Forest reconnaît non seulement que la *Loi sur les Indiens* est une codification de l'engagement historique de la Couronne à protéger contre l'érosion les intérêts des Indiens dans les terres de réserve, mais il met aussi l'accent sur le lien entre les droits des Indiens issus de traité et les devoirs de fiduciaire de la Couronne. Le fait que les Indiens ont cédé leurs territoires traditionnels parce qu'ils croyaient que la Couronne protégerait leur posses-

¹⁵⁶ *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, p. 348, 349-350 (J. Wilson). Italiques ajoutés.

¹⁵⁷ *Mitchell c. Bande indienne de Peguis* (1990), 71 D.L.R. (4th) 193, p. 225-226 (S.C.C.). Italiques ajoutés.

sion et leur utilisation de ces terres de réserve est essentiel parce que l'attente que la Couronne exercera son pouvoir discrétionnaire de protéger les terres de réserve peut donner lieu à un devoir de fiduciaire exécutoire selon les faits et la situation.

En plus des engagements généraux pris par la Couronne dans la *Proclamation royale* et dans la *Loi sur les Indiens*, la preuve entourant la négociation du Traité 8 et l'attribution de terres dans le delta confirme que la Couronne s'est aussi engagé de façon particulière à protéger la RI 201 et sa faune et sa flore riches à l'usage et au profit collectifs de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca. Puisque l'interprétation du Traité 8 est en cause, il est utile de se rappeler les principes suivants d'interprétation résumés par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans la décision *Claxton v. Saanichton Marina* :

[Traduction]

- a. Il faut donner au traité une interprétation juste, large et libérale en faveur des Indiens.
- b. Les traités doivent être interprétés non par leur signification technique de leur texte, mais de la manière dont ils seraient naturellement compris par les Indiens.
- c. Comme l'honneur de la Couronne est toujours en cause, on ne devrait pas sanctionner de « transactions malhonnêtes » même en apparence.
- d. Toute ambiguïté dans le libellé devrait être interprété contre les rédacteurs et ne devrait pas être interprété de manière à causer un préjudice aux Indiens si une autre interprétation raisonnable est possible.
- e. La preuve de la conduite ou autre quant à la façon dont les parties comprennent le traité peut aider à lui donner son vrai sens¹⁵⁸.

Il est aussi important d'examiner la décision récente de la Cour dans l'affaire *Delgamuukw c. R.* où le juge en chef Lamer a statué que l'on doit étudier comme il se doit l'histoire et la tradition orale des Premières Nations comme preuve au moment de se prononcer sur les affaires traitant de droits ancestraux et de traités indiens :

Malgré les problèmes que crée l'utilisation des récits oraux comme preuve de faits historiques, le droit de la preuve doit être adapté afin que ce type de preuve puisse être placé sur un pied d'égalité avec les différents types d'éléments de preuve historique familiers aux tribunaux, le plus souvent des documents historiques. Il s'agit d'une pratique appliquée de longue date dans l'interprétation des traités entre l'État et

¹⁵⁸ *Claxton v. Saanichton Marina Ltd.*, [1989] 3 CNLR 46, p. 50 (CACB).

les peuples autochtones: *Stouï*, précité, à la p. 1068; *R. c. Taylor* (1981), 62 C.C.C. (2d) 227 (C.A. Ont.), à la p. 232. Ainsi que l'a dit le juge en chef Dickson, comme la plupart des sociétés autochtones « ne tenaient aucun registre », le fait de ne pas suivre cette pratique « [imposerait un] fardeau de preuve impossible » aux peuples autochtones et « enlèverait [. . .] toute valeur » aux droits qu'ils ont (*Simon c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 387, à la p. 408). Cette méthode doit être appliquée au cas par cas¹⁵⁹.

La preuve dont nous sommes saisis démontre que d'innombrables générations de chasseurs, de trappeurs et de pêcheurs chipewyans ont bénéficié des ressources abondantes du delta des rivières de la Paix et de l'Athabasca. Lorsque le commerce de la fourrure a commencé à s'étendre à la fin des années 1700, les Chipewyans ont bénéficié de la vente de leurs fourrures à des négociants se faisant concurrence dans la région du delta. Bien que le rat musqué était l'espèce à fourrure la plus abondante dans la région, les Chipewyans piégeaient aussi le vison, le renard, le coyote et d'autres animaux pour vendre les peaux et il ne fait aucun doute qu'ils vivaient bien du piégeage avant de signer le Traité 8.

Au cours des négociations du Traité 8, les Indiens ont demandé aux commissaires aux traités qu'on leur garantisse qu'ils ne seraient pas confinés dans des réserves et qu'ils pourraient continuer à tirer leur subsistance de la chasse, de la pêche et du piégeage. Le rapport des commissaires sur les négociations du traité confirment que c'était une question essentielle qu'il a fallu régler avant que les Indiens acceptent d'adhérer au Traité :

Ils exprimèrent partout la crainte que la signature du traité ne fut suivie d'une restriction des privilèges de chasse et de pêche [. . .]

Nous leur fîmes comprendre [. . .] qu'ils *auraient après le traité les mêmes moyens qu'auparavant de gagner leur vie*, et qu'on espérait que les sauvages s'en serviraient. [. . .]

Notre principale difficulté à surmonter était la crainte qu'on restreindrait leurs privilèges de chasse et de pêche. La disposition du traité en vertu de laquelle des munitions et de la ficelle devaient être fournies contribua beaucoup à apaiser [sic]

¹⁵⁹ *Delgamuukw c. La Colombie-Britannique* (1997) CSC dossier 23799 (non publiée). Voir aussi *R. v. Taylor and Williams* (1981), 34 OR (2d) 360, p. 364 (CA) approuvée dans *R. c. Stouï*, [1990] 1 RCS 1025, p. 1045, [1990] 3 CNLR 127, p. 155 et *R. c. Sparrow*, [1990] 1 RCS 1075, p. 1107, où la Cour d'appel de l'Ontario a statué qu'au moment d'interpréter un traité indien, le principe général applicable est que les tribunaux peuvent tenir compte du contexte historique général de la signature du traité pour aider à déterminer l'intention des parties au traité :

[Traduction]

. . . les affaires portant sur des droits aborigènes ou ancestraux ne peuvent jamais être décidées dans l'abstrait. Il est important de tenir compte de l'histoire et des traditions verbales des tribus concernées, et des circonstances ayant entouré la signature du traité, sur lesquelles se fondaient les deux parties pour établir les effets du traité.

les craintes des sauvages, car ils admirent qu'il ne serait pas raisonnable de leur fournir les moyens de chasser et de pêcher si l'on devrait faire une loi qui restreindrait tellement la chasse et le pêche qu'il serait presque impossible de gagner sa vie en s'y livrant. Mais en sus de cette disposition, nous avons dû leur affirmer solennellement qu'on ne ferait sur la chasse et la pêche que des lois qui seraient dans l'intérêt des sauvages et qu'on trouverait nécessaire pour protéger le poisson et les animaux à fourrure, et qu'ils seraient aussi libres de chasser et de pêcher après le traité qu'ils le seraient s'ils n'avaient jamais fait de traité¹⁶⁰.

En conséquence, le texte écrit du Traité 8 précise que Sa Majesté la Reine a promis aux Indiens :

[...] qu'ils auront le droit de se livrer à leurs occupations ordinaires de la chasse au fusil, de la chasse au piège et de la pêche dans l'étendue de pays cédées telles que ci-dessus décrite, subordonnées à tels règlements qui pourront être faits de temps à autre par le gouvernement du pays agissant au nom de Sa Majesté et sauf et excepté tels terrains qui de temps à autre pourront être requis ou pris pour des fins d'établissements, de mine, de commerce de bois ou autres objets¹⁶¹.

En plus du droit de chasse, de pêche et de piégeage, le Traité 8 promet aussi la création de réserves indiennes :

Et Sa Majesté la Reine par les présentes convient et s'oblige de mettre à part des réserves pour les bandes qui en désireront, pourvu que ces réserves n'excèdent pas en tout un mille carré pour chaque famille de cinq personnes pour tel nombre de familles qui désireront habiter sur des réserves, ou dans la même proportion pour des familles plus ou moins nombreuses ou petites; et pour les familles ou les sauvages particuliers qui préféreront vivre séparément des réserves des bandes, Sa Majesté s'engage de fournir une terre en particulier de 160 acres à chaque sauvage, la terre devant être cédée avec une restriction quant à l'aliénation sans le consentement du Gouverneur général du Canada en son conseil, le choix de ces réserves et terres en particulier devant se faire de la manière suivante, savoir : le Surintendant général des Affaires des Sauvages devra députer et envoyer une personne compétente pour déterminer et assigner ces réserves et terres après s'être consulté avec les sauvages intéressés quant à la localité que l'on pourra trouver convenable et disponible pour le choix¹⁶².

Dans *R. c. Badger*, la Cour suprême du Canada s'est fondée sur les déclarations des commissaires aux traités pour statuer que «pour les Indiens la

¹⁶⁰ *Traité n° 8*, p. 5-6. Italiques ajoutés.

¹⁶¹ *Traité n° 8*, p. 15.

¹⁶² *Traité n° 8*, p. 13.

garantie que leur droit de chasser, de piéger et de pêcher continuerait d'être respecté a été le facteur essentiel qui les a amenés à signer les traités¹⁶³. » Cette conclusion est d'une importance cruciale dans le cas des Chipewyans d'Athabasca parce qu'il semble que lorsque le chef Laviolette et son peuple ont signé le Traité 8, ils n'avaient aucunement l'intention d'abandonner leur capacité de gagner leur vie à piéger, pêcher et chasser. Bien que le traité prévoyait aussi la mise de côté de terres de réserve, l'extrait suivant d'une lettre envoyée par le commissaire aux traités McKenna au surintendant général des Affaires indiennes le 17 avril 1899, montre clairement que les Indiens hésitaient à accepter qu'on les place dans des réserves parce qu'ils ne voulaient pas abandonner leur mode de vie et leur économie traditionnels :

Selon l'information dont nous disposons, les Indiens que nous devons rencontrer semblent craindre de conclure un traité qui entraînerait leur regroupement dans des réserves. Bien entendu, ce regroupement n'est pas envisagé pour l'instant; cependant, certains pensent qu'il y aurait lieu de prévoir dans le traité des réserves pour utilisation future. Je ne crois pas que cela soit nécessaire (...) il semble que les Indiens qui peuplent ce territoire agissent davantage à titre particulier qu'en tant que nation (...) Ils sont contre l'idée de vivre dans des réserves; et, comme ce territoire n'est pas appelé à être fortement colonisé à des fins agricoles, on peut se demander s'il serait bon même de proposer un regroupement éventuel. La notion de réserve est incompatible avec la vie de chasseur et ne vaut que pour les terres agricoles¹⁶⁴.

Dans les années suivant la signature du traité, les Chipewyans d'Athabasca continuent de prospérer en exerçant leurs droits de récolte prévus au traité. Ce n'est que lorsqu'un grand nombre de trappeurs du sud viennent dans la région dans les années 1920 que la Première Nation a exprimé le désir que des terres de réserve soient mises de côté à son profit. Même à ce moment, la sélection et l'arpentage de terres de réserve n'étaient pas motivées par un projet d'établissement et d'agriculture, mais plutôt en vue de préserver une grande zone de piégeage, de chasse et de pêche dans le delta à l'usage et au profit exclusifs de la Première Nation. Le fait que ces terres ne convenaient pas à l'agriculture pousse l'agent des Indiens Card à proposer que 4 000 milles carrés, une superficie beaucoup plus grande que ce qui aurait normalement été prévu aux termes du Traité 8, «soient mis de côté pour eux

¹⁶³ R. c. *Badger* [1996] 1 RCS 771, p. 792.

¹⁶⁴ Commissaire James McKenna à Clifford Sifton, surintendant général des Affaires indiennes, 17 avril 1899, AN, RG 10, vol. 3848, dossier 75236-1, cité dans *Enquête relative à la Première Nation de Fort McKay*, (1996) 5 ACRI 24.

comme réserve de piégeage puisque depuis des temps immémoriaux, ils ont utilisé ce territoire à cette fin. Les Indiens n'ont aucune autre façon de gagner leur vie, de la manière dont ils sont organisés, que par la chasse et le piégeage¹⁶⁵. »

Malgré les demandes répétées du chef Laviolette et de l'agent Card qu'une réserve soit mise de côté pour la bande afin de protéger son mode de vie traditionnel, aucune mesure n'est prise pour arpenter une réserve avant 1931. Entre temps, la Convention sur le transfert des ressources naturelles, la «CTRN» de l'Alberta est adoptée. Cette loi transfère l'administration et le contrôle de toutes les terres fédérales inoccupées du gouvernement fédéral à la province de l'Alberta de sorte que l'attribution de terres de réserve après 1930 exigerait le consentement de la province, tant du point de vue de la quantité (dans la mesure où les terres demandées dépassent la superficie prévue au Traité) que de l'emplacement des terres devant être mises de côté. La demande de l'agent Card pour que 4 000 milles carrés soient mis de côté n'est pas acceptée, mais en 1935, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux s'entendent pour mettre de côté environ 77,5 milles carrés de terre (après déduction des surfaces d'eau) comme RI 201 pour la bande. L'arpenteur qui a mis de côté la RI 201 déclarait qu'il s'agissait «sans doute la meilleure étendue génératrice de revenus dans la région du nord, car il s'agit d'une aire naturelle de reproduction pour les animaux à fourrure et le gibier à plumes, qui fournissent à la fois des revenus et de la nourriture à cette bande indienne. Des milliers de rats musqués sont pris chaque année dans la zone située entre le canal est de la rivière et le chenal Fletcher¹⁶⁶. »

La preuve montre clairement et sans équivoque que la bande comme le gouvernement savaient que la RI 201 avait été choisie spécifiquement à cause de ses ressources pour la chasse et le piégeage, qui assureraient une source stable de revenu aux membres de la Première Nation. Pour éviter tout malentendu quant aux fins pour lesquelles la RI 201 était mise de côté, le gouvernement fédéral a demandé à ce que le décret provincial transférant l'administration et le contrôle de la réserve aux Affaires indiennes dise expressément que «l'on accorde à ces Indiens des privilèges exclusifs de

165 J. Card, agent des Indiens, Fort Smith, T.N.-O., [aux Affaires indiennes, Ottawa], 5 juillet 1922, AN, RG 10, vol. 7778, dossier 27134-1.

166 H.W. Fairchild à l'arpenteur-chef, 4 novembre 1931, p. 2, et Fairchild au secrétaire des Affaires indiennes, 16 décembre 1931, p. 3, AN, RG 10, vol. 7778, dossier 27134-1

chasse et de piégeage dans cette région» parce qu'une «bonne partie de la région [. . .] n'a aucune autre valeur commerciale¹⁶⁷.»

Le témoignage des anciens et diverses sources historiques confirment que la pression venant des trappeurs non indiens dans les années 1920 et 1930 a créé un sentiment d'urgence chez le chef Laviolette et l'agent Card de faire mettre de côté dans le delta une grande superficie de terres comme réserve où les membres de la Première Nation auraient le droit exclusif de chasser, de pêcher et de piéger. La preuve montre clairement que la RI 201 a été choisie spécifiquement à cause de son écologie unique et de ses riches ressources en gibier, en rat musqué, en oiseau aquatique et en poisson. Les anciens de la Première Nation ont tous affirmés dans leurs témoignages, sans qu'on les contredise, que la chasse, le piégeage et la pêche étaient essentiels à leur subsistance et à leur économie avant et après la création de la RI 201. C'était l'objet dominant recherché par la sélection et l'arpentage de la RI 201.

Toutefois, le Canada fait remarquer que la Cour suprême du Canada a statué dans *Badger* et dans *R. c. Horseman* que l'article 12 de la *CTRN*¹⁶⁸ «témoigne d'une intention claire de mettre fin à la protection consentie par traité du droit de chasse à des fins commerciales» même si le «droit de chasser pour se nourrir continuait d'être protégé et, en fait, avait été étendu par la *CTRN*¹⁶⁹.» Puisque la *CTRN* éliminait le droit issu de traité de chasser, de pêcher et de piéger à des fins commerciales, le Canada a raison d'affirmer que [traduction] «ce qui nous reste ce sont les droits issus de traité de chasser, de pêcher et de piéger pour se nourrir limités tant du point de vue géographique que des autorisations réglementaires¹⁷⁰.»

167 Surintendant général adjoint H.W. McGill à John Harvie, sous-ministre, ministère des Terres et des Mines, Edmonton, 23 août 1935, AN, RG 10, vol. 7778, dossier 27134-1

168 Le par. 12 de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles, 1930* (Loi constitutionnelle de 1930, Annexe 2), porte ce qui suit :

Pour assurer aux Indiens de la province la continuation de l'approvisionnement de gibier et de poisson destinés à leur support et leur subsistance, le Canada consent à ce que les lois relatives au gibier et qui sont en vigueur de temps à autre dans la province, s'appliquent aux Indiens dans les limites de la province; toutefois, les dits Indiens auront le droit que la province leur assure par les présentes de chasser et de prendre le gibier au piège et de pêcher le poisson, pour se nourrir en toutes saisons de l'année sur toutes les terres inoccupées de la Couronne et sur toutes les autres terres auxquelles les dits Indiens peuvent avoir un droit d'accès.

169 Il est à remarquer que dans *Horseman*, le juge Cory reconnaît qu'il se peut qu'il soit injuste de permettre que l'on mette fin unilatéralement au droit de chasser à des fins commerciales, mais le Parlement avait le pouvoir de modifier cet important droit issu de traité. Il déclare que «quoiqu'il puisse être politiquement et moralement inacceptable dans le climat actuel de prendre une mesure comme celle prévue dans la Convention de 1930, sans consulter les autochtones intéressés et sans obtenir leur acquiescement, la compétence du gouvernement fédéral pour effectuer unilatéralement une telle modification est néanmoins incontestée et n'a pas été mise en doute en l'espèce.» : *R. c. Horseman*, [1990] 1 RCS 901, 933-6, [1990] 3 CNLR 95 at 104-6.

170 Mémoire du Canada, p. 27.

Même si nous ne contestons pas l'exactitude de cette position, l'accent que le Canada met sur les limites du droit issu de traité de chasser, de pêcher et de piéger à des fins alimentaires est complètement trompeur parce qu'il ne tient pas compte de la vraie nature et étendue des intérêts juridiques et économiques de la Première Nation affectés par le barrage. Premièrement, on devrait garder à l'esprit que le droit issu de traité de chasser, de piéger et de pêcher à pour se nourrir est un avantage économique important à lui seul. En étant privés de la capacité d'exercer ce droit à des fins de subsistance, les membres de la Première Nation ont subi un tort parce qu'ils ont dû avoir recours davantage à des marchandises achetées plutôt qu'à du poisson et du gibier qu'il attrappaient. Deuxièmement, même si le droit issu de traité de chasser, de pêcher et de piéger à des fins commerciales avait été éteint par la *CTRN*, il demeure que le régime réglementaire provincial sanctionnait le piégeage et la pêche commerciale. En effet, la Première Nation a continué de profiter fortement des revenus substantiels tirés du piégeage à l'intérieur et autour de la RI 201 jusqu'à ce que le barrage Bennett détruise virtuellement l'écologie du delta et l'économie de la réserve. De plus, nous n'insisterons jamais assez sur le fait que la RI 201 a été choisie par la Première Nation et mise de côté par le Canada aux termes du Traité 8 afin de protéger la réserve comme territoire de chasse, de pêche et de piégeage à l'usage et au profit exclusifs de la Première Nation. La cueillette de gibier et de poisson dans la réserve était en soi un exercice des droits issus de traité de la Première Nation et celle-ci a continué de cueillir et de vendre des fourrures et du poisson parce que cette activité commerciale était permise par le régime réglementaire provincial régissant le gibier et le poisson.

D'après la preuve historique dont nous sommes saisis dans la présente enquête, nous tirons les conclusions suivantes concernant la nature et le contenu des droits issus de traité de la Première Nation. Premièrement, l'objectif de la Couronne et son but en concluant le Traité 8 était de mettre fin au titre indien ou ancestral sur la zone visée par le traité et d'ouvrir ces terres à la colonisation, l'exploitation minière, la coupe de bois, le commerce ou d'autres fins. En même temps, la Couronne fédérale a convenu de protéger les économies et les modes de vie des Indiens qui reposaient sur la chasse, le piégeage et la pêche dans leurs régions traditionnelles.

Deuxièmement, la raison pour laquelle la Première Nation a adhéré au Traité 8 était de protéger ses droits de chasse, de piégeage et de pêche. Le témoignage des anciens confirme que ces droits étaient fondamentaux à la culture, la collectivité, l'économie et le mode de vie de la Première Nation.

Les garanties fermes des commissaires aux traités que ces droits seraient maintenus, et la promesse d'autres avantages, ont été les incitatifs qui ont fini par persuader les chefs de l'époque de signer les traités.

Troisièmement, la RI 201 a été choisie par la bande à cause de son environnement riche et de l'abondance du rat musqué, du gibier, du poisson et des oiseaux. Le Canada a mis de côté la RI 201 aux fins expresses de donner à la Première Nation le droit exclusif de chasser, de pêcher et de piéger dans cette région et de protéger la capacité de la Première Nation de continuer son mode de vie et son économie traditionnels. Les fonctionnaires fédéraux le justifiaient par le fait que la RI 201 n'avait aucune autre valeur commerciale. Étant donné la ligne de conduite particulière de la Couronne en mettant de côté la RI 201 à l'usage et au profit exclusifs de la Première Nation pour l'aider à continuer à exercer ses activités traditionnelles, il est raisonnable pour la Première Nation de s'attendre à ce que la Couronne prenne des mesures raisonnables pour protéger les ressources naturelles se trouvant dans la RI 201 de manière à ce que leur droits issus de traité aient un contenu significatif.

Même si nous sommes d'avis que la Couronne a pris l'engagement spécifique envers la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca Chipewyan de protéger la RI 201 pour leur usage et bénéfice exclusifs, nous n'avons pas l'intention de suggérer que la Couronne était obligée de prendre des mesures positives pour protéger les droits issus de traité de la Première Nation et la RI 201 même du plus petit empiètement par une tierce partie. Toutefois, les faits en l'espèce sont si évidents et les incidences pour la Première Nation si graves que nous n'avons aucune difficulté à conclure que la Couronne avait l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour protéger la RI 201 contre des dommages environnementaux importants.

Étant donné l'importance des faits dans la présente affaire, il est utile à ce moment-ci de résumer nos constatations quant à la nature et l'étendue des dommages subis par la RI 201. En 1967, la construction du barrage Bennett est terminée et la régularisation de la rivière de la Paix commence au printemps 1968. Bien que la Première Nation n'ait pas été prévenue à l'avance de la construction du barrage ou de ses effets sur les niveaux d'eau dans le delta, les ramifications environnementales du barrage ont mis peu de temps à apparaître. Le fait que le gouvernement fédéral était au courant des effets négatifs du barrage sur le delta est confirmée dans une note de service du 17 juillet 1970 dans laquelle on dit que [traduction] « [l]es dommages à l'habitat faunique des environs du lac Athabaska ont été immédiats et

*graves*¹⁷¹. » Trois jours plus tard, le sous-ministre des Affaires indiennes confirme que les droits issus de traité de la Première Nation et son mode de subsistance même avaient subi des effets importants. Le sous-ministre confirme que les [traduction] «les Indiens et les Métis de la région de Fort Chipewyan tiraient auparavant de 100 000 à 250 000 \$ par année de la chasse au rat musqué, au canard et à l'oie dans le delta et sur les bords du lac Athabasca, sans parler de la pêche commerciale¹⁷². »

Le témoignage des anciens sur ce point est sans équivoque. L'ancienne Madeline Marcel exprime bien les préoccupations répétées des anciens qui avaient assisté au déclin des ressources dans la IR 201 :

[Traduction]

Quand le lac a commencé à s'assécher après la construction du barrage Bennett, les rats musqués sont disparus peu à peu. Et la disparition des rats musqués a entraîné le déclin d'autres animaux à fourrure comme le vison et tout le reste a commencé à se dégrader. De nos jours, il ne reste pratiquement rien¹⁷³.

L'ancien Daniel Marcel informe aussi la Commission que les sources traditionnelles de piégeage de la Première Nation ont à toutes fins pratiques disparu :

[Traduction]

Avec l'inauguration du barrage Bennett, l'eau a commencé à diminuer et sans eau, pas de rats musqués. Je ne sais pas ce qui va arriver. Mais ça m'inquiète énormément. À cause du barrage Bennett, les lacs où on avait l'habitude de trapper et de capturer des rats musqués se sont taris. Et après, il n'y avait plus d'animaux à attraper et dans tous ces lacs, comme le lac Frasier derrière les maisons du village, les saules se sont mis à pousser partout. Et si ce phénomène continue, dans quelques années, il n'y aura même plus de lac. Et quand il ne restera plus de lac, il n'y aura plus d'animaux à trapper.

La partie au nord du lac Big Egg a aussi été ravagée. Je me souviens qu'autrefois, il y avait sur ce seul lac une vingtaine de trappeurs qui piégeaient le rat musqué au printemps. Quand l'eau a commencé à baisser, le lac s'est asséché peu à peu, il a fini par se tarir complètement. *À présent, je ne sais même pas où se trouve ce lac. Il y a seulement des saules et de la terre ferme.*

171 J. Austin, sous-ministre, Énergie, Mines et Ressources, au ministre, 17 juillet 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12F, 275-276)

172 H.D. Robinson, sous-ministre des Affaires indiennes, à J. Austin, sous-ministre d'Énergie, Mines et Ressources, 20 juillet 1970 (Pièce 1B de la CRI, p. 279). Italiques ajoutées.

173 Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 35 (Madeline Marcel). Daniel Marcel, le chef Cyprien et d'autres anciens font des témoignages similaires, comme on l'a vu dans la partie historique du rapport.

Lorsqu'il y avait beaucoup de rats musqués dans la réserve 201, il m'était très facile d'aller chasser et d'en tuer 100 par jour. Aujourd'hui, lorsque je regarde la réserve 201, et tous les lieux où je posais des pièges, je ne sais pas si je pourrais même prendre un seul rat musqué [...] Nous vivions de la chasse au rat musqué. Maintenant, je ne sais pas comment ces animaux font pour survivre [...] Après la construction du barrage Bennet, la réserve 201 a commencé à s'assécher lentement année après année [...] Pour autant que je sache, je suis le seul qui essaye encore d'aller piéger, mais à peu près sans résultats. Il n'y a rien à attrapper. J'ya vais quand même¹⁷⁴.

Ces photographies, prises au lac Egg vers 1974 et en 1994, montrent en image ce que l'ancien Daniel Marcel veut dire lorsqu'il affirme qu'il ne sait plus où se trouve le lac. Même si ce fut jadis un endroit privilégié pour la chasse au rat musqué dans la RI 201, les rives marécageuses du lac Egg ont disparu¹⁷⁵.

Les paroles les plus senties et les plus mémorables entendues au cours de cette enquête sont peut-être celles de M^{me} Joséphine Mercredi, qui a comparé le mode de vie des autochtones avant l'assèchement de la zone IR 201 avec la situation qui prévaut aujourd'hui :

[Traduction]

Quand je trappais avec mon mari sur la réserve n° 201, il y avait énormément d'eau, et toute cette eau faisait qu'on trouvait une foule de rats musqués. J'avais l'habitude d'aller dans les marécages, et je posais des pièges le long des petits passages où les Blancs ne se donnaient pas la peine d'aller parce qu'ils préféraient des endroits plus dégagés. Mais moi, je trappais dans ces endroits plus restreints et il y avait beaucoup de rats musqués. J'installais mes pièges le matin et je revenais prendre les animaux capturés. Puis je retournais le soir et j'en captuais encore autant. Donc, je vérifiais les pièges deux fois par jour et à chaque fois, j'avais pris des rats musqués.

À présent, si des gens retournaient poser des pièges dans la réserve n°201, ils n'attraperont plus rien à cause du manque d'eau. Pas d'eau, pas de rats musqués. Ça veut dire que dans les lacs où je mettais mes pièges dans ce temps-là, on trouve seulement des saules et de l'herbe et maintenant, il n'y a que des broussailles sur plusieurs de ces petits lacs...

¹⁷⁴ Transcriptions de la OCRI, 10 octobre 1996, p. 56-58 (Daniel Marcel)

¹⁷⁵ Ces photos sont tirées de la *Northern Rivers Basin Study*, où l'on trouve la légende et la description suivantes (p. 23 du rapport) :

[Traduction]

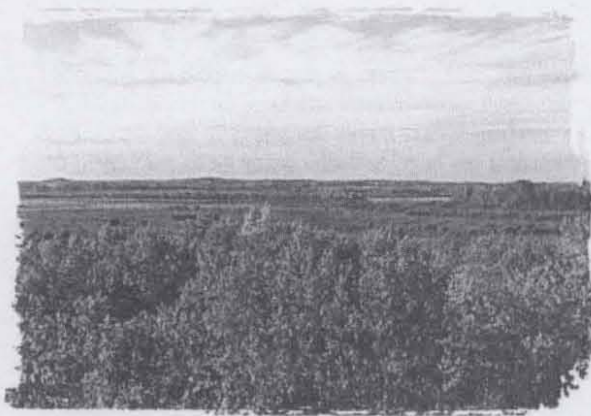
Hier et aujourd'hui : Le lac Egg est l'un des bassins perchés du delta Paix-Athabasca qui n'est rempli que par les inondations périodiques des basses terres. Ses rives marécageuses furent jadis le point de rassemblement des trappeurs d'animaux à fourrure et un paradis pour les oiseaux aquatiques. En fait, le lac a déjà servi à fixer les normes de qualité de la compagnie de la Baie d'Hudson en matière de fourrures de rat musqué. En l'absence de ces inondations depuis vingt ans, le lac Egg est devenu un écosystème terrestre composé d'herbes et de saules.

courtesy of B. Fuller



Lac Egg vers 1974

courtesy of Vik Peck



Lac Egg vers 1994

De nos jours, quelqu'un qui va dans la réserve regarde, écoute pour entendre le chant des oiseaux, des canards, des oies, mais on n'entend plus rien¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 51-52 (Josephine Mercredi).

Il est révélateur de constater que seulement quelques membres vivaient vraiment dans la RI 201 lorsqu'elle était une région de choix pour le piégeage, alors que de nombreux autres membres qui vivaient hors de la réserve à des endroits comme au lac Jackfish déménageait dans la réserve en mars chaque année pour la saison de piégeage du rat musqué¹⁷⁷. Cette réserve n'avait pas pour objet principal de servir à des besoins résidentiel, mais de fournir un mode de subsistance à des gens qui avaient peu d'autres sources de revenus. Aujourd'hui, seulement quelques personnes retournent dans la réserve et elle n'a plus vraiment de valeur pour la Première Nation à cause du déclin massif de l'habitat du rat musqué et des autres populations d'animaux à fourrure dans la RI 201¹⁷⁸.

Le conseiller juridique de la Première Nation résume dans les termes suivants les effets que cela a eu sur la réserve et la Première Nation :

[Traduction]

L'usage et le profit pour lesquels la réserve n° 201 avait été choisi ont été annulés. Comme en a témoigné le chef Cyprien, elle n'a plus aucune valeur pour le piégeage et la chasse. « Il n'y a pas de rat musqué, pas d'eau, ... et pas d'autres animaux qui se nourrissent de rats musqués. » Les membres de la PNCA se rendent encore dans la réserve parce qu'elle a pour eux une valeur historique et spirituelle. Elle n'a aucune valeur économique et le nombre de rats musqués et d'autres animaux est si faible que seul Daniel Marcel s'y rend de temps à autre pour chasser et piéger. Il n'est pas possible pour les membres de la PNCA d'exercer vraiment leurs droits issus de traité dans d'autres parties du delta, parce que l'ensemble du delta a été affecté par le barrage Bennett.

L'usage et le profit de la réserve n° 201 a été *de facto* exproprié parce que les eaux de la rivière de la Paix et du delta ont été retenues à la suite de l'exploitation du barrage Bennett [...] Comme les anciens en ont témoigné à l'audience publique, nombre des lacs de la réserve n° 201 se sont asséchés et des lacs et des cours d'eau qui servaient auparavant de voie de transport et d'habitat pour le poisson, les oiseaux et les oiseaux aquatiques se sont asséchés, rendant les terres inutilisables¹⁷⁹.

À notre avis, le mémoire de la Première Nation est probant, particulièrement parce que les intentions recherchées par la Première Nation en choisissant la RI 201 et le Canada en la mettant de côté comme territoire exclusif de chasse, de pêche et de piégeage pour la Première Nation ont été presque entièrement éliminés par la destruction écologique du delta. Il est clair pour

¹⁷⁷ Voir le témoignage des anciens dans les transcriptions de la CRI (10 octobre 1996), p. 46-56.

¹⁷⁸ Voir le témoignage du chef Cyprien, transcriptions de la CRI (27 novembre 1996), p. 168-169.

¹⁷⁹ Mémoire de la Première Nation, p. 55.

nous que la valeur apparente des droits issus de traité de la Première Nation de chasser, de piéger et de pêcher à des fins alimentaires a été diminuée au point que la valeur de ces droits est devenue inexistante. La construction et l'exploitation du barrage Bennett a nui grandement à l'utilisation et au profit par la Première Nation de la RI 201 et à ses droits issus de traité de chasser, de pêcher et de piéger pour se nourrir. La preuve montre très clairement dans la présente affaire que c'est plus que le droit de la Première Nation de chasser, de pêcher et de piéger pour se nourrir qui ont été touchés; le mode de vie même de la Première Nation et sa santé économique ont subi des préjudices importants alors que le gouvernement du Canada, armé des connaissances de la destruction écologique imminente, n'a rien fait.

Ne mettre l'accent, comme le Canada le propose, que sur les droits issus de traité de la Première Nation de chasser, de pêcher et de piéger à des fins alimentaires constitue une vision trop étroite et exclut les autres utilisations légitimes de la RI 201. Le fait demeure que le barrage Bennett a considérablement diminué l'utilisation profitable que la Première Nation faisait de la RI 201 et sa capacité de gagner de quoi vivre avec le piégeage à des fins commerciales. Même si la capacité de gagner sa vie n'est pas, en termes stricts, un droit issu de traité, la chasse au rat musqué et à d'autres animaux à fourrure se déroulait en grande partie dans la réserve elle-même et la vente des fourrures était permise par la régime réglementaire provincial régissant le gibier.

À notre avis, aucune interprétation raisonnable du Traité 8 ne pourrait permettre au gouvernement du Canada ou d'une province d'anéantir la capacité d'une Première Nation d'exercer ses droits de chasse et pêche issus de traité ou de modifier fondamentalement le milieu dans lequel ces activités se déroulaient. Pas plus que nous croyons qu'une interprétation raisonnable du Traité 8 ne permettait à un gouvernement de détruire dans les faits les économies indiennes mêmes sur lesquelles reposait la signature du Traité 8. Même si nous avons tort sur ces deux conclusions, aucune interprétation raisonnable du Traité 8 ne permettrait l'importante ingérence dans les droits issus de traités *sur des terres de réserve* mises de côté par le Canada spécifiquement comme territoire exclusif de chasse, de pêche et de piégeage à l'usage et au profit de la Première Nation. Malgré l'engagement de la Couronne à protéger ces terres à l'usage exclusif de la Première Nation, la construction et l'exploitation du barrage Bennett a privé la Première Nation de l'usage bénéficiaire de ses droits issus de traité.

L'inéquité du résultat est dramatique. Le droit de la Couronne fédérale de prendre des terres aux fins de la colonisation et à d'autres fins a certainement été exercé dans la région visée par le Traité 8. Les Premières Nations ont honoré leur partie du traité et la Couronne a reçu les avantages de ce traité sous forme de terres et de ressources valant des millions de dollars. Malgré cela, la considération reçue par la Première Nation en vertu du Traité 8, à savoir, le droit de chasser, de piéger et de pêcher et leur droit à l'usage bénéficiaire exclusif de la RI 201 ont été rendus presque entièrement sans valeur à cause de la destruction de l'écologie de ces terres – une conséquence que le gouvernement du Canada aurait pu prévenir, ce qu'il a choisi de ne pas faire.

Pour les raisons qui précèdent, nous n'hésitons aucunement à conclure que les membres de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca ont subi des préjudices et des pertes économiques très graves à la suite de la destruction du delta et des dommages environnementaux causés à la RI 201. Étant donné la gravité des incidences pour cette collectivité, nous sommes d'avis que les membres de cette Première nation avaient droit et continuent d'avoir droit de s'attendre à ce que la Couronne prenne des mesures raisonnables de prévenir et d'atténuer les dommages à la RI 201, ou de demander une pleine compensation pour la destruction de son mode de subsistance, et pour l'ingérence importante dans ses droits de chasse et de pêche garantis par le Traité 8. Bien que le devoir de prendre des mesures raisonnables pour protéger la RI 201 ou de demander compensation n'est pas expressément prévu au traité, nous concluons que le raisonnement du juge La Forest dans l'arrêt *Mitchell c. Bande indienne Peguis* trouve application à cet égard :

Il serait très étrange que la Couronne, compte tenu de la teneur de ses engagements par traités, ait pu [...] diminuer sensiblement la valeur apparente des avantages accordés¹⁸⁰.

Le but pour lequel la RI 201 a été choisie et l'intérêt bénéficiaire de la Première Nation dans la réserve, étaient fondés sur la possibilité de continuer à chasser, à piéger et à pêcher. L'importante ingérence dans ces droits issus de traité a, à toutes fins pratiques, privé la Première Nation d'une grande partie des avantages et considérations prévues dans les modalités du Traité 8. C'est pour cette raison que les membres de la Première Nation ont, à tout le moins, droit à une compensation pour leurs dommages. Toute affir-

¹⁸⁰ *Mitchell c. Bande indienne Peguis* (1990), 71 D.L.R. (4th) 193 (C.S.C.), p. 230.

mation contraire irait à l'encontre de ce principe souvent cité de l'arrêt *Sparrow*:

Notre Cour a statué que Sa Majesté a envers les Indiens une obligation de fiduciaire en ce qui concerne leurs terres. La nature *sui generis* du titre indien de même que les pouvoirs et la responsabilité historiques de Sa Majesté constituent la source de cette obligation de fiduciaire. À notre avis, l'arrêt *Guerin*, conjugué avec l'arrêt *R. v. Taylor and Williams*¹⁸¹, justifie un principe directeur général d'interprétation du par. 35(1), savoir, le gouvernement a la responsabilité d'agir en qualité de fiduciaire à l'égard des peuples autochtones. Les rapports entre le gouvernement et les autochtones sont de nature fiduciaire plutôt que contradictoire et la reconnaissance et la confirmation contemporaines des droits ancestraux doivent être définies en fonction de ces rapports historiques¹⁸².

Le conseiller juridique de la Première Nation a laissé entendre que le dénominateur commun qu'on trouve dans la jurisprudence est la notion que la Couronne a l'obligation de fiduciaire de protéger les terres de réserve au profit des Indiens :

[Traduction]

L'examen large et fondé sur l'objet des obligations de fiduciaire de la Couronne de préserver et de protéger les intérêts qu'ont les Indiens dans les terres de réserve est un dénominateur commun que l'on trouve dans toutes les études judiciaires de la question. La considération primordiale qui caractérisera les obligations de fiduciaire spécifiques sera la préservation de l'intérêt des Indiens dans l'utilisation et le profit des terres. L'exercice des droits indiens de chasse, de pêche et de piégeage font partie intrinsèque de l'utilisation et du profit [de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca] sur ces terres de réserve. Que la menace subie par ce droit soit la dépossession directe, comme dans le cas d'une cession, ou une perte indirecte, comme les recours en recouvrement contre des intérêts non indiens ou la perte d'utilisation attribuable à des dommages environnementaux, la perte d'utilisation et de profit des terres qui en résulte est la question fondamentale¹⁸³.

Nous sommes d'accord. L'ensemble des décisions examinées par la Commission met l'accent sur le rapport de fiduciaire liant la Couronne aux peuples autochtones et sur l'engagement de la Couronne à protéger les intérêts des Indiens dans les terres. Cet engagement se retrouve dans la *Proclamation royale de 1763*, dans la *Loi sur les Indiens* et dans les promesses solennel-

181 *R. c. Taylor and Williams* (1981), 62 CCC (2d) 227, 34 OR (2d) 360 (C.A.).

182 *R. c. Sparrow* (1990), 70 DLR (4th) 385, p. 408 (C.S.C.).

183 Mémoire de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca, juin 1997, p. 66.

les contenues dans les traités conclus entre la Couronne et les peuples autochtones. Pour reprendre les termes utilisés par le juge La Forest dans *Hodgkinson*, l'étendue des pouvoirs assumés par le gouvernement du Canada en ce qui concerne les Indiens et les terres de réserve confirme l'existence d'un rapport de pouvoir et de dépendance entre la Couronne et les Premières Nations et d'une attente raisonnable que la Couronne protégerait et préserverait les terres de réserve à l'usage et au profit de la Première Nation. Cet argument est davantage renforcé en l'espèce par la nature spécifique des rapports entre la Couronne et la Première Nation et par les promesses contenues dans le traité.

Bien entendu, nous sommes conscients des arguments de la Couronne que même si la Première Nation a peut-être droit de recouvrer des dommages-intérêts pour nuisance, empiètement ou violation de ses droits issus de traité, ces dommages-intérêts peuvent être recouverts des personnes ou des entités qui sont responsable des dommages, et non de la Couronne fédérale. Cependant, notre conclusion que la Couronne avait l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour empêcher ou atténuer les dommages causés par une tierce partie à la RI 201 et aux droits issus de traité de la Première Nation, ou de demander compensation à cet égard, est renforcée par le fait que la Couronne pouvait exercer de façon unilatérale des pouvoirs ou une discrétion sur ses terres de réserve et les droits issus de traité. Cela nous amène à la deuxième partie de notre analyse en trois étapes.

Pouvoir unilatéral ou discrétionnaire sur les intérêts légaux ou pratiques de la Première Nation

Dans *Apsassin*, le juge McLachlin a statué que la Couronne doit avoir un certain pouvoir discrétionnaire qu'elle peut exercer sur les intérêts légaux ou pratiques de la Première Nation avant qu'une obligation de fiduciaire soit imposée par les tribunaux. La Première Nation fait valoir que la *Loi sur les Indiens* dans son ensemble confère à la Couronne un contrôle illimité en ce qui a trait à la gestion des terres de réserve, ce qui en soi crée une obligation générale de fiduciaire de la part de la Couronne. En plus du par. 18(1) de la *Loi sur les Indiens*, il existe un certain nombre d'autres dispositions qui confèrent au ministre des Affaires indiennes ou au gouverneur en conseil (c.-à-d. au Cabinet fédéral) des pouvoirs importants relativement à la gestion

et à la mise en valeur des terres de réserve¹⁸⁴. De plus, les obligations de fiduciaires de la Couronne ne sont pas non plus simplement limitées aux terres cédées; elles s'étendent aux terres de réserve *non cédées*, dont le titre est confié à la Couronne à l'usage et au profit collectifs d'une bande indienne.

Même si le conseiller juridique de la Première Nation reconnaît que la Couronne peut restreindre la portée de ses devoirs de fiduciaire à l'égard des terres de réserve, il fait valoir que cela ne peut se faire que par transfert explicite des pouvoirs de la Couronne sur les terres de réserve à la bande en application de l'article 60 de la *Loi sur les Indiens* dont le texte est le suivant :

60. (1) À la demande d'une bande, le gouverneur en conseil peut lui accorder le droit d'exercer, sur des terres situées dans une réserve qu'elle occupe, le contrôle et l'administration qu'il estime désirables.

(2) Le gouverneur en conseil peut retirer à une bande un droit qui lui a été conféré sous le régime du paragraphe (1).

Même ce pouvoir, fait-on valoir, doit être exercé en tenant dûment compte de l'obligation de fiduciaire de la Couronne de veiller à ce que [traduction] «la Première Nation possède les connaissances, les compétences, ainsi que les ressources financières et techniques pour administrer convenablement la réserve¹⁸⁵.» Selon le conseiller juridique de la Première Nation, il est à remarquer que, d'après les faits dont nous sommes saisis, la Première Nation n'a jamais fait la demande en vue d'obtenir le contrôle et la gestion de ses terres de réserve. Et, puisqu'un agent des Indiens a été en poste à Fort Chipewyan jusqu'au milieu des années 1970, il semble que la Couronne n'ait pas estimé souhaitable de conférer ce droit à la bande.

Le Canada prétend que la Couronne n'avait pas le pouvoir unilatéral ou la discrétion de protéger et de préserver les terres de réserve et les droits issus de traité de la Première Nation en l'espèce parce que la *Loi sur les Indiens* n'empêchait pas la Première Nation d'intenter des poursuites contre B.C. Hydro pour les dommages environnementaux occasionnés à la réserve. Par conséquent, le Canada affirme que la Première Nation avait les pouvoirs

¹⁸⁴ Diverses dispositions de la *Loi sur les Indiens* confèrent à la Couronne des pouvoirs et une discrétion sur la gestion et la protection des terres de réserve indiennes. Par exemple, voir les articles 20 (possession de terres dans une réserve); 28 (permis ministériels d'utilisation et occupation); 29 (exemption à la saisie); 30 (peine pour violation de propriété); 34 (autorité du surintendant et du ministre concernant l'entretien des routes, des ponts, etc.); 35 (terres prises à des fins publiques); 37 (cessions et désignations); 58 (terres non cultivées ou inutilisées); et 93 (enlèvement d'objets des réserves).

¹⁸⁵ Mémoire de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca, juin 1997, p. 74.

nécessaires pour tenter d'obtenir d'elle-même les mesures correctives applicables, ce qu'elle a fait en intentant des poursuites en 1970.

Comme point de départ, il est important de reconnaître que les obligations de fiduciaire de la Couronne ne sont pas absolues et peuvent être restreintes selon les faits d'un cas donné. Dans l'arrêt *Guerin*, le juge Dickson confirme que « [l]e pouvoir discrétionnaire qui constitue la marque distinctive de tout rapport fiduciaire peut, dans un cas donné, être considérablement restreint. Cela s'applique aussi bien au pouvoir discrétionnaire que possède Sa Majesté à l'égard des Indiens qu'au pouvoir discrétionnaire des fiduciaires, des mandataires et des personnes qui relèvent des autres catégories traditionnelles de fiduciaire¹⁸⁶. » Par exemple, le pouvoir discrétionnaire conféré à la Couronne par le paragraphe 18(1) de la *Loi sur les Indiens* peut être restreint par les modalités d'un traité, d'une cession ou d'autres dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Par conséquent, il est nécessaire d'examiner soigneusement les dispositions de la loi qui s'appliquent, la nature des rapports entre la Première Nation et la Couronne, l'étendue des pouvoirs et de la discrétion de la Couronne sur les questions affectant les droits légaux ou pratiques de la Première Nation, et, enfin, dans quelle mesure la Première Nation exerce sa propre autonomie sur les décisions affectant ses intérêts.

Pour ce qui est du cadre législatif créé par la *Loi sur les Indiens*, il est clair que la *Loi* accorde au ministre des Affaires indiennes et au gouverneur en conseil d'importants pouvoirs sur la gestion et la mise en valeur des terres de réserve. Le paragraphe 18(1) en particulier confère un pouvoir discrétionnaire très grand au gouverneur en conseil de déterminer si l'utilisation d'une terre de réserve est au profit d'une bande indienne. La difficulté dans la présente affaire vient du fait que les articles 18 et 31 de la *Loi sur les Indiens* ne donne pas à la Couronne le pouvoir unilatéral d'empêcher les tierces parties d'endommager les terres de réserve. En conséquence, le Canada fait valoir que la Première Nation n'a [traduction] « jamais été empêchée en droit d'intenter des actions contre la province de la Colombie-Britannique ou contre B.C. Hydro que ce soit en vertu de l'art. 31 de la *Loi sur les Indiens* de 1952 pour violation du droit de propriété ou encore pour nuisance¹⁸⁷. »

Même si on pourrait dire que la Première Nation a exercé une certaine autonomie en ce qui concerne les décisions affectant ses intérêts dans la

186 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, p. 387, [1985] 1 CNLR 120, p. 139.

187 Mémoire du Canada, 8 septembre 1997, p. 23.

RI 201, le Canada a aussi eu la possibilité d'exercer de manière unilatérale certains des pouvoirs que lui donne la *Loi*. Par exemple, la Couronne était habilitée à intenter des poursuites pour violation du droit de propriété au nom de la Première Nation (en présupposant que les faits justifient une action) et, on le présume, avait le droit de protéger l'intérêt de la Première nation et la terre de la Couronne sur la réserve en intentant des poursuites pour nuisance. Quoi qu'il en soit, il nous apparaît manifestement déraisonnable que le Canada prétende ne pas avoir l'obligation de faire quelque chose pour protéger la RI 201 des dommages occasionnés par le barrage Bennett simplement parce que la Première Nation était en mesure de rechercher les mesures correctives appropriées (ce qu'elle a en effet elle a tenté d'obtenir, mais sans succès parce qu'elle semble avoir manqué de ressources pour pousser l'affaire plus loin).

À notre avis, l'interprétation limitée que propose le Canada de ses obligations de fiduciaire n'est pas conforme à l'honneur de la Couronne et à la teneur de ses promesses contenues dans le Traité 8. Étant donné la gravité des incidences sur les droits issus de traité et l'intérêt de la bande dans la RI 201, nous concluons que les faits et les circonstances propres à la présente affaire ont donné naissance à l'obligation fiduciaire de la Couronne de prendre des mesures raisonnables pour protéger les terres de réserve de la bande contre la dégradation causée par la construction et l'exploitation du barrage Bennett. Même si nous convenons avec le Canada que rien n'empêchait la Première Nation d'intenter ses propres procédures judiciaires, les effets dévastateurs du barrage sur les droits issus de traité de la Première Nation et sur ses droits dans la RI 201 exigeaient que la Couronne prenne des mesures pour protéger les intérêts de la Première Nation et empêcher la destruction de son mode de vie et de subsistance. Le fait que la Première Nation n'avait pas les ressources pour intenter des poursuites contre B.C. Hydro démontre sa vulnérabilité dans les circonstances. Bien que la Couronne ait su dès 1959 que le barrage pourrait avoir des effets hydrologiques et écologiques importants sur le delta et la RI 201, elle n'a rien fait pour éviter que la Première Nation subisse des préjudices. La Couronne n'a même pas informée la Première Nation du projet de la rivière de la Paix et de ses effets négatifs potentiels sur le delta. Même s'il était arrivé que la Couronne étudie et évalue les incidences éventuelles des projets hydroélectriques, dans le cas du fleuve Columbia et de la rivière Kootenay, elle a déployé peu d'efforts pour examiner les effets de l'énorme projet de barrage Bennett sur l'une des régions écologiques les plus fragiles du continent. Il est

tout simplement incroyable que l'on n'ait rien fait pour répondre à ces préoccupations avant qu'il soit trop tard.

La Couronne répond simplement aux arguments de la Première Nation selon lesquels elle avait l'obligation légale de protéger la RI 201 en disant qu'elle n'avait pas le pouvoir unilatéral ou discrétionnaire d'intervenir dans le projet d'aménagement hydroélectrique de la rivière de la Paix pour empêcher les dommages causés à la réserve ou pour les atténuer. Nous ne sommes pas de cet avis. Selon nous, d'après les faits propres à la présente affaire, la Couronne disposait de pouvoirs discrétionnaires importants en vertu de son pouvoir réglementaire associé à la *Loi sur la protection des eaux navigables* à l'égard de la construction et de l'exploitation du barrage Bennett. Ce pouvoir réglementaire, en retour, donnait à la Couronne un pouvoir discrétionnaire étendu de protéger les intérêts tombant sous la compétence législative exclusive de la Couronne fédérale. En outre, le pouvoir réglementaire et discrétionnaire de la Couronne de protéger les autres domaines d'intérêt fédéral pouvait, en réalité, être exercé de manière unilatérale alors que la Première Nation ne disposait pas de pouvoir ou de discrétion de ce genre.

Les modifications apportées en 1956 à la *Loi sur la protection des eaux navigables* (la *LPEN*) donnaient au ministre fédéral des Travaux publics les pouvoirs suivants :

4. (1) Aucun ouvrage ne doit être construit ou placé dans des eaux navigables, ni sur, sous ou à travers de telles eaux, ni au-dessus, à moins que l'emplacement n'en ait été agréé par le gouverneur en conseil, et que ledit ouvrage ne soit construit, placé et entretenu en conformité des plans et règlements approuvés ou établis par le gouverneur en conseil.

(2) Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux petits quais ou clayonnages ou autres ouvrages de protection des berges ou des grèves, ni aux hangars à bateaux, si, de l'avis du ministre des Travaux publics, les susdits

(a) ne nuisent pas à la navigation, et

(b) ne coûtent pas plus de mille dollars. S.R., c. 140, art. 4.¹⁸⁸

Si un ouvrage était construit ou placé sur un site qui n'avait pas été approuvé à l'avance par le ministre des Travaux publics ou s'il n'était pas entretenu selon les plans approuvés et selon les règlements, le par. 5(1) de la *LPEN*

¹⁸⁸ Loi sur la protection des eaux navigables, S.R.C. 1952, c. 193, modifié par S.C. 1956, c. 41.

autorisait le ministre des Travaux publics à enlever et détruire l'ouvrage¹⁸⁹. Le paragraphe 5(2) autorisait aussi le ministre à approuver un projet une fois que la construction avait commencé. Les modifications de 1969 à la LPEN sont similaires à la version de 1956 puisqu'elles exigent aussi l'approbation des ouvrages, y compris des barrages, et donne au ministre des Travaux publics le pouvoir correctif large d'ordonner au propriétaire d'enlever l'ouvrage ou de le modifier lorsqu'il a été construit sans autorisation préalable ou n'est pas entretenu selon les plan approuvés et les règlements¹⁹⁰.

À notre avis, un examen approfondi des faits, les dispositions de la LPEN et la jurisprudence applicable en l'espèce nous mènent à conclure que la LPEN s'appliquait au barrage Bennett et que B.C. Hydro devait posséder un permis pour la construction et l'exploitation du barrage. En effet, la Couronne fédérale était aussi d'avis que la LPEN s'appliquait en tout temps, comme le montre la note de service rédigée en 1970 par le sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources :

[Traduction]

En 1962, le Comptroller of Water Rights de Colombie-Britannique a accordé un permis pour la construction du barrage Bennett. Prévenu par le ministère des Travaux publics de la nécessité d'obtenir un permis fédéral en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, le gouvernement provincial a refusé de soumettre une demande en ce sens sous prétexte que la rivière de la Paix n'était pas considérée navigable à la hauteur du barrage. Le ministère des Travaux publics a alors soumis le litige au ministère de la Justice, qui émit l'avis que la loi s'appliquait bel et bien. *Le ministère des Travaux publics a décidé de ne pas forcer la main au gouvernement provincial, malgré une note de service en date du 18 avril 1967 adressée*

189 Le par. 5(1) de la *Loi sur la protection des eaux navigables de 1956* porte que :

5. (1) Tout ouvrage visé par la présente Partie, qui a été construit ou placé sur un emplacement non approuvé par le gouverneur en conseil, ou qui n'a pas été construit ou placé selon conformément à des plans ainsi approuvés, ou qui, après avoir été ainsi construit ou placé, n'est pas entretenu conformément à des semblables plans et règlements, *peut être enlevé et détruit sous l'autorité du gouverneur en conseil par le ministre des Travaux publics*, et les matériaux contenus dans l'edit ouvrage peuvent être vendus, donnés ou autrement aliénés, et les frais de l'enlèvement, de la destruction ou autre aliénation de cet ouvrage, et les frais y afférents, sont, après déduction de toute somme réalisée par vente ou autrement, recouvrables du propriétaire, avec dépens, au nom de Sa Majesté. [Italiques ajoutés].

190 En 1969, les articles pertinents de la LPEN sont modifiés comme suit :

4. (1) *Aucun ouvrage ne doit être construit ou placé dans des eaux navigables, ni sur, sous ou à travers de telles eaux, ni au-dessus, à moins*

(a) que l'ouvrage, ainsi que l'emplacement et les plans, n'aient été approuvés par le Ministre selon les modalités qu'il juge à propos, avant le commencement de la construction . . .

(2) Le présent article ne s'applique pas à un ouvrage autre qu'un pont, une estacade, un barrage ou une chaussée, si de l'avis du Ministre, l'ouvrage ne nuit pas sérieusement à la navigation.

par le sous-ministre à son ministre indiquant que le barrage avait un caractère illégal¹⁹¹.

Une autre correspondance confirme que le sous-ministre des Travaux publics, le major général H.A. Young, a «rappelé» à la province en 1962 qu'il fallait un permis fédéral aux termes de la LPEN¹⁹². Le président de B.C. Hydro répond en 1962 en affirmant qu'aucun permis n'était nécessaire parce que la rivière de la Paix n'était pas navigable «*au lieu du barrage*». Cette affirmation est trompeuse parce que les principes de common law établissent clairement que la navigabilité n'est pas déterminée par rapport au lieu de l'ouvrage proposé uniquement; il faut plutôt examiner l'ensemble de ce cours d'eau pour déterminer s'il est en fait navigable¹⁹³. Ce point est établi dans *Friends of the Oldman River Society c. Canada*¹⁹⁴ où la Cour suprême du Canada a statué que la régularisation des eaux navigables doit être envisagée du point de vue fonctionnel comme un ensemble intégré de manière à veiller à ce que les projets qui obstruent la navigation en un certain point dans des eaux navigables sont examinés par rapport à leurs incidences sur la navigabilité en un autre point dans le réseau navigable. Le juge La Forest, s'exprimant au nom de la majorité, statue aussi que la *Loi* s'applique à la Couronne provinciale :

Certains cours d'eau navigables constituent une partie cruciale des réseaux de transport interprovincial, essentiels aux échanges internationaux et à l'activité commerciale au Canada. En ce qui concerne l'opinion contraire, *il n'est pas très logique de prétendre qu'il serait possible d'atteindre en quoi que ce soit l'objectif du Parlement dans l'exercice de sa compétence sur l'administration des eaux navigables si la Couronne n'était pas liée par l'effet de la Loi. La réglementation des eaux navigables doit être analysée dans son ensemble et ce serait une situation absurde si la Couronne du chef d'une province pouvait impunément entraver la navigation*

191 J. Austin, sous-ministre, Énergie, Mines et Ressources, au ministre, 17 juillet 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12F, CRI, 275-276).

192 L.C. 1956, c. 41.

193 Voir par exemple, *International Minerals & Chemicals Corp. (Canada) Ltd. c. Canada (ministre des Transports)* (1992), 58 F.T.R. 302, p. 310-313 (C.F. S.P.I.); *Coleman v. Ontario (Attorney General)* (1983), 27 R.P.R. 107, p. 113, 119 (Ont. H.C.); *Stebbens and Mathias v. MacMillan et al.*, [1954] O.R. 133, p. 140-145; *Quebec (Attorney General) v. Fraser* (1906) 37 S.C.R. 577, p. 594, 597.

194 *Friends of the Oldman River Society c. Canada* (1992), 88 D.L.R. (4th) 1 (S.C.C.).

à un endroit le long d'un cours d'eau navigable, alors que le Parlement travaille assidûment à en préserver la navigabilité à un autre¹⁹⁵.

Pour déterminer si un cours d'eau est navigable, la «règle veut que si les eaux sont en fait navigables, qu'elles oient soumises aux marées ou non, il existe un droit public à la navigation¹⁹⁶.»

Il est clair que de nombreux endroits le long de la rivière de la Paix et dans l'ensemble du delta rivière de la Paix-Athabasca étaient navigables. Par conséquent, il fallait un permis pour le barrage Bennett. Le rapport publié en 1962 par le gouvernement fédéral sous le titre «The Effect of Regulation of the Peace River» met l'accent sur l'importance de la navigation dans le réseau des rivières de la Paix et Athabasca pour le commerce et les échanges et conclut que le barrage [traduction] «affectera grandement le régime de la rivière de la Paix et, par conséquent, la rivière des Esclaves, le Grand lac des Esclaves et le fleuve Mackenzie.» Même si le rapport indique qu'il n'est pas évident si le projet de barrage nuirait à la navigation, et que [traduction] «les effets négatifs seraient probablement plus graves au cours du remplissage du réservoir», la Direction générale des ressources hydrauliques considérait de toute évidence la rivière de la Paix et la région du delta comme navigables¹⁹⁷.

Nous rejettons aussi l'affirmation du Canada que la LPEN ne s'appliquait pas au barrage Bennett parce que la preuve n'était pas précise à savoir si le régularisation de la rivière de la Paix nuirait à la navigation. Que l'on ait prévu un effet négatif sur la navigation importe peu, parce que la LPEN prévoyait que l'exigence d'une approbation par le ministre s'applique à *tous les barrages construits sur des eaux navigables*. Le paragraphe 4(2) de la Loi de 1956 porte que l'approbation du ministre n'est pas exigée pour les ouvrages, *autres qu'un barrage*, si le ministre est d'avis que cela ne nuira

195 *Friends of the Oldman River Society v. Canada* (1992), 88 D.L.R. (4th) 1, p. 39 (CSC) [Italiques ajoutés]. Le juge La Forest a aussi statué que la Couronne fédérale avait compétence sur la navigation tant en vertu de «l'ancien droit public de navigation de la common law» et l'autorisation constitutionnel sur les questions exprimées à la catégorie 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui confère la compétence législative exclusive au Parlement fédéral sur la «Navigation et le transport des marchandises». Le juge La Forest a statué que la Couronne provinciale, et tout cessionnaire de la Couronne provinciale, était liée par la LPEN au moment de construire le barrage Oldman et que tout droit de propriétaire que le province de l'Alberta pouvait avoir sur le lit d'une rivière demeurait soumis à la compétence législative exclusive du Parlement :

Ni la Couronne ni un cessionnaire de la Couronne ne peuvent porter atteinte au droit public de navigation sans y être autorisés par une loi. Le droit de propriété que la Couronne du chef de l'Alberta peut détenir sur le lit de la rivière Oldman est assujéti au droit de navigation, sur lequel le Parlement exerce une compétence législative exclusive (p. 38).

196 *Friends of the Oldman River Society v. Canada* (1992), 88 D.L.R. (4th) 1 at 34 (S.C.C.).

197 Ministère des Affaires du nord et des ressources naturelles, Direction générale des ressources hydrauliques, «The Effect of Regulation of the Peace River, Interim Report No. 1», juin 1962 (Pièce 1A, onglet 3, CRI p. 56).

pas de façon importante à la navigation. Le texte du paragraphe 4(2) de la *LPEN* de 1969 est essentiellement le même. De toute façon, la preuve montre clairement que le Canada savait que la construction et l'exploitation du barrage aurait une incidence sur la navigation, même s'il y avait des données quant à l'importance de ces incidences et à savoir si elles seraient positives ou négatives à long terme. Nous concluons donc que, parce que la rivière de la Paix est navigable, et que l'ouvrage comporte un barrage ayant une incidence sur la navigation, l'article 4 de la *LPEN* exigeait que le site et les plans du barrage Bennet soient approuvés à l'avance par le ministre des Travaux publics et que le barrage soit exploité selon les plans et les règlements. Parce que la construction et l'exploitation du barrage n'ont jamais été approuvés, le ministre des Travaux publics avait le pouvoir correctif de faire enlever ou détruire l'ouvrage ou, subsidiairement, d'approuver le projet une fois celui-ci terminé. Bien qu'il est extrêmement peu probable que le ministre des Travaux publics aurait vraiment envisagé de recourir à ce pouvoir aussi drastique, le fait demeure que le Canada avait un moyen de pression considérable pour intervenir dans la construction et l'exploitation du barrage parce qu'il disposait d'un pouvoir légal explicite pour le faire.

Puisque la Couronne fédérale avait le pouvoir réglementaire en vertu de la *LPEN* en tout temps, il reste à se demander si la Couronne avait la discrétion d'exercer ce pouvoir d'une manière qui permettait à la Couronne de protéger les autres intérêts fédéraux, y compris les intérêts de la Première Nation dans la RI 201. Le conseiller juridique du Canada fait valoir que l'exercice des pouvoirs conférés par la *LPEN* à des fins n'étant pas liées à la navigation et à l'expédition ne serait pas convenable :

[Traduction]

la *LPEN* ne donne pas au ministre des Transports le pouvoir d'empêcher les ouvrages pour d'autres raisons que les incidences sur les terres environnantes. Nous estimons que de tenter d'exercer un pareil pouvoir équivaudrait à exercer un pouvoir discrétionnaire en fonction de considérations extérieures aux fins de la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Les tribunaux ont le pouvoir de procéder à l'examen judiciaire des exercices de pouvoirs discrétionnaires de ce genre et à les renverser s'ils ne sont pas convenables. La *LPEN* vise la protection des eaux navigables et les ouvrages de régularisation qui nuisent à la *navigabilité*, elle ne vise pas à protéger les terres des effets que les ouvrages peuvent avoir sur celles-ci. [...] La *LPEN* ne devait pas constituer une loi générale de protection de l'environnement et, selon nous, on ne pourrait pas l'utiliser à cette fin¹⁹⁸.

198 Mémoire du gouvernement du Canada, 8 septembre 1997, p. 30. Italiques dans l'original.

Essentiellement, le même argument a été examiné dans l'arrêt *Friends of the Oldman River Society* et rejeté par le juge La Forest pour les motifs suivants :

Si les appelants ont raison, il me semble que le ministre approuverait très peu d'ouvrages parce que plusieurs des «ouvrages» visés par l'art. 5 ne favorisent pas la navigation en tant que telle, mais la gênent plutôt, ou y font obstacle, en raison même de leur nature, par exemple, les ponts, les estacades, les barrages et autres choses du même genre. Si l'importance de l'incidence sur la navigation constituait le seul critère, il est difficile d'envisager l'approbation d'un barrage du même type que celui en l'espèce. *Il est donc évident que le ministre doit tenir compte de plusieurs éléments dans toute analyse coûts-avantages visant à déterminer s'il est justifié dans les circonstances de gêner d'une façon importante la navigation.*

Il se peut que le ministre des Transports dans l'exercice de ses fonctions en vertu de l'art. 5 ait toujours tenu compte de l'incidence environnementale d'un ouvrage, tout au moins en ce qui concerne d'autres domaines de compétence fédérale, comme les Indiens ou les terres indiennes. Bien que cela puisse être le cas, le Décret sur les lignes directrices exige officiellement qu'il le fasse et, je ne vois rien là d'incompatible avec les fonctions que lui attribue l'art. 5¹⁹⁹.

Le juge La Forest a non seulement conclu qu'il ne convenait pas que le ministre responsable de la *LPEN* de tenir compte des incidences environnementales d'un ouvrage sur d'autres secteurs de compétence comme les Indiens et les terres de réserve, la pêche et les parcs nationaux, mais il a clairement fait allusion au fait que la Couronne fédérale a toujours eu le pouvoir d'étudier les incidences environnementales sur les intérêts fédéraux, même avant l'avènement des procédures d'examen et d'évaluation environnementales découlant du *Décret sur les lignes directrices* en 1984 et l'adoption de la *Loi sur l'évaluation environnementale* en 1994. Ce résultat est conforme avec la conclusion du juge La Forest que le Parlement a la pouvoir de légiférer à l'égard des questions environnementales au moins dans la mesure où elles touchent l'exercice de pouvoirs sur des domaines particuliers de compétence comme les Indiens et les terres réservées aux Indiens, la pêche, les eaux navigables et les parcs nationaux.

Enfin, il est important d'observer que le juge La Forest a statué que le ministre des Transports a une «obligation positive de réglementation» parce que la *LPEN* contient un «mécanisme de réglementation qui prévoit qu'il est nécessaire d'obtenir l'approbation du ministre avant qu'un ouvrage qui gêne

¹⁹⁹ *Friends of the Oldman River Society c. Canada* (1992), 88 D.L.R. (4th) 1, p. 23-24 (C.S.C.). Italiques ajoutés.

sérieusement la navigation puisse être placée dans des eaux navigables ou sur, sous, au-dessus ou à travers de telles eaux²⁰⁰. Même si la Cour étudiait une version plus récente de la *Loi*, le point de vue que la Couronne a une obligation positive d'exercer son pouvoir de réglementation en vertu de la LPEN trouve appui dans le raisonnement du Conseil privé dans l'arrêt *Province of Bombay v. City of Bombay*, cité et approuvé par le juge dans l'arrêt *Friends of the Oldman River Society* :

Si l'on peut affirmer qu'au moment où la Loi a été adoptée et a reçu la sanction royale, il ressortait clairement de son texte qu'elle serait privée de toute efficacité si elle ne liait pas la Couronne, on peut déduire que la Couronne a accepté d'être liée²⁰¹.

Étant donné la conclusion du juge La Forest voulant que le droit public de navigation l'emporte sur les droits du propriétaire du lit d'un cours d'eau, même lorsque le propriétaire en est la Couronne, il va de soi que l'objet de la LPEN ne peut être accompli que si le ministre responsable a une obligation positive d'exercer le pouvoir de réglementation que lui a confié le Parlement.

Par conséquent, nous concluons que la Couronne fédérale avait le pouvoir en tout temps d'étudier si le barrage Bennett aurait des incidences sur les intérêts fédéraux, y compris les Indiens et les terres réservées aux Indiens, compétence prévue à la catégorie 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Nous concluons aussi que la Couronne fédérale avait une obligation positive d'exercer son pouvoir de réglementation et, au moment de décider si elle approuvait le projet de barrage, la Couronne avait le pouvoir discrétionnaire de déterminer si la construction du barrage aurait des incidences sur des intérêts fédéraux, y compris sur les droits issus de traité de la Première Nation et sur les intérêts de celle-ci dans la RI 201. Le fait d'interpréter les compétences législatives et constitutionnelles de la Couronne de façon plus limitée irait à l'encontre de l'objet de la *Loi*, qui, essentiellement, est et était un outil pour régir la navigation et protéger les propriétaires riverains des effets négatifs des ouvrages construits dans des cours d'eau navigables. Même si la LPEN ne contient pas de disposition explicite liant la Couronne provinciale, la *Loi*, par déduction nécessaire, lie la Cou-

²⁰⁰ *Friends of the Oldman River Society c. Canada* (1992), 88 D.L.R. (4th) 1, p. 30 (C.S.C.).

²⁰¹ *Province of Bombay v. City of Bombay*, [1947] AC 58, p. 63, approuvé par *Friends of the Oldman River Society c. Canada* (1992), 88 D.L.R. (4th) 1, p. 38 (C.S.C.).

ronne provinciale qui devait obtenir l'approbation des ouvrages qui pourraient nuire à la navigation²⁰².

Compte tenu des constatations qui précèdent, nous concluons que la Couronne avait l'obligation d'agir et pouvait exercer un pouvoir discrétionnaire considérable. Il est en outre clair que la décision du Canada de ne pas exercer ses pouvoirs discrétionnaire a eu une grande incidence sur les intérêts légaux et pratiques de la Première Nation. Nous passerons maintenant à la troisième, et dernière, étape de la méthode d'analyse exposée dans *Frame c. Smith*.

Particulièrement vulnérable ou à la merci du fiduciaire

La Commission conclut que la Première Nation était, en réalité, particulièrement vulnérable au pouvoir discrétionnaire de la Couronne de régir la construction et l'exploitation du barrage Bennett. Le gouvernement fédéral était tout à fait au courant des projets hydroélectriques de la Colombie-Britannique sur la rivière de la Paix avant que le barrage ne soit terminé. Après l'annonce publique faite par le premier ministre Bennett de l'intention de son gouvernement de construire le barrage en 1957, le projet hydroélectrique de la rivière de la Paix est devenu l'un des sujets en vue de l'époque. Il semble, d'après les nombreux ouvrages et articles écrits sur la vision du premier ministre Bennett d'aménager la rivière de la Paix, que le projet avait aussi une dimension politique qui a eu préséance sur les discussions qui se déroulaient depuis des années entre la Colombie-Britannique, le Canada et les États-Unis en vue de mettre en valeur le potentiel hydroélectrique du fleuve Columbia. Avec la création de B.C. Hydro en 1962, le premier ministre Bennett cherche à faire en sorte que la Colombie-Britannique soit la principale bénéficiaire de l'immense richesse que le barrage Bennett engendrerait²⁰³. Étant donné l'ampleur de ce projet, il est clair que la Couronne savait très tôt que la régularisation de la rivière de la Paix était susceptible d'avoir des effets importants en aval. En fait, le dossier historique confirme que la Couronne fédérale avait entrepris une étude en 1950 par l'entremise de la Direction générale des ressources hydrauliques afin de déterminer quelles effets le barrage aurait sur la navigation.

202 *Friends of the Oldman River Society c. Canada* (1992), 88 D.L.R. (4th) 1, p. 38 (C.S.C.).

203 À cette époque, le premier ministre Bennett explique que la création de la B.C. Hydro and Power Authority était nécessaire : [traduction] « Parce que le le gouvernement fédéral a refusé d'agir en donnant à la Colombie-Britannique un juste retour sur les impôts payés par les sociétés d'électricité, le présent gouvernement a pour politique qu'à peu près toute l'énergie électrique fournie au public le soit par le secteur public. » : Earl K. Pollon and Shirlee Smith Matheson, *This Was Our Valley* (Calgary: Detselig Enterprises Ltd, 1989) p. 196.

La Première Nation était particulièrement vulnérable au pouvoir discrétionnaire de la Couronne parce qu'elle ne connaissait pas les effets réels ou potentiels du barrage. Il est remarquable de constater l'absence dans les faits soumis à la Commission d'éléments de preuve que des représentants des gouvernements du Canada ou de la Colombie-Britannique aient consulté la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca ou informé ses membres que l'écologie, la flore et la faune du delta pourrait être modifiée de façon importante par le barrage Bennett. Pas plus que la Première Nation ait eu l'occasion de donner son avis sur la planification et l'aménagement du barrage Bennett. Ce n'est que lorsque l'écoulement de la rivière de la Paix a été interrompu pour remplir le réservoir en 1968 que les membres de la bande ont commencé à se rendre compte qu'un ouvrage construit à 650 kilomètres aurait des répercussions importantes sur leurs et sur leurs terres.

Le delta commence à s'assécher et en 1970, le Canada reconnaît que les impacts sur les habitats fauniques «sont immédiats et graves». Malgré cela, il faudra un groupe de scientifiques et le premier ministre de l'Alberta pour porter les préoccupations des résidents autochtones de la région du delta à l'attention du gouvernement fédéral. Le 2 juillet 1970, le premier ministre de l'Alberta, Harry Strom, écrit au premier ministre Trudeau pour manifester ses préoccupations face à la controverse croissante par rapport au barrage Bennett. Voici la teneur de sa lettre :

[Traduction]

En plus des inconvénients manifestes pour l'industrie du piégeage et les répercussions négatives prévues relativement à la pêche commerciale sur l'ensemble du lac, qui affecteront le mode de vie de 1 500 personnes, un habitat faunique d'une superficie de 1 000 milles carrés subira des transformations radicales. Bien qu'il soit difficile de prévoir à l'heure actuelle les conséquences ultimes d'un tel ouvrage, il y a lieu de croire que le Canada perdra ainsi un des milieux naturels les plus importants au plan écologique de tout le continent nord-américain.

Les nombreuses ramifications ont de quoi inquiéter le gouvernement albertain. Pourtant, ce n'est pas lui qui est à l'origine du problème. La plus grande partie de la région touchée relève du gouvernement fédéral, tandis que les tenants et les aboutissants du problème ont des implications à l'échelle nationale. Par conséquent, le gouvernement albertain estime que le gouvernement fédéral a la responsabilité et le devoir de corriger la situation actuelle. Nul doute que vous conviendrez que seul le gouvernement du Canada pourrait être tenu responsable des effets nuisibles qui résulteraient²⁰⁴.

²⁰⁴ John A. MacDonald, sous-ministre, Travaux publics, à J. Austin, sous-ministre, Énergie, Mines et Ressources, Ottawa, 14 août 1970 (Pièce de la CRI, onglet 12N, CRI, p. 271-272).

Mis à part des discrètes tentatives pour inviter la Colombie-Britannique ou B.C. Hydro à participer à des discussions conjointes en vue de déterminer la façon de régler les effets environnementaux sur le delta, le Canada n'a pas exercé son pouvoir réglementaire afin de veiller à ce que les intérêts fédéraux soient protégés.

Le Canada connaissait ou aurait dû connaître les impacts qu'aurait le barrage sur l'économie ou le mode de vie de la Première Nation et cette information aurait dû être divulguée à la Première Nation dès que l'occasion s'est présentée. Le fait que le Canada ne donne pas promptement de l'information sur le barrage et sur les dommages imminents au delta a amplifié les effets de la vulnérabilité de la Première Nation parce qu'elle a été privée de la possibilité de faire des représentations à la B.C. Hydro ou d'invoquer les recours dont elle disposait pour essayer d'empêcher les dommages ou de les atténuer.

Il est à noter qu'un agent des Indiens, M. Jack Stewart, a continué d'administrer la plupart des affaires de la Première Nation jusqu'à ce qu'il prenne sa retraite vers 1973. En tant que représentants sur place du ministre des Affaires indiennes, les agents des Indiens étaient chargés d'une vaste gamme de question touchant les affaires de la bande. L'agent des Indiens aidait le conseil de bande à administrer ses affaires, rédigeait les résolutions du conseil de bande et les règlements administratifs, et voyait à certains des besoins les plus fondamentaux de la collectivité, y compris la distribution de l'aide sociale aux membres qui en avaient besoin²⁰⁵.

Une action est intentée en 1970 par la Première Nation et un certain nombre d'autres requérants contre B.C. Hydro, mais on se rappellera que la Première Nation avait encore un contrôle limité sur sa propre administration et ses affaires. La Première Nation ne disposait pas à ce moment des fonds nécessaires pour mener à termes des poursuites visant à protéger ses terres de réserve et avait des ressources très limitées pour attaquer B.C. Hydro et la province de la Colombie-Britannique relativement à un projet de cette ampleur. La nature technique de la preuve démontre que la Première Nation aurait eu besoin de ressources considérables pour se procurer et produire l'information, les données techniques, les études et les éléments de preuve nécessaire pour prouver ses prétentions devant un tribunal. La Couronne non seulement possédait la connaissance du barrage et de ses conséquences potentielles, mais elle disposait de ressources virtuellement illimitées pour

²⁰⁵ Par exemple, voir le témoignage du chef Tony Mercredi, Transcriptions de la CRI, 27 novembre 1996, p. 122-127 et de Lawrence Courtoreille, membre de la Première Nation crie de Mikisew, p. 128.

étudier ses effets sur l'hydraulique et l'écologie du delta, forcer B.C. Hydro à se conformer à ses pouvoirs réglementaires sous le régime de la *LPEN*, et prendre les mesures qu'elle estimerait nécessaire pour empêcher les effets du barrage ou les atténuer. Malgré que, suivant une analyse attentive et l'examen des solutions disponibles, le Canada aurait pu décider que l'intérêt public plus large doit l'emporter sur la préservation et le maintien de l'écologie du delta, nous sommes d'avis que le Canada aurait dû prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que la Première Nation obtienne une indemnisation convenable pour les dommages causés à la RI 201, pour l'exercice de ses droits issus de traités et pour la destruction de son mode de subsistance.

En conséquence, nous concluons que la Première Nation était particulièrement vulnérable à l'exercice du pouvoir unilatéral et discrétionnaire de la Couronne fédérale. C'était la Couronne qui disposait du pouvoir de réglementer relativement à la construction et l'exploitation du barrage, et non la Première Nation. En outre, la Couronne avait les ressources et l'influence pour empêcher les dommages causés à la RI 201, les atténuer ou exiger compensation. La raison pour laquelle la Couronne a choisi de ne pas exercer ce pouvoir sur le barrage Bennett alors que les membres de la Première Nation subissaient un préjudice indû nous laisse perplexe étant donné la nature du rapport de fiduciaire de la Couronne avec les peuples autochtones et les engagements qu'elle a pris dans les traités.

Degré de diligence et manquement à l'obligation de fiduciaire

Pour les raisons indiquées ci-dessus, nous concluons que la Couronne avait envers la Première Nation une obligation de fiduciaire d'empêcher ou d'atténuer les dommages causés par le barrage à la RI 201 ou de tenter d'obtenir compensation pour ces dommages. Étant donné que la nature du rapport de fiduciaire de la Couronne avec les Premières Nations a été décrit par les tribunaux comme *sui generis*, le degré de diligence que la Couronne doit satisfaire dans chaque cas dépendra des faits et circonstances propres à l'affaire. Dans les cas touchant la gestion des sommes en fiducies ou des terres cédées, la jurisprudence montre que le degré de diligence est grand parce que la nature du devoir est analogue à ce que l'on exige d'une fiduciaire²⁰⁶. Dans des affaires comme *Sparrow* où le point en litige a trait à

206 Par exemple, dans *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, p. 388, le juge Dickson a statué que la Couronne avait manqué à son obligation de fiduciaire et que « L'*equity* ne sanctionnera pas une conduite peu scrupuleuse de la part d'une fiduciaire qui doit faire preuve d'une loyauté absolue envers son commettant. »

l'adoption d'une loi ou à l'exercice d'un pouvoir de réglementation qui enfreint des droits ancestraux existants ou issus de traité, cette obligation ne constitue pas une loyauté en bloc envers la Première Nation puisqu'il faut faire l'équilibre entre d'autres intérêts et les droits ancestraux ou issus de traité en question; cette obligation consiste plutôt à veiller à ce que la législation ou le règlement réponde à une norme rigide de justification afin de minimiser les entraves à l'exercice de ces droits.

Dans l'affaire en l'espèce, nous convenons avec le conseiller juridique de la Première Nation que le degré de diligence applicable est fondé sur ce qu'une personne prudente ordinaire ferait pour gérer ses propres affaires²⁰⁷. Ainsi, la Couronne devait prendre des mesures raisonnables et faire preuve d'une prudence ordinaire en protégeant la RI 201 et le mode de subsistance de la Première Nation contre les dommages irréparables. La Couronne, par ailleurs, a fait valoir qu'elle n'avait ni l'obligation ni le pouvoir d'agir au nom de la Première Nation. Respectueusement, nous estimons que la Couronne a tort sur ces deux points. Nous avons déjà conclu que la Couronne avait l'obligation d'agir en tenant compte de ses obligations contenues dans le traité, de la gravité des dommages causés à la RI 201, et du préjudice indû subi par les membres de la Première Nation. Tout ce qu'il reste à déterminer ce sont les mesures raisonnables que la Couronne aurait dû prendre pour protéger les intérêts de la Première Nation.

Nous avons déjà conclu que la Couronne avait, en vertu de la LPEN, le pouvoir de réglementer relativement à la construction et l'exploitation du barrage. Malgré cela, la Couronne n'a pas exercé ce pouvoir. Pourquoi donc? Le Canada a laissé entendre qu'il n'était pas intervenu parce que les études réalisées par la Direction générale des ressources hydrauliques en 1959 et 1962 étaient équivoques et que le barrage aurait pu être profitable à la navigation. La preuve dont nous sommes saisis laissent croire toutefois que les conclusions du rapport de 1962 reposaient sur l'hypothèse erronée que le débit de la rivière de la Paix serait fixé à un minimum de 10 000 pieds cubes à la seconde. Dès 1968, une note de service interne du gouvernement fédéral indique que la Couronne fédérale savait clairement que ce débit minimum n'était pas respecté :

²⁰⁷ *Fales c. Canada Permanent Trust Co.* (1976), 70 DLR (3d) 257, p. 267, [1977] 2 RCS 302; appliqué dans *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada [subnom. Apsassin]* (1995), 130 DLR (4^e) 193, p. 230 (CSC).

[Traduction]

Les niveaux minimum de déversement pour l'eau du réservoir étaient régis par le permis conditionnel accordé en 1962 par le gouvernement provincial. Toutefois, au printemps 1968, les seuils de débit maximum de 1968 ont été ramenés de 10 000 pieds cubes à la seconde selon les exigences du permis, à environ 1 000 pieds cubes à la seconde. La faible quantité d'eau de ruissellement à l'époque a concouru à aggraver la situation dans l'ensemble du bassin du fleuve Mackenzie²⁰⁸.

Une note de service internes du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources en 1970 indique que la Colombie-Britannique a été informée en 1962 qu'un permis devait être délivré en vertu de la *LPEN* et que le sous-ministre des Travaux publics considérait que le barrage était illégal depuis avril 1967. La même note de service reconnaît que le gouvernement fédéral était au courant que les faibles niveaux d'eau de la rivière de la Paix et dans l'ensemble du delta avaient des répercussions négatives sur les intérêts fédéraux, comme la navigation, la pêche, la faune et, en particulier, les droits fédéraux de propriété sur les réserves indiennes :

[Traduction]

On aurait pu invoquer auprès du gouvernement de la Colombie-Britannique l'argument que la diminution du débit entraînera des séquelles pour les riverains, dont les membres d'une réserve indienne ainsi que les trappeurs et les personnes qui recourent à la navigation dans les Territoires-du-Nord-Ouest, mais cela n'a pas été fait²⁰⁹.

Concernant la navigation, l'auteur se dit d'avis que :

[Traduction]

Le ministère des Travaux publics a tergiversé en hésitant à invoquer la *Loi sur la protection des eaux navigables* jusqu'à ce qu'il soit trop tard pour exercer une influence quelconque sur la B.C. Hydro and Power Authority²¹⁰.

Le Canada affirme que lorsqu'il a été informé de l'ampleur des problèmes causés par le barrage Bennett sur les intérêts fédéraux en 1970, il a effectivement pris des mesures pour répondre à ces préoccupations. En 1970, le premier ministre Trudeau a écrit au premier ministre Bennett afin de

208 J. Austin, sous-ministre, Énergie, Mines et Ressources, au ministre, 17 juillet 1970 (Pièce 1B, onglet F, CRI p. 275)

209 J. Austin, sous-ministre, Énergie, Mines et Ressources, au ministre, 17 juillet 1970 (Pièce 1B, onglet F, CRI p. 277)

210 J. Austin, sous-ministre, Énergie, Mines et Ressources, au ministre, 17 juillet 1970 (Pièce 1B, onglet F, CRI p. 276)

demander une rencontre entre les gouvernements intéressés pour discuter des mesures qui devraient être prises étant donné la «la dégradation des conditions sociales et environnementales dans la région du lac Athabasca et du delta» qui avait une incidence sur les attributions fédérales relatives «au territoire des parcs nationaux, à la faune des parcs et à la situation économique des populations amérindiennes²¹¹.» Rien ne montre que le premier ministre Bennett ait jamais répondu à cette lettre. Une lettre semblable est écrite par le ministre fédéral des Pêches et des Forêts à son homologue provincial en décembre 1970 afin de demander la participation de la province à des discussions visant à régler les dommages environnementaux causés par le barrage; il y propose même les solutions suivantes :

[Traduction]

Sous réserve de certaines précautions, surtout en 1971, il se peut qu'un régime d'écoulement consistant à ouvrir les vannes au barrage Bennett soit préférable aux variations qui caractérisent la rivière de la Paix. Cela permettra d'éviter des inondations dévastatrices, à condition qu'il y ait une collaboration étroite entre les diverses autorités compétentes en Colombie-Britannique, en Alberta et dans les Territoires-du-Nord-Ouest.

Des barrages en enrochement sur les chenaux du delta servant de déversoir pourraient avoir un effet positif sur l'environnement local. *Une autre possibilité serait de laisser écouler de l'eau du réservoir derrière le barrage Bennett selon un calendrier saisonnier approprié. Toutefois, il sera difficile d'examiner intelligemment ces deux solutions tant que l'on ne connaîtra pas avec un minimum de certitude le mode d'opération que prévoit B.C. Hydro pour la production hydroélectrique de cet ouvrage²¹².*

Encore une fois, la Colombie-Britannique choisit de ne pas répondre à l'invitation du Canada à participer à des discussions. Il y a bien eu des discussions techniques concernant les incidences environnementales du barrage sur le delta en 1970 auxquelles participe un groupe de travail intergouvernemental formé de représentants du Canada, de l'Alberta et de la Saskatchewan, et qui exprime un sentiment général d'impuissance devant le fait que la Colombie-Britannique n'était pas des discussions. Les tentatives pour obtenir la participation de la province aux travaux sur les préoccupations touchant la pêche s'avèrent elles aussi infructueuses.

211 Honorable Pierre Elliot Trudeau, premier ministre du Canada, à l'honorable W.A.C. Bennet, premier ministre de la Colombie-Britannique, 12 août 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12L, CRI 288-290).

212 Jack Davis, ministre des Pêches et des Forêts, à Ray Wilson, ministre provincial des Terres, des Forêts et des Ressources hydrauliques, Victoria, C.-B., 9 décembre 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12P, CRI p. 298. Italiques ajoutés.

Même s'il est clair d'après la preuve dont nous disposons que la Couronne fédérale savait que le barrage Bennett pourrait avoir des impacts importants sur la navigation et sur d'autres intérêts fédéraux et a effectivement tenté d'inviter le gouvernement de la Colombie-Britannique et la B.C. Hydro à participer à des discussions pour régler ces préoccupations, ces ouvertures et ces invitations n'ont pas été assez loin. La Couronne avait le pouvoir, et le devoir, de veiller à ce que les approbations exigées dans la *LPEN* soient respectées. Le pouvoir de réglementation du Canada en vertu de la *LPEN*, lorsqu'utilisé conjointement avec sa vaste compétence sur la navigation et sur d'autres domaines de compétence fédérale, donnait à la Couronne fédérale une base solide pour entreprendre des discussions avec la Colombie-Britannique quant aux incidences potentielles du projet sur les intérêts fédéraux situés en aval. En insistant simplement pour que la Colombie-Britannique obtienne l'autorisation prévue dans la *LPEN* ou en intentant des procédures pour veiller à ce qu'elle le fasse, le gouvernement fédéral aurait pu prendre la première mesure en vue de protéger les intérêts fédéraux qui risquaient de subir des dommages importants à cause de la construction et de l'exploitation du barrage. Même lorsque la Couronne fédérale a pris connaissance des incidences négatives sur la RI 201 et sur le bien-être économique des Indiens et des Métis du delta des rivières de la Paix et Athabasca, la Couronne a choisi de ne pas exercer le pouvoir réglementaire que lui conférait la *LPEN*.

Nous ne sommes pas convaincus non plus que les autres initiatives de la Couronne pour atténuer les effets du barrage sur le delta l'ont dégagée de ses obligations de fiduciaire envers la Première Nation. À la suite des recommandations d'un groupe de travail, une digue de roche temporaire est construite sur le chenal des Quatre Fourches en 1971, mais elle est détruite après qu'elle eut occasionné de graves inondations en 1974. On a aussi construit des digues à crête fixe sur la rivière des Roches en 1975 et sur la Revillon Coupé en 1976, mais ces tentatives d'atténuation ne réussissent pas à rétablir les niveaux d'eau dans le delta aux conditions antérieures au barrage. Éléments des plus importants, elles n'ont pas eu l'effet souhaité de remplir à nouveau les lacs surélevés ou les bassins haut-perchés.

En termes simples, c'était trop peu, trop tard. De nombreuses études ont été réalisées depuis la construction du barrage, y compris en 1996 la *Northern Rivers Basin Study* menée conjointement par le Canada, l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest qui mettait l'accent sur le rapport étroit entre la régularisation des débits d'eau dans la rivière de la Paix et les tentatives

d'atténuer les effets du barrage sur le delta. La *Northern Rivers Basin Study* concluait que les tentatives de rétablir les niveaux d'eau avaient permis de restaurer les niveaux de nombre des lacs et chenaux situés plus bas, sans inonder les bassins perchés. L'étude mettait l'accent sur la nécessité d'une approche coordonnée avec le gouvernement de la Colombie-Britannique en vue de modifier le régime d'exploitation du barrage si l'on voulait que les efforts futurs d'atténuation soient fructueux. Enfin, le comité d'étude insiste sur le fait que «la stabilité environnementale doit primer sur les impératifs économiques liés à la production hydroélectrique»²¹³.

La Couronne avait un pouvoir et une influence considérables sur le barrage. Si B.C. Hydro ne répondait pas aux préoccupations du gouvernement fédéral ou n'atténuait pas les dommages au delta et à la RI 201, le ministre pouvait ordonner que le barrage soit détruit. Même s'il est extrêmement peu probable que le ministre aurait utilisé ce recours extraordinaire en pareilles circonstances, cela donnait sûrement à la Couronne le pouvoir au moins d'obliger la tenue de discussions avec B.C. Hydro pour protéger les intérêts fédéraux. Nous n'acceptons pas la suggestion que ces discussions auraient été un exercice futile, parce que la preuve scientifique laisse croire qu'une approche coordonnée entre la Colombie-Britannique, B.C. Hydro, le Canada et l'Alberta aurait pu permettre d'atténuer les effets sur le delta, tout en permettant à la Colombie-Britannique d'atteindre ses objectifs économiques. Si on avait laissé de l'eau s'écouler à certaines périodes de l'année et dans certaines quantités, cela aurait permis de reproduire l'effet des inondations naturelles du printemps et de régénérer les bassins haut-perchés.

En dernière analyse, la Couronne avait le pouvoir réglementaire, sinon le devoir, de veiller à ce que le barrage Bennett soit conforme aux exigences de la *LPEN*. L'exercice de ce pouvoir réglementaire ne limitait pas le ministre des Travaux publics à n'examiner que les effets potentiels du barrage sur la navigation. Le ministre avait le vaste pouvoir discrétionnaire d'examiner les incidences environnementales qu'il aurait sur d'autres domaines relevant de la compétence législative du Parlement, y compris les Indiens et les terres de réserve. Si le Canada avait insisté pour que le barrage soit construit et exploité selon les exigences de la *LPEN*, la preuve technique montre que le Canada aurait pu imposer des modalités à l'exploitation du barrage afin de veiller à ce que les incidences sur les intérêts fédéraux soient minimisés. L'une des mesures, proposée par le ministre des Pêches et des Forêts en

213 *Northern River Basins Study*, p. 8 (Pièce 3 de la CRI).

1970 et par le comité de la *Northern Rivers Basin Study* en 1996, aurait été de prévoir des conditions relatives à l'écoulement d'eau selon certaines quantités et à certaines périodes de l'année de manière à recréer les conditions naturelles d'inondation du printemps qui rechargeaient périodiquement les bassins haut-perchés avant la construction du barrage.

Pourquoi le gouvernement du Canada n'a-t-il pas exercé son pouvoir réglementaire? Le conseiller juridique de la Première Nation laisse entendre que l'inaction du Canada était motivé par des considérations politiques :

[Traduction]

Nous sommes d'avis que la raison pour laquelle cette question de compétence fédérale a été mise de côté relève purement de l'opportunisme politique. Le gouvernement fédéral ne voulait simplement pas contester ce qui, à la fin des années 1960, représentait le symbole de la croissance économique, du pouvoir et de l'indépendance de la Colombie-Britannique, et que le barrage W.A.C. Bennett, du nom de l'ancien premier ministre provincial, était un projet trop prestigieux, trop important pour la Colombie-Britannique pour que le gouvernement fédéral fasse jouer son influence au nom des intérêts de quelques poissons, de quelques bisons et de quelques Indiens²¹⁴.

Quelles que soient les raisons pour lesquelles le Canada a décidé de ne prendre aucune mesure pour protéger la RI 201 de dommages environnementaux importants, nous sommes d'avis que les actions et les omissions de la Couronne ne satisfont pas au degré de diligence attendu d'un fiduciaire en pareilles circonstances. La Couronne n'a simplement pas pris les mesures nécessaires qu'une personne d'une prudence ordinaire aurait prises dans la gestion de ses propres affaires. Par conséquent, nous concluons que la Couronne a manqué à son devoir de fiduciaire envers la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca en omettant de prendre des mesures raisonnables pour empêcher ou atténuer les dommages causés à la RI 201 et au mode de subsistance de la Première Nation ou pour obtenir une compensation pour ces dommages.

À notre avis, la Couronne fédérale avait le pouvoir extraordinaire d'imposer des conditions à l'exploitation du barrage, mais elle a choisi de ne pas l'exercer. Même si on pourrait dire que ce pouvoir n'était pas conféré au ministre responsable pour qu'il l'exerce au seul bénéfice des Premières Nations, il est raisonnable de déduire que, lorsque des ouvrages publics ont des impacts importants sur des intérêts fédéraux et sur d'autres questions

²¹⁴ Transcriptions de la CRI, 30 septembre 1997, p. 16 (Jerome Slavik).

d'intérêt national, le Parlement voulait que le ministre exerce ce pouvoir de manière proactive. Le fait de l'envisager autrement irait à l'encontre de la volonté du Parlement et de l'objet de la *Loi*.

Il s'agit d'une situation où il était impérieux que le gouvernement du Canada intervienne au nom des Autochtones et des Canadiens en général, qui ont en commun une préoccupation sincère face à l'intégrité de l'une des régions écologiques les plus riches et les plus fragiles du continent. Le delta Paix-Athabasca possède une valeur intrinsèque pour tous les Canadiens et des efforts auraient dû être déployés pour préserver l'intégrité du delta tout essayant de tenir compte des besoins en matière de développement économique. Le gouvernement fédéral avait des intérêts importants dans le maintien du delta au bénéfice des générations futures. Le barrage Bennett a eu des impacts sur les compétences de la Couronne fédérale sur les parcs nationaux, la navigation, les droits de riverains, les droits de propriété de la Couronne sur les terres indiennes, la préservation du poisson et des zones de freille du poisson, la conservation des terres humides pour les oiseaux migrateurs, et le bien-être économique de centaines d'Autochtones qui se fiaient sur la Couronne pour protéger et préserver leurs droits issus de traité et leurs droits sur les terres de réserve. En refusant de prendre des mesures raisonnables pour empêcher ou atténuer les dommages environnementaux causés au delta, la Couronne a abandonné les intérêts légitimes de tous les Canadiens et assurément les droits issus de traité de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca.

QUESTION 2 INTERFÉRENCE DANS LES DROITS ISSUS DE TRAITÉ

Pour les raisons précitées, nous concluons qu'aucune interprétation de traité ne pourrait justifier une atteinte aussi majeure aux droits issus de traité d'une Première Nation et la destruction de son mode de subsistance. Bien que dans le présent cas l'interférence dans les droits issus de traité n'ait pas été commise directement par les actes de la Couronne fédérale, nous concluons que le Canada a manqué à ses obligations de fiduciaire envers la Première Nation en ne prenant pas des mesures raisonnables pour empêcher ou atténuer les dommages environnementaux causés au delta et plus particulièrement à la RI 201. Compte tenu de cette conclusion, nous refusons d'examiner les prétentions de la Première Nation selon lesquelles la Couronne n'a pas satisfait au critère de justification exposé dans l'arrêt *Spar-*

*row*²¹⁵. En termes généraux, nous sommes d'avis que le critère de *Sparrow* concernant ce qui est nécessaire pour justifier une atteinte à des droits issus de traités ne s'applique pas en l'espèce parce que les événements en question ont eu lieu avant l'enchâssement des droits ancestraux existants et issus de traités au par. 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cela étant dit, nous n'hésitons pas à conclure que, sauf dans la mesure où la *LTRN* a éteint le droit issu de traité de chasse, de piéger et de pêcher à des fins commerciales, la preuve dont nous sommes saisis ne démontre pas une intention « claire et évidente » de la part de la Couronne d'éteindre les droits consentis à la Première Nation par le Traité 8 de chasser, de piéger et de pêcher à des fins alimentaires et d'utiliser la RI 201 à son usage et son profit exclusifs. Même si le barrage a eu pour effet de nuire grandement à l'exercice de ces droits issus de traité, ils n'ont jamais été éteints et ces droits existants sont maintenant protégés par le par. 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Nous refusons aussi d'examiner l'argument de la Première Nation selon lequel la Couronne provinciale ou fédérale avait une obligation positive aux termes de la *LTRN* de garantir l'approvisionnement de gibier et de poisson aux Indiens parce que cela ajoute peu, voire pas du tout, de signification à nos conclusions dans la présente enquête.

215 *R. c. Sparrow*, [1990] 1 RCS 1075; (1990) 70 D.L.R. (4th) 385.

PARTIE V

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

CONCLUSIONS

On a demandé à la Commission de faire enquête à savoir si le gouvernement du Canada était justifié de rejeter la revendication particulière de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca et de faire rapport à ce sujet. Pour déterminer si la revendication révèle une obligation légale non respectée par le Canada envers la Première Nation, nous avons dû étudier quatre questions. À notre avis, la question centrale dont nous sommes saisis est de savoir si la Couronne avait l'obligation de fiduciaire envers la Première Nation d'empêcher ou d'atténuer l'atteinte aux droits issus de traité de la Première Nation et les dommages causés à la RI 201 par la construction et l'exploitation du barrage Bennett ou de demander compensation à ce chapitre. Les questions entourant la nature et la portée des droits issus de traité et à savoir si la Couronne avait l'obligation de fiduciaire de protéger la RI 201 contre les dommages environnementaux ont aussi été étudiées en tentant de répondre à la question centrale.

Nos conclusions se résument comme suit.

QUESTION 1 OBLIGATIONS LÉGALES ET FIDUCIAIRES DE LA COURONNE FÉDÉRALE

La portée et la teneur des obligations de fiduciaire de la Couronne ne peuvent être déterminées qu'en examinant soigneusement la nature du rapport entre la Couronne et la Première Nation en question. La question essentielle pour déterminer si le pouvoir discrétionnaire de la Couronne lui permettait d'agir au nom de la Première Nation consiste à établir si elle s'était engagée à protéger les terres de réserve au nom de la Première Nation par une loi, une entente, un engagement unilatéral ou une ligne de conduite particulière. Après avoir soigneusement examiné les arguments présentés par le Canada et la Première Nation, nous concluons que la Couronne s'est, dans les faits,

engagée à protéger les droits issus de traité de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca et leur utilisation, leur occupation et leur jouissance exclusives de la RI 201.

Le pouvoir discrétionnaire de la Couronne de protéger les Indiens ainsi que l'utilisation et l'occupation de leurs terres de réserve découle de la *Proclamation royale de 1763*, de la catégorie 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et de la *Loi sur les Indiens*. En outre, la preuve entourant la négociation du Traité 8 et l'attribution des terres dans le delta Paix-Athabasca confirme que la Couronne s'est aussi engagée de manière spécifique à protéger la RI 201 et son riche habitat faunique et floral pour l'utilisation et au profit exclusifs de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca.

D'après la preuve historique dont nous sommes saisis dans la présente enquête, nous tirons les conclusions suivantes concernant la nature et le contenu des droits issus de traité de la Première Nation. Premièrement, l'objectif de la Couronne et son but en concluant le Traité 8 étaient de mettre fin au titre indien ou ancestral sur la zone visée par le traité et d'ouvrir ces terres à la colonisation, l'exploitation minière, la coupe de bois, le commerce ou d'autres fins. En même temps, la Couronne fédérale a convenu de protéger les économies et les modes de vie des Indiens qui reposaient sur la chasse, le piégeage et la pêche dans leurs régions traditionnelles. Deuxièmement, la raison pour laquelle la Première Nation a adhéré au Traité 8 était de protéger ses droits de chasse, de piégeage et de pêche. Le témoignage des anciens confirme que ces droits étaient fondamentaux à la culture, la collectivité, l'économie et le mode de vie de la Première Nation. Les garanties fermes des commissaires aux traités que ces droits seraient maintenus, et la promesse d'autres avantages, ont été les incitatifs qui ont fini par persuader les chefs de l'époque de signer les traités. Troisièmement, la RI 201 a été choisie par la bande à cause de son environnement riche et de l'abondance du rat musqué, du gibier, du poisson et des oiseaux. Le Canada a mis de côté la RI 201 aux fins expresses de donner à la Première Nation le droit exclusif de chasser, de pêcher et de piéger dans cette région et de protéger la capacité de la Première Nation de continuer son mode de vie et son économie traditionnels. Les fonctionnaires fédéraux le justifiaient par le fait que la RI 201 n'avait aucune autre valeur commerciale. Étant donné la ligne de conduite particulière de la Couronne en mettant de côté la RI 201 à l'usage et au profit exclusifs de la Première Nation pour l'aider à continuer à exercer ses activités traditionnelles, il est raisonnable pour la Première Nation de s'attendre à ce que la Couronne prenne des mesures raisonnables pour pro-

téger les ressources naturelles se trouvant dans la RI 201 de manière à ce que leur droits issus de traité aient un contenu significatif.

À notre avis, aucune interprétation raisonnable du Traité 8 ne pourrait permettre à un gouvernement d'anéantir la capacité d'une Première Nation d'exercer ses droits de chasse et pêche issus de traité ou de modifier fondamentalement le milieu dans lequel ces activités se déroulaient. Pas plus que nous croyons qu'une interprétation raisonnable du Traité 8 ne permettait à un gouvernement de détruire dans les faits les économies indiennes mêmes sur lesquelles reposait la signature du Traité 8. Plus particulièrement, aucune interprétation raisonnable du Traité 8 ne permettrait l'importante ingérence dans les droits issus de traités *sur des terres de réserve* mises de côté par le Canada spécifiquement parce qu'elles devaient servir comme territoire exclusif de chasse, de pêche et de piégeage à l'usage et au profit de la Première Nation. Malgré l'engagement de la Couronne à protéger ce territoire à l'usage exclusif de la Première Nation, la construction et l'exploitation du barrage Bennett a privé la Première Nation de l'usage bénéficiaire de ses droits issus de traité.

L'inéquité du résultat est dramatique. Le droit de la Couronne fédérale de prendre des terres aux fins de la colonisation et à d'autres fins a certainement été exercé dans la région visée par le Traité 8. Les Premières Nations ont honoré leur partie du traité et la Couronne a reçu les avantages de ce traité sous forme de terres et de ressources valant des millions de dollars. Malgré cela, la considération reçue par la Première Nation en vertu du Traité 8, à savoir, le droit de chasser, de piéger et de pêcher et leur droit à l'usage bénéficiaire exclusif de la RI 201 ont été rendus presque entièrement sans valeur à cause de la destruction de l'écologie de ces terres – une conséquence que le gouvernement du Canada aurait pu prévenir, ce qu'il a choisi de ne pas faire.

Pour les raisons qui précèdent, nous n'hésitons aucunement à conclure que les membres de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca ont subi des préjudices et des pertes économiques très graves à la suite de la destruction du delta et des dommages environnementaux causés à la RI 201. Étant donné la gravité des incidences pour cette collectivité, nous sommes d'avis que les membres de cette communauté avaient droit et continuent d'avoir droit de s'attendre que la Couronne prenne des mesures raisonnables de prévenir et d'atténuer les dommages à la RI 201, ou de demander une pleine compensation pour la destruction de son mode de subsistance, et pour l'ingérence importante dans ses droits de chasse et de pêche garantis par le Traité 8.

Pour ce qui est de savoir si le Canada possédait un pouvoir discrétionnaire sur les intérêts juridiques et pratiques de la Première Nation, nous concluons que la Couronne fédérale pouvait exercer un pouvoir discrétionnaire considérable dans ses champs de compétences touchant la navigation, les droits de propriété fédéraux et les terres indiennes. Nous concluons aussi que la Couronne fédérale avait une obligation positive d'exercer son pouvoir de réglementation qui lui est conféré par la *Loi sur la protection des eaux navigables* et, au moment de décider si elle approuvait le projet de barrage, la Couronne avait le pouvoir discrétionnaire de déterminer si la construction du barrage aurait des incidences sur des intérêts fédéraux, y compris sur les droits issus de traité de la Première Nation et sur les intérêts de celle-ci dans la RI 201. Le fait d'interpréter les compétences législatives et constitutionnelles de la Couronne de façon plus limitée irait à l'encontre de l'objet de la *Loi*, qui, essentiellement, est et était un outil pour régir la navigation et protéger les propriétaires riverains des effets négatifs des ouvrages construits dans des cours d'eau navigables. En outre, la Couronne fédérale avait l'obligation fiduciaire en vertu de traité et de la *Loi sur les Indiens* de protéger et de préserver les droits issus de traité, l'assise foncière de la réserve, et les intérêts juridiques et économiques de la Première Nation.

La Commission conclut que la Première Nation était, en réalité, particulièrement vulnérable au pouvoir discrétionnaire de la Couronne de régir la construction et l'exploitation du barrage Bennett. Le gouvernement fédéral était tout à fait au courant des projets hydroélectriques de la Colombie-Britannique sur la rivière de la Paix avant que le barrage ne soit terminé, mais les représentants des gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique n'ont jamais consulté la Première Nation ou ne l'ont pas informé que le barrage Bennett pourrait modifier substantiellement l'écologie, la flore et la faune du delta. La Première Nation n'a pas eu non plus l'occasion de donner son avis sur la planification et l'aménagement du barrage Bennett de manière veiller à ce que ses intérêts et ses préoccupations soient pris en considération. La Première Nation était en outre vulnérable et à la merci du pouvoir discrétionnaire de la Couronne en ce sens qu'elle n'était pas au courant de la construction du barrage et de ses effets potentiels, et qu'elle ne possédait pas à cette époque les connaissances ou les ressources pour voir à cette affaire par elle-même.

Le Canada connaissait ou aurait dû connaître les impacts qu'aurait le barrage sur l'économie ou le mode de vie de la Première Nation et cette information aurait dû être divulguée à la Première Nation dès que l'occasion s'est

présentée. Le fait que le Canada ne donne pas promptement de l'information sur le barrage et sur les dommages imminents au delta a amplifié les effets de la vulnérabilité de la Première Nation parce qu'elle a été privée de la possibilité de faire des représentations à la B.C. Hydro ou d'invoquer les recours dont elle disposait pour essayer d'empêcher les dommages ou de les atténuer

C'était la Couronne qui disposait du pouvoir de réglementer relativement à la construction et l'exploitation du barrage, et non la Première Nation. En outre, la Couronne avait les ressources et l'influence pour empêcher les dommages causés à la RI 201, les atténuer ou exiger compensation. La raison pour laquelle la Couronne a choisi de ne pas exercer ce pouvoir sur le barrage Bennett alors que les membres de la Première Nation subissaient un préjudice indû nous laisse perplexe étant donné la nature du rapport de fiduciaire de la Couronne avec les peuples autochtones et les engagements qu'elle a pris dans les traités.

Étant donné la nature spécifique du rapport entre la Couronne et la Première Nation dans la présente affaire, nous concluons que le degré de diligence applicable en l'espèce est fondé sur ce qu'une personne prudente ordinaire ferait pour gérer ses propres affaires. Ainsi, la Couronne devait prendre des mesures raisonnables et faire preuve d'une prudence ordinaire en protégeant la RI 201 et le mode de subsistance de la Première Nation contre les dommages irréparables. À notre avis, la Couronne ne s'est pas acquittée de ce degré de diligence en l'espèce.

Il s'agit d'une situation où il était impérieux que le gouvernement du Canada intervienne au nom des Autochtones et des Canadiens en général, qui ont en commun une préoccupation sincère face à l'intégrité de l'une des régions écologiques les plus riches et les plus fragiles du continent. Le delta Paix-Athabasca possède une valeur intrinsèque pour tous les Canadiens et des efforts auraient dû être déployés pour préserver l'intégrité du delta tout essayant de tenir compte des besoins en matière de développement économique. Le gouvernement fédéral avait des intérêts importants dans le maintien du delta au bénéfice des générations futures. Le barrage Bennett a eu des impacts sur les compétences de la Couronne fédérale sur les parcs nationaux, la navigation, les droits de riverains, les droits de propriété de la Couronne sur les terres indiennes, la préservation du poisson et des zones de fraie du poisson, la conservation des terres humides pour les oiseaux migrateurs, et le bien-être économique de centaines d'Autochtones qui se fiaient sur la Couronne pour protéger et préserver leurs droits issus de traité

et leurs droits sur les terres de réserve. En refusant de prendre des mesures raisonnables pour empêcher ou atténuer les dommages environnementaux causés au delta, la Couronne a abandonné les intérêts légitimes de tous les Canadiens et assurément les droits issus de traité de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca.

**QUESTION 2 INTERFÉRENCE DANS LES
DROITS ISSUS DE TRAITÉ**

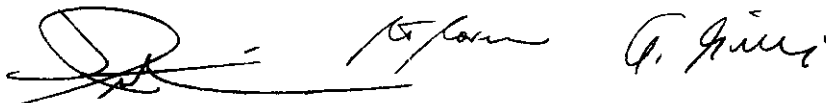
Pour les raisons précitées, nous concluons qu'aucune interprétation de traité ne pourrait justifier une atteinte aussi majeure aux droits issus de traité d'une Première Nation et la destruction de son mode de subsistance. Compte tenu de cette conclusion, nous refusons d'examiner les prétentions de la Première Nation selon lesquelles la Couronne n'a pas satisfait au critère de justification exposé dans l'arrêt *Sparrow*. Néanmoins, nous concluons que même si le barrage a eu pour effet de nuire grandement à l'exercice de ces droits issus de traité, ils n'ont jamais été éteints et ces droits existants sont maintenant protégés par le par. 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

RECOMMANDATION

Après avoir examiné en détail les faits et le droit applicable à la présente revendication, nous concluons que le Canada a manqué à ses obligations légales et fiduciaires envers la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca ne prenant pas des mesures raisonnables pour empêcher ou atténuer une atteinte injustifiée à ses droits issus de traité et pour les dommages environnementaux causés à la RI 201 par la construction et l'exploitation du barrage W.A.C. Bennett. En conséquence, nous concluons que le Canada a envers la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca une obligation légale non respectée et nous recommandons :

Que la revendication de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca soit acceptée aux fins de négociation aux termes de la Politique des revendications particulières du Canada.

Pour la Commission des revendications des Indiens



P.E. James Prentice, c.r. Coprésident de la Commission	Carole T. Corcoran Commissaire	Aurélien Gill Commissaire
---	-----------------------------------	------------------------------

Fait ce 31^e jour de mars 1998

ANNEXE A

ENQUÊTE RELATIVE À LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION DES CHIPEWYANS D'ATHABASCA

- 1 **Demande à la Commission de tenir une enquête** 4 mars 1996
- 2 **Séance de planification** 17 mai 1996
- 3 **Audiences publiques** 10 octobre 1996
27 novembre 1996

Deux audiences publiques ont été tenues. Lors de la première, le 10 octobre 1996, la Commission a entendu les témoignages de Tony Mercredi, Madeline Marcel, Victorine Mercredi, Eliza Flett, Josephine Mercredi, Daniel Marcel, Margaret Marcel, Mary Bruno et René Bruno. Les témoins experts entendus sont les suivants : Wim M. Veldman et David William Schindler.

Lors des audiences du 27 novembre 1996, les témoins étaient : Tony Mercredi, Lawrence Courtoreille, le chef Archie Cyprien et Victorine Mercredi.

- 4 **Plaidoiries** 30 septembre 1997
- 5 **Contenu du dossier officiel**

Le dossier officiel de l'enquête sur la revendication de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca relative au barrage W.A.C. Bennett et aux dommages causés à la réserve indienne n° 201 se compose des documents suivants :

- 22 pièces présentées au cours de l'enquête
- les mémoires écrits des conseillers juridiques de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca et du Canada

- les retranscriptions des audiences publiques et des plaidoiries (3 volumes)

Le rapport de la Commission et les lettres de présentation aux parties seront les dernières pièces versées au dossier officiel de la présente enquête.