

**COMMISSION DES
REVENDICATIONS DES INDIENS**

**RAPPORT DE MÉDIATION - NÉGOCIATIONS
AVEC LA QU'APPELLE VALLEY INDIAN
DEVELOPMENT AUTHORITY (QVIDA)
AU SUJET DES INONDATIONS**

DÉCEMBRE 2005

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|-------------------|--|----|
| PARTIE I | <u>INTRODUCTION</u> | 1 |
| | LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION | 1 |
| PARTIE II | <u>BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION</u> | 3 |
| | LES RÉOLUTIONS DU CONSEIL DE BANDE DE 1977 | 5 |
| | INSATISFACTION FACE AU RÈGLEMENT ET PRÉSENTATION D'UNE REVENDICATION PARTICULIÈRE | 6 |
| | ENQUÊTE DE LA CRI, 1994–1998 | 7 |
| PARTIE III | <u>NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION</u> | 11 |
| PARTIE IV | <u>CONCLUSION</u> | 15 |

PARTIE I

INTRODUCTION

Le présent rapport de médiation fait état de la tentative de négocier une revendication complexe et compliquée, à laquelle, pour les raisons expliquées plus loin, les parties n'ont pas réussi à trouver un règlement.

Le rapport ne décrit pas en détail les revendications des Premières Nations de la vallée de la Qu'Appelle, en Saskatchewan, relativement aux inondations subies. Les enjeux de la revendication et du processus d'enquête ont été traités par la Commission des revendications des Indiens (CRI) dans son rapport de février 1998, *Enquête sur la revendication relative aux inondations présentée par la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority*¹. Le rapport résume plutôt le contexte historique de la revendication, les étapes du processus d'examen des revendications particulières et l'enquête de la CRI. Tout en respectant le caractère confidentiel des discussions, on y décrit également le processus de négociation lui-même, et notamment le rôle des services de médiation de la CRI.

LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION

La Commission des revendications des Indiens a été constituée, dans le cadre d'une initiative conjointe, au terme d'années de discussions entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada quant à la façon d'améliorer le processus de traitement des revendications territoriales des Indiens au Canada. Après la création de la Commission, par décret, le 15 juillet 1991, Harry S. LaForme, ancien commissaire de la Commission des Indiens de l'Ontario, est nommé commissaire en chef de l'organisme. La CRI deviendra pleinement opérationnelle en juillet 1992, avec la nomination de six commissaires.

La Commission est investie d'un double mandat : elle a le pouvoir, premièrement, d'enquêter, en conformité avec la *Loi sur les enquêtes*, sur les revendications particulières rejetées par le Canada et, deuxièmement, de fournir des services de médiation à l'égard des revendications en cours de négociation.

¹ Commission des revendications des Indiens (CRI), *Enquête sur la revendication relative aux inondations présentée par la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua, Standing Buffalo, Sakimay, Cowessess et Ochapowace)*, (Ottawa, février 1998), publié dans (1998) 9 ACRI 159.

Le Canada classe la plupart des revendications dans l'une des deux catégories suivantes : les revendications globales et les revendications particulières. Les revendications globales sont en général fondées sur un titre ancestral non éteint et surviennent ordinairement dans des régions du pays où il n'existe pas de traité entre les Premières Nations et la Couronne. Les revendications particulières portent en général sur un manquement à des obligations découlant d'un traité ou sur des obligations légales que la Couronne n'a pas respectées, comme un manquement à une entente ou un différend quant aux obligations découlant de la *Loi sur les Indiens*.

C'est sur cette dernière catégorie de revendications que portent les travaux de la CRI. La Commission a pour mandat d'examiner en profondeur, avec les requérants et le gouvernement, une revendication rejetée et les motifs pour lesquels elle a été rejetée. La *Loi sur les enquêtes* donne à la Commission de vastes pouvoirs dans le déroulement de ses enquêtes, lui permettant de recueillir de l'information et de citer au besoin des témoins à comparaître. Si l'enquête permet de conclure que les faits et le droit démontrent que le Canada a envers les requérants une obligation légale non respectée, la CRI peut recommander au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien d'accepter la revendication.

En plus de mener des enquêtes, la Commission peut fournir des services de médiation à la demande des parties. Dès sa création, la Commission a interprété son mandat de manière libérale et a vigoureusement cherché à promouvoir la médiation au lieu du recours aux tribunaux. Afin d'aider les Premières Nations et le Canada à négocier des ententes conciliant leurs intérêts divergents de manière juste, rapide et efficace, la Commission offre aux parties une vaste gamme de services de médiation adaptés à leurs objectifs particuliers.

PARTIE II

BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION

La revendication dont il est question n'est pas simple à résumer. Huit Premières Nations occupent des terres de réserve dans la vallée de la Qu'Appelle, en Saskatchewan, et chacune d'entre elles est touchée, de façon différente, par plusieurs réservoirs d'irrigation et de retenue. Elles sont donc toutes concernées, ensemble ou séparément et dans des proportions diverses, par la validation et la négociation des revendications sur les dommages causés par les inondations. Comme on l'a déjà souligné, la CRI décrit de façon approfondie l'historique de la revendication dans son rapport d'enquête, et il est préférable de consulter ce document pour obtenir plus de détails.

La Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (QVIDA) est créée en 1979 pour défendre les intérêts des huit Premières Nations dont les réserves se trouvent dans la vallée de la Qu'Appelle. Sept de ces Premières Nations – les Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua, Piapot, Cowessess, Kahkewistahaw, Ochapowace et Sakimay – ont adhéré au Traité 4 en 1874 et 1875. Les membres de la Bande de Standing Buffalo, en revanche, sont des descendants des Sioux du Minnesota venus au Canada pour fuir les guerres américaines opposant Sioux et Blancs en 1862-1863, et même s'ils n'ont pas eu le droit d'adhérer au traité, ils ont été encouragés à s'installer dans la région visée par le Traité 4.

Entre 1876 et 1884, les réserves des huit Premières Nations sont choisies et arpentées dans la vallée de la Qu'Appelle. Quatre réserves (Sakimay, Cowessess, Kahkewistahaw et Ochapowace) sont situées à l'extrémité est de la vallée et sont bordées au nord par la rivière Qu'Appelle, le lac Round ou le lac Crooked. Trois autres (Muscowpetung, Pasqua et Standing Buffalo) sont situées à l'extrémité ouest de la vallée et sont délimitées, entre autres, par la rivière Qu'Appelle, le lac Qu'Appelle et le lac Echo. La réserve de Piapot, dont la limite nord se trouve au nord de la rivière Qu'Appelle, est également située à l'extrémité ouest de la vallée. Les inondations saisonnières naturelles des basses terres de la rivière permettent la production importante de foin de grande qualité, qui favorise à son tour l'élevage du bétail. La vallée produit également du bois de chauffage, des produits agricoles, la racine de polygala de Virginie, des baies, du petit gibier et du poisson.

Dans les années 1930, les Prairies connaissent une longue période de sécheresse qui coïncide avec la crise économique mondiale. Étant donné les circonstances, le gouvernement fédéral crée

l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP), qui doit veiller à la remise en état des zones touchées par la sécheresse et l'érosion dans les trois provinces des Prairies et trouver des moyens de conserver les réserves d'eau de surface pour les usages domestiques, l'abreuvement du bétail et l'irrigation. La vallée de la rivière Qu'Appelle est l'un des secteurs considérés en prévision de grands projets d'aménagement hydraulique.

En 1942, on construit un ouvrage de régularisation des eaux sur le lac Echo, ce qui entraîne l'inondation d'une partie des réserves de Pasqua et de Muscowpetung. Malgré les études menées à l'époque pour déterminer l'étendue des dommages afin d'indemniser les Premières Nations, celles-ci ne sont pas consultées, et aucune somme ne leur est versée. À peu près au même moment, l'ARAP construit également des ouvrages de régularisation des eaux sur le lac Crooked et sur le lac Round. Les Bandes de Sakimay, de Cowessess et d'Ochapowace reçoivent chacune 3 300 \$ à titre d'indemnisation pour l'inondation de leurs terres de réserve à la suite de ces travaux. Les Premières Nations ne sont toujours pas consultées. Les effets de ces barrages sont résumés dans le rapport de la CRI :

Avant 1940, les économies des Premières Nations de la vallée de la Qu'Appelle sont en grande partie fondées sur les activités réalisées au fond de la vallée et les ressources qu'on y trouve, dont le foin sauvage, le bois de construction, le castor, le rat musqué, le cerf, les baies et le sirop d'érable, ainsi que des herbes importantes au plan culturel et médicinal, comme le foin d'odeur et la racine de polygala de Virginie. L'eau même de la rivière est également essentielle à l'existence des bandes, non seulement pour les besoins domestiques, mais aussi pour le poisson, l'abreuvement des animaux et l'irrigation naturelle des terres basses au moment des crues saisonnières. Le fait que les niveaux d'eau sont peu élevés permet aussi aux membres des bandes d'avoir accès au foin et à d'autres ressources de part et d'autre de la rivière. Plusieurs bandes sont « fortement attachées aux activités économiques, sociales et culturelles fondées sur l'habitat fluvial ».

La construction des barrages fait que certaines zones des réserves sont inondées en permanence, alors que d'autres le sont de façon occasionnelle et que d'autres encore sont endommagées par la diffusion capillaire et la salinisation. Divers arbres, arbustes et herbes riches en éléments nutritifs sont remplacés par des plantes salines, et la disparition des abris et de la nourriture entraîne la disparition du petit gibier. En même temps, les économies des Indiens subissent le contrecoup de la

disparition progressive de l'utilisation à grande échelle de chariots tirés par des chevaux et de l'utilisation du bois comme source de chauffage².

LES RÉOLUTIONS DU CONSEIL DE BANDE DE 1977

Au début des années 1970, des organisations autochtones et des Premières Nations lancent des recherches exhaustives dans les archives sur des questions liées aux traités et aux terres de réserve. En 1972, le chef de la Bande de Muscowpetung demande à des fonctionnaires si sa propre bande ou la Première Nation voisine de Pasqua ont été indemnisées pour les inondations des années 1940. Après avoir mené ses propres recherches sur la question, l'ARAP confirme qu'aucune indemnisation n'a été versée ni aucun consentement obtenu, et en septembre 1973, elle entame des négociations avec les Bandes de Muscowpetung et de Pasqua. En septembre 1974, des fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes avancent que les Bandes de Piapot et de Standing Buffalo ont également été touchées par les inondations.

En septembre 1975, alors que les négociations sont dans une impasse, les quatre bandes de l'ouest engagent un avocat, W. Roy Wellman, pour défendre leurs intérêts lors des négociations. Après avoir évalué, en août 1976, la surface des terres touchées par les inondations dans les réserves de Muscowpetung, de Pasqua, et de Standing Buffalo, l'ARAP établit que la réserve de Piapot n'a pas été touchée par l'ouvrage du lac Echo³. La Bande de Piapot choisit de continuer seule à ce moment, mais M. Wellman continue à représenter les trois autres bandes lors des négociations.

En novembre 1976, les trois bandes proposent de s'entendre sur un règlement forfaitaire de 265 000 \$ pour les dommages passés et présents aux terres de leurs réserves et en contrepartie de la permission d'utiliser ces terres ultérieurement; la somme doit être partagée, d'un commun accord, proportionnellement à la surface inondée : 150 000 \$ pour la Bande de Muscowpetung; 100 000 \$ pour la Bande de Pasqua; et 15 000 \$ pour la Bande de Piapot. Après réflexion, l'ARAP accepte la proposition. Les trois Premières Nations adoptent une résolution du Conseil de bande (RCB) le

² CRI, *Enquête sur la revendication relative aux inondations présentée par la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua, Standing Buffalo, Sakimay, Cowessess et Ochapowace)*, (Ottawa, février 1998), publié dans (1998) 9 ACRI, p. 180.

³ E. Caligiuri, ingénieur en aménagement, Service du génie, ARAP, ministère de l'Expansion économique régionale, à W.M. Berry, ingénieur chef, ARAP, 4 août 1976, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1035), reproduit dans CRI, *Enquête sur la revendication relative aux inondations présentée par la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua, Standing Buffalo, Sakimay, Cowessess et Ochapowace)*, (Ottawa, février 1998), publié dans (1998) 9 ACRI, p. 303-304.

8 février et le 15 février 1977, confirmant ainsi l'entente. Les résolutions des Conseils de bande de Pasqua et de Standing Buffalo dégagent l'ARAP

de toute demande passée, présente et future *relativement à la construction de l'ouvrage de régularisation précité et à l'inondation qui s'en est suivie*, et autorise de plus la délivrance d'un permis à l'ARAP pour la poursuite de l'exploitation de l'ouvrage précité⁴.

La résolution du Conseil de bande de Muscowpetung est formulée un peu différemment; elle dégage l'ARAP

de toute demande passée, présente et future *relativement aux terres présentement inondées par l'ouvrage de régularisation précité*, et autorise de plus la délivrance d'un permis à l'ARAP pour la poursuite de l'exploitation de l'ouvrage précité⁵.

L'entente est acceptée en vertu du décret C.P. 1977-10/1949, daté du 7 juillet 1977, et les sommes sont versées peu après aux crédits respectifs des bandes.

INSATISFACTION FACE AU RÈGLEMENT ET PRÉSENTATION D'UNE REVENDICATION PARTICULIÈRE

Des mois après l'entente de règlement, la Bande de Muscowpetung élit un nouveau chef, qui soulève le problème posé par la nature perpétuelle de l'entente; en février 1978, il adopte avec son Conseil une nouvelle RCB annulant celle de 1977. La Bande de Standing Buffalo fait de même le 10 novembre 1980, et celle de Pasqua emboîte le pas le 10 février 1982. Pendant ce temps, les ministères chargés de la rédaction des permis relatifs à l'utilisation future n'arrivent pas à s'entendre sur la formulation, et aucun permis n'est délivré.

⁴ Bandes de Pasqua et de Standing Buffalo, résolutions des Conseils de bande, toutes les deux datées du 8 février 1977 et versées au dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1069 et 1070), reproduit dans CRI, *Enquête sur la revendication relative aux inondations présentée par la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua, Standing Buffalo, Sakimay, Cowessess et Ochapowace)*, (Ottawa, février 1998), publié dans (1998) 9 ACRI, p. 309. Italiques ajoutés.

⁵ RCB de Muscowpetung, 15 février 1977, dossier de l'ARAP 928/7E4, vol. 5 (Documents de la CRI, p. 1074), reproduit dans CRI, *Enquête sur la revendication relative aux inondations présentée par la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua, Standing Buffalo, Sakimay, Cowessess et Ochapowace)*, (Ottawa, février 1998), publié dans (1998) 9 ACRI, p. 309. Italiques ajoutés.

En juin 1979, les chefs des huit bandes de la vallée de la Qu'Appelle adoptent à l'unanimité une résolution créant la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (QVIDA), organisation dont l'objectif est double : présenter d'une seule voix les demandes de ses membres, et chercher à améliorer la protection contre les inondations et la qualité de l'eau dans la vallée. En mai 1986, la QVIDA présente au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) un rapport historique et une analyse juridique accompagnés de RCB d'au moins sept des bandes ayant approuvé la présentation d'une revendication particulière « pour compensation à l'égard de l'aliénation et de l'inondation illégales » des réserves⁶.

En janvier 1988, après un premier examen, la Direction générale des revendications particulières du MAINC écrit à la QVIDA pour l'informer que la revendication, telle qu'elle a été présentée, n'est pas assez solide pour être soumise au ministère de la Justice pour examen. En novembre 1992, en l'absence de nouveaux développements, la Direction générale des revendications particulières ferme le dossier, quitte à le rouvrir quand la QVIDA sera prête à présenter de nouveau sa revendication⁷.

ENQUÊTE DE LA CRI, 1994–1998

En septembre 1994, les huit bandes de la QVIDA demandent à la CRI de mener une enquête sur les revendications relatives aux inondations, au motif que la fermeture du dossier constitue un rejet constructif de la revendication. Les trois premières séances de planification tenues dans le cadre du processus d'enquête permettent de cerner plus étroitement les questions en jeu; pendant ce temps, le Canada termine les recherches et les analyses relatives au dossier. Le 29 mars 1996, la Direction générale des revendications particulières informe les quatre Premières Nations de l'ouest a) qu'elle accepte la revendication de la Bande de Standing Buffalo aux fins de négociation, b) qu'elle est d'avis, en raison du règlement de 1977 et des RCB, qu'aucune obligation légale n'existe à l'égard des

⁶ Voir CRI, *Enquête sur la revendication relative aux inondations présentée par la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua, Standing Buffalo, Sakimay, Cowessess et Ochapowace)*, (Ottawa, février 1998), publié dans (1998) 9 ACRI, p. 335.

⁷ CRI, *Enquête sur la revendication relative aux inondations présentée par la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua, Standing Buffalo, Sakimay, Cowessess et Ochapowace)*, (Ottawa, février 1998), publié dans (1998) 9 ACRI, p. 334-337.

Bandes de Muscowpetung ou de Pasqua, et c) que la réserve de Piapot n'est pas partie à la revendication parce qu'elle est trop éloignée pour être touchée par les effets de l'ouvrage de régularisation des eaux du lac Echo. Cependant, le 28 février 1997, le Canada revient sur sa position à l'égard de la Bande de Standing Buffalo et n'est plus disposé à négocier la revendication.

En mars 1996, la Direction générale des revendications particulières informe également les quatre bandes de l'est qu'il n'existe aucune obligation légale relativement à leurs revendications pour inondation parce que l'article 34 de la *Loi sur les Indiens* (en matière d'expropriation) autorise l'utilisation et l'occupation de terres de réserve. Le Canada est cependant disposé à considérer d'autres arguments quant à la pertinence de l'indemnité versée. Lors de la quatrième séance de planification de la CRI, on souligne que la Direction générale des revendications particulières et le ministère de la Justice, lors de l'examen de la revendication, n'ont pas examiné les répercussions éventuelles des inondations sur la réserve de Kahkewistahaw. Le Canada accepte de réétudier la revendication et d'y apporter une réponse. La présentation de la Bande de Kahkewistahaw n'étant pas prête, la bande se retire du processus d'enquête de la CRI afin de ne pas le retarder.

La CRI doit donc enquêter sur les revendications des Bandes de Standing Buffalo, de Muscowpetung et de Pasqua à l'ouest, et des Bandes de Cowessess, d'Ochapowace et de Sakimay à l'est. En février 1998, après avoir tenu six séances de planification ainsi que quatre audiences publiques pour recueillir les témoignages des anciens, entendu les arguments juridiques et examiné six volumes de documents originaux et 35 rapports techniques et historiques, la Commission rédige un rapport et formule des recommandations. Elle conclut que le Canada a une obligation légale non respectée à l'égard des six Premières Nations relativement aux inondations, et formule trois recommandations spécifiques :

RECOMMANDATION 1

Que le Canada entreprenne immédiatement des négociations avec les Premières Nations de la QVIDA en vue d'acquérir par cession ou expropriation les droits fonciers nécessaires pour l'exploitation continue des ouvrages de régularisation du lac Echo, du lac Crooked et du lac Round, ou, subsidiairement, qu'il enlève les ouvrages de régularisation.

RECOMMANDATION 2

Que les revendications pour inondation des Premières Nations de Sakimay, Cowessess et Ochapowace soient acceptées aux fins de négociation aux termes de la Politique des revendications particulières du Canada, en ce qui a trait

- a) aux dommages causés aux terres de réserve depuis la construction des barrages au début des années 1940, et
- b) à l'indemnisation pour
 - (i) la valeur des droits que le Canada pourra acquérir sur les terres de réserve, et
 - (ii) les dommages futurs aux terres de réserve,sous réserve de déduire l'indemnisation de 3 270 \$ payée en 1943 à ces Premières Nations.

RECOMMANDATION 3

Que les revendications pour inondation des Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua, et Standing Buffalo soient acceptées aux fins de négociation aux termes de la Politique des revendications particulières du Canada en ce qui a trait

- a) aux dommages occasionnés aux terres de réserve
 - (i) depuis la construction originale des barrages au début des années 1940, ou
 - (ii) subsidiairement, depuis 1977, si ces Premières Nations peuvent être liées par les résolutions du Conseil de bande adoptées en 1977 et si la décharge pour les dommages antérieurs à 1977 peut être séparée de la partie invalide du règlement, et
- b) à l'indemnisation pour
 - (i) la valeur des droits que le Canada pourra acquérir sur les terres de réserve, et
 - (ii) les dommages futurs aux terres de réserve,sous réserve de déduire l'indemnisation de 265 000 \$ payée en 1977 à ces Premières Nations⁸.

Le 26 novembre 1998, le sous-ministre adjoint par intérim des Revendications et du gouvernement indien, au MAINC, accepte les revendications aux fins de négociation. Cette réponse est suivie d'une lettre de la ministre des Affaires indiennes, Jane Stewart, datée du 3 décembre 1998, informant chacune des six Premières Nations participant à l'enquête que le Canada a examiné les

⁸ CRI, *Enquête sur la revendication relative aux inondations présentée par la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua, Standing Buffalo, Sakimay, Cowessess et Ochapowace)*, (Ottawa, février 1998), publié dans (1998) 9 ACRI, p. 409-410.

conclusions de la CRI et accepte ses recommandations. Elle accepte chacune des revendications aux fins de négociation, en raison du fait que le Canada n'a pas autorisé comme il se doit l'inondation des terres de réserve⁹.

⁹ Réponses concernant l'enquête sur la revendication pour inondation de la Qu'Appelle Valley Indian Development Authority (QVIDA), Jane Stewart, ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada, aux chefs des Premières Nations de Muscowpetung, Pasqua, Standing Buffalo, Sakimay, Cowessess et Ochapowace, lettres datées du 3 décembre 1998, publiées dans (1999) 11 ACRI, p. 332-337.

PARTIE III

NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION

Le rôle de la Commission quant au règlement de la revendication aurait normalement pris fin dès la conclusion de l'enquête et l'acceptation par le Canada de la revendication aux fins de négociation. Dans le cas présent, toutefois, les Premières Nations de la QVIDA ont demandé que la CRI continue à participer au processus de négociation en tant que facilitateur neutre, ce que le Canada a accepté. Les négociations entre la QVIDA et le Canada ont commencé en avril 1999, et le négociateur fédéral ainsi que les équipes de négociation des Premières Nations se sont rencontrés en avril, juin et octobre, avant de demander à la CRI de se joindre au processus, le 26 octobre 1999.

La facilitation a surtout porté sur des questions de processus. Avec l'accord des parties aux négociations, la Commission a présidé les séances de négociation, fourni un compte rendu exact des discussions, vérifié l'exécution des engagements, consulté les parties pour établir des ordres du jour mutuellement acceptables et déterminé le lieu et l'heure des rencontres. La Commission était également disponible pour régler les différends par la médiation quand les parties lui en faisaient la demande, pour les aider à prendre les dispositions nécessaires à la poursuite de la médiation, et pour coordonner les travaux de recherche entrepris par les parties en vue d'appuyer les négociations.

Seules les revendications de cinq Premières Nations ont fait l'objet de négociations actives dans le cadre de ce processus; il s'agit des Premières Nations de Pasqua, Cowessess, Ochapowace, Sakimay et Muscowpetung. La revendication de la Bande de Standing Buffalo a été acceptée aux fins de négociation, mais cette bande a choisi de négocier sa revendication séparément de la table de la QVIDA. Les Bandes de Piapot et de Kahkewistahaw étaient toujours à soumettre leurs revendications au Canada pour examen et, bien qu'elles étaient présentes comme participants à la table, même quand les négociations ont été rompues, elles n'avaient toujours pas vu leurs revendications acceptées aux fins de négociation.

Les parties se sont entendues pour mener les négociations en deux étapes. La première étape devait porter sur la négociation d'une entente de règlement préliminaire couvrant les questions

communes à toutes les Premières Nations, telles que définies par les parties. La deuxième étape devait comprendre la négociation de questions propres à chaque Première Nation¹⁰.

Au cours de la première étape, la discussion a surtout porté sur les questions relatives aux droits des riverains, à la navigabilité de la rivière Qu'Appelle, aux bénéficiaires des terres à foin communes, à la validité procédurale des RCB, à l'indemnisation des membres des bandes ayant subi des pertes à cause des inondations, et au mécanisme juridique permettant d'aliéner les terres inondées dans l'éventualité d'une entente entre les parties.

Afin d'établir la superficie des terres inondées de façon permanente ou semi-permanente à cause de la régularisation des eaux, les chefs de la QVIDA ont demandé à une entreprise d'arpentage ainsi qu'à un consultant indépendant en arpentage de tenter de repérer les frontières originales formées par la rivière et les lacs dans les diverses réserves. La plupart des bornes ou monticules d'origine se trouvant sous l'eau, les arpenteurs devaient utiliser les anciens plans d'arpentage, notes d'inspection et rapports, ainsi que toutes les preuves matérielles disponibles.

Pour décider des recherches supplémentaires à effectuer, les parties ont examiné les études produites en vue de la présentation de la revendication et de l'enquête de la CRI. La CRI a participé à ce processus en fournissant aux parties des résumés de chacun des rapports et en repérant divers plans et cartes conservés par Bibliothèque et Archives Canada. Les chefs de la QVIDA ont embauché un sous-traitant pour examiner tous les documents; dans son rapport, remis en décembre 2001, ce dernier a établi qu'il faudrait effectuer au total sept études de perte d'usage. Aucune mesure n'a suivi cette recommandation jusqu'à ce qu'en janvier 2003, avec l'aide du coordonnateur des études des services de médiation de la CRI, les parties définissent conjointement un mandat et s'entendent sur le choix d'une seule entreprise pour produire un rapport sur l'ensemble des questions liées à la perte d'usage.

L'un des obstacles à l'évolution des négociations est le fait que l'on avait donné à la table le mandat de régler la question des dommages passés et présents en même temps que les questions relatives à l'exploitation actuelle et continue des ouvrages de régularisation. À cause de la portée de ce mandat, et bien que le Canada et les Premières Nations aient eu la possibilité de négocier

¹⁰ *Protocol Agreement Relating to the Qu'Appelle Valley Flood Claims Negotiations*, 30 août 2000, par. 5.1 (dossier de la CRI 2107-22-1M, vol. 1).

l'indemnisation relative aux dommages passés, les décisions sur la poursuite de l'exploitation des ouvrages de régularisation des eaux et les discussions sur l'indemnisation future relative à ces ouvrages nécessitaient la participation de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (une division du ministère fédéral de l'Agriculture), propriétaire et exploitant des barrages, ainsi que de la Saskatchewan Watershed Authority, organisation provinciale chargée de la gestion des niveaux d'eau dans la province.

Même si des indemnités ont été versées en 1943 et en 1977, aucun permis n'a été délivré, et du point de vue des Premières Nations, l'exploitation des réservoirs était toujours une opération illégale. En avril 2002, les Premières Nations de Piapot, Pasqua, Muscowpetung, Sakimay, Cowessess, Kahkewistahaw et Ochapowace ont préparé, de façon unilatérale, un « Treaty Water Resources Permission Licence » [permis sur l'utilisation des ressources en eau en vertu d'un traité] fixant les conditions, entre autres financières, de la poursuite des « opérations illégales » du Canada pour l'année financière suivante. Elles ont envoyé une lettre à ce sujet au ministre régional pour la Saskatchewan, au ministre des Ressources naturelles, au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et au ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire¹¹. Le fait que le document proposé excédait la compétence législative prévue par la *Loi sur les Indiens* posait cependant problème, de même que le fait que les conditions financières allaient au-delà de ce que les gouvernements fédéral et provinciaux pouvaient traiter dans le cadre des négociations en cours.

Le 6 novembre 2002, les Premières Nations de la QVIDA et le Canada ont signé un protocole d'entente énonçant les principes régissant la reprise de leurs négociations¹². Les parties ont poursuivi leurs rencontres, mais les progrès sont restés négligeables. À l'été 2003, la CRI a proposé une médiation dite « en navette » pour explorer les positions des parties. Dans ce type de médiation, la personne chargée de la médiation rencontre séparément chacune des parties, qui ne communique alors qu'avec cette personne; comme les participants restent dans des pièces distinctes, le médiateur

¹¹ Premières Nations de Piapot, Pasqua, Muscowpetung, Sakimay, Cowessess, Kahkewistahaw et Ochapowace, Saskatchewan, au ministre régional pour la Saskatchewan, au ministre des Ressources naturelles, au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et au ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, Ottawa, avec annexe (dossier de la CRI 2107-22-1M, vol. 6).

¹² Premières Nations de Pasqua, Muscowpetung, Piapot, Sakimay, Cowessess et Ochapowace et Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, protocole d'entente, 6 novembre 2002 (dossier de la CRI 2107-22-1M, vol. 7).

transmet l'information, définit les enjeux et suggère des solutions. À la fin de la période allouée, le Canada a déclaré qu'en raison de plusieurs impasses, il ne semblait pas possible de mener des négociations fructueuses à la grande table. En août 2003, le Canada a donné à la QVIDA l'avis de 90 jours exigé dans le protocole d'entente de novembre 2002 pour mettre fin aux négociations, ajoutant qu'il était prêt à entamer des négociations distinctes avec chacune des Premières Nations dont la revendication avait été acceptée.

PARTIE IV
CONCLUSION

Même si la Commission ne peut pas divulguer les discussions tenues lors des négociations, il vaut la peine de souligner les raisons pour lesquelles on n'a pas pu arriver à un règlement.

Dès le départ, le nombre de personnes présentes à la table de négociation posait problème. Entre le 10 mai 2000 et le 10 juillet 2003, on a tenu 20 rencontres plénières réunissant environ 40 participants, de même qu'un certain nombre de réunions techniques plus restreintes et de conférences téléphoniques. Il a donc fallu consacrer beaucoup de temps aux questions de processus; de plus, au fil des négociations, des enjeux et des intérêts conflictuels ont distrait les parties des questions relatives à la revendication globale. Une tentative de réduire le nombre de participants a échoué.

De plus, de nombreux participants connaissaient mal la Politique sur les revendications particulières, la *Loi sur les Indiens* et les autres documents juridiques, surtout provinciaux. Ce manque d'expérience a entraîné des retards, lorsque certains représentants présentaient ou défendaient des positions qu'il n'était pas possible de traiter dans le cadre des négociations.

Trois des Premières Nations ayant déjà fait partie de la table de la QVIDA mènent à présent des négociations distinctes avec le Canada. On a demandé à la CRI d'offrir des services de médiation à ces tables et les pourparlers sont en cours.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Renée Dupuis
Présidente

Fait ce 1^{er} décembre 2005.