VOLUME 4

Perspectives et réalités

Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones

1 Introduction

2 Les femmes

3 Les anciens

4 La quête d'appartenance des jeunes

5 Les Métis

6 Le Nord

7 La dimension urbaine

Un mot au sujet des sources

Le présent rapport renvoie le lecteur à différentes sources dont les suivantes: les témoignages entendus aux audiences publiques de la Commission; les mémoires déposés devant la Commission; les mémoires subventionnés par le Programme d'aide financière aux intervenants; les études réalisées dans le cadre du programme de recherche de la Commission; les comptes rendus des tables rondes nationales organisées par la Commission; différents rapports spéciaux, documents de réflexion et autres études publiés par la Commission. Une fois ses travaux achevés, la Commission rendra publique toute cette information, et ce sur différents supports.

Ce rapport ainsi que les documents de réflexion, les rapports spéciaux, les

études publiées, les comptes rendus des tables rondes et les autres publications de la Commission seront en vente au Canada. On pourra se les procurer en librairie ou par correspondance à l'adresse suivante:

Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa (Ontario)
K1A 0S9

Un CD-ROM sera produit peu après la parution de ce rapport. Il contiendra le rapport, la transcription des audiences et des tables rondes de la Commission, les comptes rendus des quatre séries d'audiences, les études, les comptes rendus des tables rondes, les rapports spéciaux et les documents de réflexion de la Commission, ainsi qu'un guide de l'enseignant. On pourra trouver ce disque dans certaines bibliothèques, grâce au Programme des services aux dépositaires, ou le commander à l'adresse suivante:

Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa (Ontario)
K1A 0S9

Les mémoires et les études qui n'auront pas été publiés et qui ne figureront pas sur le CD-ROM seront déposés aux Archives nationales du Canada après l'achèvement des travaux de la Commission.

Un mot au sujet de la terminologie

La Commission utilise l'expression peuples autochtones quand elle veut désigner collectivement les descendants des premiers habitants de l'Amérique du Nord, c'est-à-dire les Premières nations, les Inuit et les Métis (voir le paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*). Elle emploie le terme autochtones tout court pour parler des individus qui appartiennent à ces entités culturelles et politiques — et non pas raciales — que sont les peuples autochtones.

Les expressions nations autochtones et peuples autochtones se recoupent quelque peu, mais la Commission utilise le terme nations dans un sens bien spécifique. Comme on le verra au chapitre 3 du volume 2, elle l'emploie pour désigner des groupes d'autochtones d'une certaine importance

numérique qui sont conscients de leur unité sociale et historique et qui constituent la population prédominante dans un territoire ou des territoires déterminés.

La Commission s'efforce de faire la distinction entre les mots collectivité et nation. Quand elle parle d'une collectivité métisse, par exemple, elle fait allusion à un petit groupe de Métis habitant une même localité et faisant partie d'un groupe plus large, la nation métisse de l'Ouest canadien. Il en va de même d'une collectivité inuit ou d'une collectivité des Premières nations. Malgré cette appellation, une collectivité des Premières nations ne constitue pas une nation autochtone au sens où nous venons de définir l'expression. Ce sont plutôt les nations autochtones qui se composent habituellement — mais pas nécessairement — de plusieurs collectivités.

Nous considérons les Métis comme des peuples autochtones distincts issus d'un croisement entre Premières nations (ou Inuit, dans le cas des Métis du Labrador) et Européens, et qui s'identifient à une culture proprement métisse. Quant à l'expression nation métisse, elle désigne les Métis dont les racines se trouvent dans l'Ouest canadien et qui estiment former une nation. L'usage que nous faisons des termes Métis et nation métisse est explicité au chapitre 5 du présent volume.

Comme le veut l'usage maintenant établi, les termes Esquimau et Indien ont été remplacés par Inuit et Première nation, sauf dans les trois contextes suivants:

1. lorsque nous citons des sources qui utilisent l'ancienne terminologie;

2. lorsqu'il est question d'une loi ou d'une initiative gouvernementale (p. ex. la *Loi sur les Indiens* ou la Caisse de prêts aux Esquimaux) qui utilise l'ancienne terminologie;

3. lorsque cette ancienne terminologie s'est imposée dans certains milieux (p. ex. Statistique Canada ou le ministère des Affaires indiennes) pour désigner des catégories de personnes (p. ex. Indiens inscrits, Indiens hors réserve).

En ce qui concerne la graphie des noms de groupes autochtones, nous avons tenté de l'uniformiser et de concilier le plus possible l'usage français

avec l'usage autochtone. Ainsi, nous avons mis la majuscule au substantif et la minuscule à l'adjectif (p. ex. les traditions des Salish, les traditions salish). Nous avons également attribué une forme masculine et une forme féminine à tous les termes qui ont une consonance un tant soit peu française (p. ex. les Micmacs, une coutume micmaque; les Dénés, la culture dénée). Il en va de même pour la marque du pluriel: à part certains mots considérés comme invariables par les linguistes (p. ex. Inuit) et certains autres qui ne se prêtent à aucune forme de pluriel (p. ex. 'Nakwaxda'wx), nous avons appliqué les règles habituelles (p. ex. les Siksikas, les Sioux, les Pieds-Noirs).

1

Introduction

[TRADUCTION] Nous possédons quelque chose dont ils n'ont pas idée; nous avons nos enseignements, nos systèmes de valeurs, notre façon d'être, nos systèmes de clans et ainsi de suite… Il est temps de les éduquer.

Pour le moment, ils ne veulent rien savoir de nous. Ils nous voient comme un phénomène mystique. Ils croient que nous adorons la fumée, que nous vivons dans un monde imaginaire. Ils nous fournissent des subventions qui leur permettent de continuer à nier notre existence. Ils nous ont éduqués d'une manière telle que nous avons failli perdre notre identité. C'est à notre tour maintenant de leur apprendre des choses, de peuple à peuple.

Nous sommes différents et notre conception de la vie et de l'univers en général est différente. Nous avons toutes sortes de choses merveilleuses à partager, des enseignements uniques et riches, qui s'appliquent facilement au quotidien; des préceptes rationnels et judicieux, fondés sur le respect et valables pour l'ensemble de la communauté. Des choses qui sont toutes demeurées inconnues de l'homme jusqu'à ce jour.

Merle Assance-Beedie

Orillia (Ontario)
14 mai 1993

LA COMPRÉHENSION DES OBJECTIFS et des aspirations des peuples autochtones du Canada passe notamment par la reconnaissance des caractéristiques qui les distinguent les uns des autres. En effet, les autochtones ne constituent pas un bloc monolithique, représenté par un chef désigné qui parle en son nom. Très vaste, le terme «autochtones» englobe une diversité de traditions culturelles et d'expériences sociales. Il existe des différences non seulement entre les Premières nations, les Inuit et les Métis, mais aussi au sein même des Premières nations.

Outre leurs particularités culturelles, les autochtones des diverses nations ont une expérience de vie au Canada qui leur est propre. Certains d'entre eux sont nés et ont grandi dans des collectivités éloignées ou isolées, en observant les traditions de leurs ancêtres. D'autres vivent au cœur même des métropoles canadiennes, exposés ainsi à une multitude d'influences culturelles. Nos audiences nous ont permis d'apprendre que les jeunes autochtones n'ont pas les mêmes priorités que les aînés et que les femmes, ce qui ne signifie pas nécessairement qu'il y a conflit entre ces groupes. C'est tout simplement que l'expérience de chacun engendre des préoccupations et des problèmes différents, qui demandent des solutions particulières.

Le mandat qui nous a été confié tient compte de cette diversité. Ainsi, nos attributions consistent, entre autres, à étudier la situation et le rôle des femmes autochtones en vertu des arrangements sociaux et juridiques existants et futurs, la situation et le rôle des anciens, ainsi que la situation des jeunes autochtones; et à analyser la situation des Métis et des membres des Premières nations hors réserve sur les plans constitutionnel et juridique, de même que les difficultés particulières des autochtones du Nord. Il nous incombe aussi de formuler des recommandations concrètes en vue d'améliorer la qualité de vie des autochtones établis en milieu urbain.

Dans le présent volume, nous cherchons à rendre compte de la diversité des peuples autochtones et de leur expérience au Canada. Pour ce faire, nous mettons en relief différentes perspectives en montrant comment celles-ci éclairent les divers éléments de notre mandat.

Par perspective nous entendons la manière dont les personnes se perçoivent par rapport au monde qui les entoure et les questions qui finissent par les préoccuper. C'est un regard posé sur l'importance relative des choses, façonné par l'expérience. C'est une vision du monde qui transcende les questions spécifiques. C'est le cadre de référence en fonction duquel l'individu aborde tous les problèmes.

Les perspectives retenues ici sont le résultat d'une écoute attentive de notre part : femmes autochtones, anciens, jeunes, Métis, habitants du Nord et autochtones citadins. Le lecteur attentif se rendra compte que même ces points du vue ne sont pas uniformes : les groupes étant constitués d'individus, ceux-ci ne sont pas toujours d'accord. Dans les cas où nous avons été confrontés à un large éventail d'opinions, nous avons essayé de représenter toutes les tendances. Notre tâche consiste donc à répondre aux questions suivantes : Qu'est-ce qui importe le plus à tel ou tel groupe? Pourquoi? Et comment devrait-on répondre aux besoins de ce groupe?

Nous ne nous bornons pas à regrouper les questions et les recommandations présentées dans les volumes précédents. Nous essayons de montrer les enjeux sous un jour nouveau. Au besoin, nous renvoyons le lecteur à d'autres chapitres ou volumes, qui traitent de certaines questions plus en profondeur. Tous les chapitres du présent volume reprennent les principaux thèmes abordés lors des audiences, les points saillants des mémoires que nous ont fait parvenir divers groupes et personnes d'un océan à l'autre, et les résultats de nos recherches. Le cas échéant, nous formulons des recommandations.

1. Les femmes

Pour les autochtones, la femme est à l'origine de tout — la vie, la création. Étant donné que tous les aspects du mandat de la Commission touchent fondamentalement les femmes et que celles-ci sont représentées dans toutes les perspectives cernées dans ce rapport, nous leur consacrons le premier chapitre.

Les préoccupations des femmes autochtones ont été intégrées à tous les éléments de notre mandat et sont abordées dans tous les chapitres du présent rapport et d'autres documents de la Commission. Dans ce chapitre, nous mettons l'accent sur des questions importantes que les femmes

autochtones ont soulevées, sur des problèmes qu'elles ont signalés et sur des solutions qu'elles ont proposées. La guérison est une question qui leur tient à cœur. En effet, elle permettra leur intégration à tous les aspects de la société autochtone. Pour beaucoup d'entre elles, et pour de nombreux autochtones également, la guérison constitue un premier pas vers la reconstruction de leurs nations.

2. Les anciens

Les anciens représentent une autre conception du monde qui nous entoure. Leur vision du Canada ajoutera une dimension enrichissante aux discussions qui définiront les relations futures au sein du pays.

Dans les communautés autochtones, les anciens imposent le respect par leur savoir traditionnel et par leur capacité de l'appliquer et de le transmettre. Ils voient le monde avec les yeux de leurs ancêtres et l'interprètent selon des préceptes qui leur ont été transmis de génération en génération. À leur tour, ils communiquent leur sagesse aux jeunes qui viennent chercher conseil auprès d'eux. Ils constituent un lien vivant entre le passé et le présent. Ils apportent à leur communauté une vision de l'avenir fondée sur la tradition et éclairée par leur expérience de vie dans ce pays. Ils sont les dépositaires d'un savoir séculaire.

Les anciens ont un grand rôle à jouer dans la quête de l'autodétermination et dans l'amélioration de la relation entre tous les Canadiens. Éducateurs au sens large du terme, ils entendent assumer activement ce rôle qui est le leur. Ils occupent une place importante dans tous les éléments de notre mandat, qu'il s'agisse de santé, d'éducation, de justice, de questions territoriales ou de ressources.

Les anciens sont disposés à partager leurs connaissances avec nous, pourvu que nous soyons prêts à les écouter. Nous espérons rendre fidèlement leur message.

3. Les jeunes

Les jeunes autochtones se trouvent dans une position unique en ce sens qu'ils doivent faire face au triste héritage d'un passé colonial tout en gardant

espoir dans l'avenir — le leur.

Plus de la moitié des autochtones du Canada ont moins de 25 ans. C'est pourquoi nos recommandations sont axées sur l'avenir et, souvent, sur le long terme. C'est aux jeunes qu'il appartiendra de renouveler la relation entre les autochtones et les non-autochtones du Canada. À l'heure actuelle, leur situation est préoccupante. En effet, trop de jeunes abandonnent les études, se suicident ou tentent de le faire ou ont des problèmes d'alcool et de drogue. Ils doivent lutter pour se faire une place dans le monde moderne en tant qu'autochtones. Certains d'entre eux ont même été victimes de mauvais traitements, d'abus sexuels ou de violence psychologique. Quoi qu'il en soit, ils ont tous subi les conséquences d'un racisme systémique. Par ailleurs, nous avons entendu parler de cas où les jeunes ont essayé de prendre des initiatives mais se sont retrouvés exclus des décisions qui touchent directement leur vie.

Cela dit, les jeunes ont montré qu'ils ont beaucoup de ressort face à tous ces obstacles. Ils n'ont perdu ni leur espoir ni leur volonté d'assurer un avenir meilleur pour eux et pour leurs communautés.

De plus en plus de jeunes se sentent très fiers d'être autochtones. Ils veulent connaître les valeurs traditionnelles, les croyances et les pratiques de leurs ancêtres. Ils veulent également avoir leur mot à dire sur leur avenir. Ils nous affirment que les initiatives et les programmes élaborés sans leur participation n'ont pas marché et ne donneront jamais rien. Ils recherchent la liberté d'action et, à plusieurs égards, ils commencent à prendre leur destin en main.

4. Les Métis

Il existe des malentendus profonds et persistants au sujet des Métis, malentendus qui concernent leur identité et leurs droits en tant qu'autochtones. Dans certains cas, les Métis sont même incompris ou rejetés des autres autochtones.

Nous croyons que le fait de montrer le point de vue des Métis aidera à renseigner le public sur l'identité et les aspirations de ce peuple. Leur vécu au Canada, tant sur le plan social que politique, est très différent de celui des Premières nations et des Inuit. Pendant des générations, leurs droits

ont été ignorés et bafoués. Il est grand temps qu'on les reconnaisse et qu'on les réhabilite.

Les Métis font partie des peuples autochtones du Canada et veulent être reconnus comme ayant des traditions culturelles et politiques spécifiques. Ils aspirent à établir des rapports de nation à nation avec le Canada. À l'instar des autres peuples autochtones, ils revendiquent une assise territoriale et l'autodétermination. Ils cherchent à se doter de leurs propres institutions et organisations, fondées sur leur culture.

5. Le Nord

Le Nord canadien est unique en son genre, non seulement du point de vue géographique, mais aussi sur les plans politique et social. Dans cette partie du pays, les autochtones sont souvent majoritaires. À ce titre, ils constituent une force politique non négligeable.

À l'exception de quelques rares centres d'emploi, les modes de subsistance et les processus décisionnels des autochtones ainsi que l'interaction de ces derniers avec l'environnement ont influencé les non-autochtones qui sont venus s'établir dans le Nord. Ensemble, autochtones et non-autochtones ont élaboré des formes originales de fonction gouvernementale, fondées sur les traditions autochtones et européennes. Ils doivent faire face à des difficultés économiques et environnementales qui leur sont propres. Dans le chapitre que nous consacrons au Nord, nous essayons de faire ressortir les particularités de cette région et formulons certaines recommandations au sujet des défis spécifiques que les peuples autochtones du Nord doivent relever.

Nous abordons forcément des questions qui concernent les Inuit, puisque toutes les communautés inuit se trouvent dans le Nord, mais pas exclusivement à l'intérieur des frontières du Canada. En effet, les Inuit font partie d'une population circumpolaire plus vaste, répartie entre la Russie, l'Alaska et le Groenland. Les Inuit sont un peuple du Nord, région qui a façonné leur culture et leur vision du monde.

Dans certains cas, les difficultés avec lesquelles les Inuit sont aux prises ressemblent à celles de tous les peuples autochtones du Canada. Toutefois, la relation historique qu'ils ont eue avec le Canada diffère de

celle des Premières nations et des Métis, d'où le caractère distinct de leurs problèmes. Trop souvent, on applique aux Inuit les politiques élaborées pour répondre aux besoins d'autres peuples autochtones, ce qui a parfois des conséquences désastreuses. Les Inuit prennent part aux principaux événements politiques qui touchent le Nord canadien, notamment la création du nouveau territoire du Nunavut dans l'est des Territoires du Nord-Ouest et celle du Nunavik dans le nord du Québec, et la mise en œuvre du processus d'autonomie gouvernementale des Inuvialuit, dans l'Ouest arctique. Ils désirent aller de l'avant, sans pour autant perdre de vue leur passé, leur histoire, leur langue et leur culture.

D'aucuns parlent du Nord comme on parle d'une simple région géographique. Or, nous avons appris qu'il s'agit également d'une région qui se distingue par son caractère social, politique et culturel.

6. La dimension urbaine

L'exode des autochtones vers les villes est un phénomène relativement récent. Aujourd'hui, près de la moitié des autochtones sont des citadins. Ce phénomène d'urbanisation soulève d'importantes questions stratégiques. Pourtant, depuis que les gouvernements non autochtones régissent les autochtones, ce sont presque toujours les Premières nations et leurs bandes vivant en milieu rural qui dominent le débat public et qui obtiennent des fonds.

Certains autochtones citadins se sentent pris entre deux mondes: isolés physiquement et socialement de leurs communautés autochtones, ils ne trouvent pas non plus leur place dans les milieux urbains où ils vivent. Les difficultés auxquelles font face ces autochtones — fonction gouvernementale, accès à des services culturellement pertinents, identité culturelle et relations interculturelles — ont malheureusement été négligées par les divers gouvernements canadiens et par les pouvoirs publics autochtones par le passé.

De nombreux autochtones citadins aspirent à une vie qui leur permette de comprendre et d'exprimer leur culture. Dans le chapitre consacré à la dimension urbaine, nous nous attardons sur les problèmes les plus urgents auxquels se heurtent les autochtones de nos villes et formulons des recommandations quant à la manière de les résoudre.

Nous espérons que les lecteurs non autochtones apprendront tout au long de ce volume à comprendre et à apprécier la diversité qui caractérise les points de vue et l'expérience des autochtones du Canada. C'est pour cette raison que nous nous appelons Commission royale sur «les peuples autochtones» et non sur «les autochtones». La reconnaissance de cette pluralité est la première étape dans la compréhension des peuples autochtones et de leurs visions de l'avenir.

Nous espérons par ailleurs que les lecteurs autochtones se reconnaîtront dans ces pages, qu'ils y retrouveront l'écho de la voix de leurs frères, de leurs sœurs et de leurs aïeuls. Nous souhaitons enfin qu'ils entendent des voix qu'ils n'ont jamais entendues auparavant, les voix de personnes qui ont emprunté d'autres chemins.

Les autochtones ont dit à la Commission que nous pouvons tous — autochtones et non-autochtones — apprendre les uns des autres. Nous devons combler le fossé qui sépare les gens de nations et de traditions différentes, au moyen de la bonne entente, de l'empathie et du respect. Ce volume, nous l'espérons, facilitera la compréhension et jettera les bases d'une relation renouvelée.

2

Les femmes

[TRADUCTION] Tant que les femmes ne se lèveront pas pour conseiller et appuyer nos dirigeants, notre peuple ne pourra ni guérir ni acquérir autonomie et force, tant sur le plan spirituel que dans notre vision du monde. Nous sommes à un tournant historique: les femmes sont déjà activement engagées dans le processus de renforcement de leur peuple. Pour elles, la vie est une lutte constante, en tant que femmes, mères, sœurs, tantes et grands-mères. Elles ont la responsabilité des enfants d'aujourd'hui et de demain. C'est avec une bonté simple et par respect de la vie que nous assumons avec joie notre responsabilité d'élever nos enfants et de leur transmettre ce que nous savons et ce que nous avons appris au fil de nos expériences[1].

C'EST PAR CES MOTS que débute le mémoire présenté à la Commission par Nongom Ikkwe, une organisation de femmes autochtones du Manitoba. Ce message a été repris, sous bien des formes, par des femmes autochtones de tout le pays.

Notre mandat nous imposait d'étudier la situation et le rôle des femmes autochtones à l'heure actuelle et dans l'avenir. Dans notre rapport, nous exposons le point de vue des femmes des Premières nations, des femmes inuit et des Métisses en ce qui concerne les divers éléments du mandat de la Commission. Cependant, pour bien faire comprendre les préoccupations de ces femmes, le mieux est encore de leur céder la parole. Le cas échéant, nous formulons des recommandations susceptibles de répondre à ces préoccupations.

L'expérience des femmes autochtones nous a été décrite avec force détails et de manière bouleversante. Comment ne pas sentir leur tristesse, leur désespoir, leur colère et leur douleur, mais aussi leur force, leur courage, leur sagesse et leur espoir? Au cours de l'histoire, ces femmes n'ont jamais cessé de s'adapter pour faire face à différentes situations; ce n'est pas

aujourd'hui qu'elles arrêteront.

Dans de nombreuses sociétés autochtones traditionnelles, les femmes étaient très respectées; on sollicitait leur avis avant de prendre des décisions touchant la collectivité.

[traduction] Les relations et les responsabilités des femmes au sein de la société iroquoise ou mohawk ont toujours été très importantes, surtout dans la culture politique traditionnelle. Lors de la formation de la Confédération des Cinq-Nations, la première personne à accepter le message de paix et d'unité du Pacificateur a été une femme. Le Pacificateur lui a donné le nom de Jikonsahseh, «Mère des nations», expliquant que toutes les femmes allaient être amenées à jouer un rôle primordial dans le processus de paix[2].

Cela ne veut pas dire qu'avant l'arrivée des Européens, les femmes jouaient des rôles de premier plan dans toutes les sociétés autochtones. Par exemple, chez les Inuit, les décisions prises concernaient surtout la chasse et la pêche. La structure de direction était organisée, mais non institutionnalisée. Les décisions se prenaient le plus souvent par consensus, et une seule personne (généralement un homme) était chargée de les mettre à exécution[3].

Au début de la colonisation, le rôle des femmes autochtones a été sapé par les idées et les valeurs importées, qui les mettaient à l'écart et les dévalorisaient.

[traduction] Avant la colonisation, les peuples autochtones possédaient une organisation sociale et politique composée de classes sociales distinctes; il pouvait s'agir de structures simples ou de systèmes gouvernementaux extrêmement complexes régissant l'ordre social et le maintien de l'ordre dans la société. Chaque personne jouait un rôle précis et avait sa place au sein de la collectivité, et la vie s'y déroulait très harmonieusement. Depuis l'arrivée des Européens, nos traditions, notre fierté et notre dignité ont été systématiquement bafouées.

Joyce Courchene
Indigenous Women's Collective of Manitoba Winnipeg (Manitoba),
3 juin 1993*

Par exemple, nombreuses sont les femmes des Premières nations à penser que la *Loi sur les Indiens*, imposée au cours des 120 dernières années, a eu une incidence très destructrice. Du fait des pensionnats et des réinstallations, les collectivités autochtones ont connu des changements si radicaux que leur culture en a subi un préjudice incommensurable. Le volume 1, en particulier les chapitres 8 à 13, traite de ces aspects de la stratégie et des mesures fédérales. Dans le présent volume, nous nous intéressons surtout aux répercussions que ces dernières ont eu sur les femmes autochtones.

Nous proposons d'abord un bilan démographique. Les femmes représenteraient environ 51% (414100) de toute la population autochtone (811400)[4]. En 1991, les femmes étaient plus nombreuses que les hommes dans chacun des groupes autochtones, à l'exception des Inuit. Au Canada, le rapport femme-homme est plus élevé chez les autochtones que dans la population en général (96,1 comparativement à 97,7 hommes pour 100 femmes — voir tableau 2.1). Au fil du temps, la proportion de femmes s'accroîtra, ce qui signifie que les femmes autochtones représenteront un pourcentage encore plus important de la population autochtone et, d'ici l'an 2016, même chez les Inuit, les femmes seront plus nombreuses que les hommes. On comprend mal pourquoi il y a toujours eu plus d'hommes que de femmes inuit, surtout dans les groupes plus âgés. Cela pourrait peut-être s'expliquer par les tendances de mortalité différentielle de cette population à une période antérieure.

L'augmentation du nombre de femmes autochtones dans le groupe des personnes en âge de travailler et celui des 65 ans et plus au sein de la population est l'un des changements démographiques les plus marquants qui devraient se produire au cours des 25 prochaines années; en particulier, la proportion de femmes de 65 ans et plus aura plus que doublé d'ici 2016, passant de 1,7% à 3,9% de la population autochtone, alors que les hommes autochtones de ce groupe d'âge ne représenteront que 2,8% (voir tableau 2.1).

TABLEAU 2.1
Comparaison de caractéristiques démographiques, 1991 et 2016

	Pop. candienne totale		Pop. autochtone totale[1]		Indiens inscrits	
Population, 1991	26 999 040		720 600		438 000	
Nbre de hommes pour 100 femmes		97,7		96,1		96,2
Groupes d'âge	**F**	**H**	**F**	**H**	**F**	**H**
(Pourcentage de la population, 1991)						
0-14 ans	10,3	10,8	18,0	18,5	17,0	17,5
15-64 ans	33,9	34,1	31,3	29,0	32,0	29,9
65 ans et plus	6,2	4,7	1,7	1,5	1,9	1,7
Projection de la population, 2016[2]	37 119 800		1 093 400		665 600	
Nbre de hommes pour 100 femmes		98,2		95,5		94,6
Groupes d'âge	**F**	**H**	**F**	**H**	**F**	**H**
(Pourcentage de la population, 2016)						
0-14 ans	8,2	8,6	11,9	12,5	10,4	10,9
15-64 ans	33,4	33,9	35,3	33,6	36,6	34,8
65 ans et plus	8,9	7,0	3,9	2,8	4,3	2,9
Espérance de vie à la naissance, 1991						
(nombre d'années)	80,9	74,6	75,0	67,9	74,0	66,9
Taux de fécondité, 1991						
(naissances/femme)[3]	1,7	—	—	—	2,9	—
Lieu de résidence						
(Pourcentage de la population, 1991)						
Réserve[4]	—	—	47,4	52,6	47,4	52,6
Hors réserve	—	—	52,9	47,1	55,9	44,1
Citadins hors réserve	—	—	54,0	46,0	56,1	43,9
Ruraux hors réserve	—	—	50,6	49,4	55,1	44,9

TABLEAU 2.1
Comparaison de caractéristiques démographiques, 1991 et 2016 (suite)

	Indiens non inscrits		**Métis**		**Inuit**	
Population, 1991	112 600		139 400		37 800	
Nbre de hommes pour 100 femmes		93,4		96,0		104,2
Groupes d'âge	**F**	**H**	**F**	**H**	**F**	**H**
(Pourcentage de la population, 1991)						
0-14 ans	20,6	20,9	18,5	18,8	19,4	22,5
15-64 ans	29,7	26,2	31,1	28,8	28,5	27,3
65 ans et plus	1,4	1,2	1,4	1,4	1,1	1,2
Projection de la population, 2016[2]	178 400		199 400		60 3000	
Nbre de hommes pour 100 femmes		97,7		96,2		97,3
Groupes d'âge	**F**	**H**	**F**	**H**	**F**	**H**
(Pourcentage de la population, 2016)						
0-14 ans	17,2	18,1	11,2	10,4	14,9	15,5
15-64 ans	30,4	30,0	36,0	35,3	33,2	32,1
65 ans et plus	3,0	2,3	3,7	3,4	2,6	1,8
Espérance de vie à la naissance, 1991						
(nombre d'années)	77,9	71,4	76,9	70,4	68,8	57,6
Taux de fécondité, 1991						
(naissances/femme)[3]	2,1	—	2,5	—	3,4	—
Lieu de résidence						
(Pourcentage de la population, 1991)						
Réserve[4]	—	—	—	—	—	—

Hors réserve	51,7	48,3	51,0	49,0	50,3	49,7
Citadins hors réserve	52,4	47,6	52,0	48,0	65,2	44,8
Ruraux hors réserve	50,5	49,5	49,2	50,8	48,9	51,1

Notes — = non disponible ou sans objet.
1. Données basées sur les chiffres rajustés de la population s'étant identifiée comme autochtone en 1991.

2. Les projections de la population autochtone pour 2016 sont basées sur les tendances actuelles au niveau de la fertilité, de la mortalité et de la migration.

3. On ne connaît pas le taux de fécondité des femmes autochtones appartenant au groupe des 15-49 ans.

4. Sans tenir compte du très petit nombre d'Indiens, de Métis et d'Inuit non inscrits qui vivaient dans des réserves et des établissements en 1991.

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales; Statistique Canada, Recensement de 1991, nos 93-324, 93-326, 93-328 et 93-329 au cat.; Statistique Canada, Recensement de 1991, tableau sommaire inédit: Mary Jane Norris, Don Kerr and François Nault " Projections of the Population with Aboriginal Identity in Canada, 1991-2016" par Statistique Canada pour la CRPA, février 1995.

En 1991, l'espérance de vie des femmes autochtones (75 ans) était de sept ans supérieure à celle des hommes (67,9 ans), mais demeurait de près de six ans inférieure à celle des autres Canadiennes. Comme le montre le tableau 2.1, les autochtones donnent naissance, en moyenne, à un plus grand nombre d'enfants que les non-autochtones. Selon le groupe, le taux de natalité se situe entre 2,1 et 3,4 chez les autochtones, alors qu'il est de 1,7 parmi les Canadiennes en général.

En ce qui concerne la répartition géographique, les femmes des Premières nations sont moins nombreuses que les hommes à vivre dans les réserves. À l'extérieur des réserves, leur nombre dépasse celui des hommes, surtout en région urbaine.

En général, les femmes autochtones sont plus instruites que leurs homologues masculins, surtout dans le groupe qui poursuit des études postsecondaires (voir tableau 2.2). Toutefois, la proportion de femmes

autochtones obtenant un diplôme ou un certificat d'études postsecondaires est à peu près égale à celle des hommes. La raison en est peut-être que les femmes sont plus nombreuses à devoir abandonner leurs études pour des raisons familiales ou autres.

TABLEAU 2.2
Comparaison des caractéristiques de scolarisation, 1991

	Total candienne		**Total Autochtone[4]**		**Indiéns Inscrits**	
Scolarité	**F**	**H**	**F**	**H**	**F**	**H**
(Pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans[1])						
Huitième année et moins	11,7	11,8	24,9	25,9	28,4	29,4
Études secondaires sans certificat	23,0	22,5	31,7	32,5	31,9	33,4
Études secondaires avec certificat	21,9	20,5	12,4	13,3	10,9	10,8
Autres études non universitaires[2]	24,8	23,6	22,3	21,8	20,9	20,4
Études universitaires sans diplôme	7,9	7,8	5,4	3,9	5,5	4,0
Études universitaires avec diplôme	10,7	13,8	2,9	2,3	2,1	1,6
Abandon des études secondaires	—	—	92 960	83 820	57 515	50 700
(Pourcentage de la population âgée de 15 à 49 ans)						
Retour ultérieur aux études	—	—	28,1	17,9	27,2	17,7

Recyclage équivalent	—	—	14,4	13,1	15,4	13,5
Principal domaine des études postsecondaires[3]	**F**	**H**	**F**	**H**	**F**	**H**
(Pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus)						
Éducation, loisirs, counselling	15,8	5,4	15,3	6,4	16,5	7,4
Beaux-arts, arts appliqués	8,0	3,4	7,8	3,0	6,4	3,0
Sciences humaines	7,0	5,2	3,7	2,7	3,6	2,5
Sciences sociales	8,8	8,3	12,5	10,4	13,5	11,2
Principal domaine des études postsecondaires[3]	**F**	**H**	**F**	**H**	**F**	**H**
(Pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus)						
Commerce, gestion, administration	29,7	15,6	30,9	10,0	30,1	10,8
Agriculture, biologie	4,5	4,9	5,7	4,3	4,6	4,7
Génie, sciences appliquées	0,7	6,7	-	1,3	-	1,3
Génie, techniques et métiers liés aux sciences appliquées	3,5	41,6	6,2	57,1	5,9	54,2
Santé	19,5	4,2	16,6	3,1	18,5	3,3
Mathématiques, sciences physiques	2,1	4,3	0,4	1,0	-	0,8

TABLEAU 2.2
Comparaison des caractéristiques de scolarisation, 1991 (suite)

	Indiéns Non- inscrits		Métis		Inuit	
Scolarité	**F**	**H**	**F**	**H**	**F**	**H**
(Pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans[1])						
Huitième année et moins	11,4	13,4	18,2	20,1	48,8	44,2
Études secondaires sans certificat	30,6	31,9	32,4	34,2	21,3	18.9
Études secondaires avec certificat	18,1	20,2	13,7	16,1	8,2	9,2
Autres études non universitaires[2]	27,5	24,3	24,5	23,2	18,7	25,1
Études universitaires sans diplôme	6,5	5,3	5,4	3,3	—	—
Études universitaires avec diplôme	5,4	4,7	3,7	2,8	—	—
Abandon des études secondaires	11 275	10 050	18 490	17 705	6 190	5 845
(Pourcentage de la population âgée de 15 à 49 ans)						
Retour ultérieur aux études	34,6	19,6	33,1	20,8	11,7	10,0
Recyclage équivalent	11,4	13,3	11,9	10,8	17,6	17,5
Principal domaine des études postsecondaires[3]	**F**	**H**	**F**	**H**	**F**	**H**
(Pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus)						
Éducation, loisirs, counselling	12,2	5,3	15,2	5,3	20,4	5,2

Beaux-arts, arts appliqués	10,0	2,7	10,1	3,6	—	—
Sciences humaines	4,9	4,0	2,6	2,3	—	—
Sciences sociales	12,3	9,5	11,4	10,2	—	—
Principal domaine des études postsecondaires[3]	**F**	**H**	**F**	**H**	**F**	**H**
(Pourcentage de la population âgée de 15 ans etplus)						
Commerce, gestion, administration	29,6	9,8	31,6	9,5	41,9	6,9
Agriculture, biologie	8,0	3,7	6,3	4,2	6,0	—
Génie, sciences appliquées	-	1,8	-	1,3	-	—
Génie, techniques et métiers liés aux sciences appliquées	7,8	59,6	6,3	58,0	7,6	70,5
Santé	14,3	2,2	14,5	3,7	12,9	—
Mathématiques, sciences physiques	-	1,1	0,9	0,9	-	—

Notes — = non disponible ou sans objet. - = nombre minuscule ne pouvant être retenu en raison du degré de fiabilité de l'échantillonnage.

1. Population ne fréquentant plus l'école.

2. Comprend tous ceux qui ont fait des études postsecondaires autres qu'universitaires, qu'ils aient obtenu ou non un diplôme.

3. Il se peut que le total des colonnes ne donne pas 100 % en raison d'erreurs d'arrondissage et/ou de la suppression des trop petits nombres.

4. Tableau basé sur les chiffres non rajustés de l'Enquête auprès des peuples

autochtones de 1991.

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales; Statistique Canada, Recensement de 1991, nos 93-324, 93-326, 93-328 et 93-329 au cat.; Statistique Canada, Recensement de 1991, tableau sommaire inédit: Mary Jane Norris, Don Kerr and François Nault " Projections of the Population with Aboriginal Identity in Canada, 1991-2016" par Statistique Canada pour la CRPA, février 1995.

Même si, parmi les autochtones, les femmes ont tendance à être plus scolarisées que les hommes, elles ne sont pas plus nombreuses qu'eux à se trouver du travail (voir tableau 2.3). Leur taux de participation au marché du travail est beaucoup plus faible que celui des hommes (53,4% par rapport à 72,4%). Même s'il y a moins de femmes de 15 ans ou plus que d'hommes qui cherchent un emploi, les femmes qui en ont un se tirent mieux d'affaire que les hommes. Le taux de chômage des femmes est de 21,1 % alors qu'il est de 27,6% chez les hommes. De plus, dans cette population, les travailleuses autonomes sont 50% moins nombreuses que les travailleurs autonomes, et ce chiffre est de beaucoup inférieur à celui atteint par l'ensemble des Canadiennes. Il n'est donc pas étonnant que le revenu annuel moyen des femmes autochtones s'établisse à environ 11 900$ (il est de 17400 $ pour les hommes), ce qui les place loin derrière les Canadiennes, dont le revenu annuel moyen est d'environ 17600 $.

TABLEAU 2.3
Comparaison de caractéristiques économiques, 1991

	Total candienne		**Total Autochtone [1]**		**Indiéns Inscrits**	
Situation dans la population active	**F**	**H**	**F**	**H**	**F**	**H**
(Pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus)[1]						
Taux de chômage	10,2	10,1	21,1	27,6	22,9	32,3
Taux d'activité	59,9	76,4	53,4	72,4	48,7	67,5
Travail pour propre compte	2,9	6,8	1,7	3,6	1,2	2,3

Absence de services de garde perçue comme un obstacle à l'emploit	—	—	16,4	4,2	—	—
Revenu total						
(Pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus)						
Moins de 10 000 $	36	19,7	60,3	47,1	63,1	52,4
Entre 10 000 et 19 999	29,5	19,6	23,8	21,6	22,8	22,5
20 000 $ et plus	34,5	60,7	15,9	31,3	14,2	25,1
Revenu annuel total moyen	17 577	30 205	11 897	17 392	11 056	14 968

TABLEAU 2.3
Comparaison de caractéristiques économiques, 1991 (suite)

	Indiéns Non- inscrits		**Métis**		**Inuit**	
Situation dans la population active	**F**	**H**	**F**	**H**	**F**	**H**
(Pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus)[1]						
Taux de chômage	19,1	17,8	16,9	25,5	25,5	25,8
Taux d'activité	61,7	82,3	59,4	78,6	56,8	70,1
Travail pour propre compte	2,9	4,2	2	6	1,9	4,6
Absence de services de garde perçue comme un obstacle à l'emploit	—	—	—	—	—	—
Revenu total						
(Pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus)						
Moins de 10 000 $	53,1	34,9	52,9	42,2	67,8	46,5
Entre 10 000 et 19 999	24,5	19,3	27,7	20,1	17,4	22,3
20 000 $ et plus	22,2	46,1	16,4	37,7	14,8	31,2
Revenu annuel total moyen	14 326	22 924	12 598	19 763	11 576	18 381

Notes — = non disponible ou sans objet.
1. Les taux de chômage et d'activité concernent les autochtones de 15 ans et plus qui ne fréquentent plus l'école.

2. Tableau basé sur les chiffres non rajustés de l'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991.

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales; Statistique Canada, Recensement de 1991, nos 93-324, 93-326, 93-328 et 93-329 au cat.; Statistique Canada, Recensement de 1991, tableau sommaire inédit: Mary Jane Norris, Don Kerr and François Nault " Projections of the Population with Aboriginal Identity in Canada, 1991-2016" par Statistique Canada pour la CRPA, février 1995.

Le type d'emplois des femmes autochtones aide à comprendre la faiblesse de leurs revenus. En effet, environ 28% d'entre elles occupent des emplois de bureau et 26%, des emplois de type tertiaire (voir tableau 2.4). En revanche, les femmes autochtones sont proportionnellement plus nombreuses que les hommes à occuper des postes de gestion et d'administration (7,6% comparativement à 6,9%). Elles les devancent également dans l'enseignement (6,1% comparativement à 1,6%) et dans les emplois du secteur de la santé (6,1% par rapport à 0,8%). Dans ce secteur toutefois, les femmes ont tendance à occuper des postes paraprofessionnels.

TABLEAU 2.4
Comparaison des secteurs d'emploi, 1991

	Population autochtone[1]		**Population non autochtone**[1]	
	Hommes	**Femmes**	**Hommes**	**Femmes**
	%	**%**	**%**	**%**
Gestion, administration	6,9	7,6	14,0	10,3
Sciences naturelles, génie, mathématiques	2,5	0,7	5,9	1,8
Sciences sociales	2,2	7,1	1,6	3,0

Religion	0,2	—	0,3	0,1
Enseignement	1,6	6,1	2,9	6,3
Médecine, santé	0,8	6,1	2,0	9,1
Arts et lettres	1,8	1,5	1,7	1,7
Travail de bureau	5,8	27,9	7,1	31,7
Vente	4,5	5,9	9,1	9,5
Services	11,3	25,6	10,1	15,8
Agriculture et secteurs connexes	3,7	1,3	4,4	2,1
Pêche, piégeage	3,0	0,7	0,5	0,1
Foresterie	4,2	0,3	0,9	0,1
Exploitation minière	1,3	—	0,8	0,0
Industries de transformation	3,8	2,0	3,9	1,7
Usinage	2,6	0,3	3,2	0,3
Production, fabrication	6,3	1,8	8,8	3,2
Construction	20,3	0,7	10,3	0,4
Transport, infrastructure	6,4	1,3	5,9	0,7
Manutention	3,1	0,7	2,2	0,8
Autres métiers	1,1	0,8	1,5	0,6
Divers	6,8	1,5	2,9	0,9

Notes — = non disponible ou sans objet.
1. Pourcentage des autochtones et des non-autochtones âgés de 15 ans et plus faisant partie de la population active expérimentée.

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales; Statistique Canada, Recensement de 1991, nos 93-324, 93-326, 93-328 et 93-329 au cat.; Statistique Canada, Recensement de 1991, tableau sommaire inédit: Mary Jane Norris, Don Kerr and François Nault " Projections of the Population with Aboriginal Identity in Canada, 1991-2016" par Statistique Canada pour la CRPA, février 1995.

Il est manifeste que les femmes autochtones cherchent à se perfectionner. Elles sont plus nombreuses que les hommes à reprendre leurs études

secondaires ou à obtenir des certificats d'équivalence — 42,5% comparativement à 31% (voir tableau 2.2). Par ailleurs, parmi ceux et celles qui ont achevé leur éducation postsecondaire, presque trois fois plus de femmes que d'hommes ont terminé leurs études en gestion ou en administration; elles représentent 30% dans ce groupe (voir tableau 2.4), soit autant que les autres Canadiennes. Les femmes autochtones demandent et reçoivent une aide financière pour étudier, et ce presque dans la même proportion que les hommes. Chez les Indiens inscrits, les principales sources de financement sont le MAINC ou la bande, alors que les autres groupes autochtones ont recours à des prêts étudiants ou d'autres sources (voir tableau 2.5).

TABLEAU 2.5
Obtention d'une aide financière pour des études, 1991

	Pop. candienne		**Pop. autochtone**[2]		**Indiens Inscrits**	
	F	M	F	M	F	M
Aide financière			14 519	9 250	9 755	4 920
(Pourcentage du total)						
Demandée et obtenue —	—	—	54,7	57,2	65,2	65,8
Demandée mais refusée	—	—	7,3	10,9	5,6	9,7
Jamais demandée	—	—	32,6	30,4	24,3	20,7
Forme d'aide	—	—	8 495	4 725	6 360	3 235
(Pourcentage de la population ayant reçu de l'aide pour des études postsecondaires)[1]						
Financement du MAINC ou d'une bande	—	—	61,7	54,6	80,6	78,8
Subvention, bourse	—	—	9,7	14,6	5,4	6,7
Prêt étudiant	—	—	19,7	21,9	7,9	9,8
Divers	—	—	19,9	22,8	16,1	14

TABLEAU 2.5
Obtention d'une aide financière pour des études, 1991 (suite)

	Indiens Non- inscrits		Métis		Inuit	
	F	M	F	M	F	M
Aide financière	2 565	1 920	3 095	2 215	325	260
(Pourcentage du total)						
Demandée et obtenue —	26,3	23,3	45,5	42,4	-	-
Demandée mais refusée	13,4	14,2	9	8	-	-
Jamais demandée	56,3	57	38	47,1	34	57,9
Forme d'aide	680	450	1 410	940	175	-
(Pourcentage de la population ayant reçu de l'aide pour des études postsecondaires)[1]						
Financement du MAINC ou d'une bande	-	-	8	-	-	-
Subvention, bourse	25,8	34,5	23,5	31,8	-	-
Prêt étudiant	63,3	40,3	52	50,4	-	-
Divers	23,2	35,2	33,1	47,4	-	-

Notes

— = non disponible ou sans objet.

- = nombre minuscule ne pouvant être retenu en raison de la fiabilité de l'échantillonnage.
1. Il se peut que le total des colonnes ne donne pas 100 % car certains individus reçoivent parfois plusieurs formes d'aide.

2. Tableau basé sur les chiffres non rajustés de l'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991.

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales; Statistique Canada, Recensement de 1991, nos 93-324, 93-326, 93-328 et 93-329 au cat.; Statistique Canada, Recensement de 1991, tableau sommaire inédit: Mary Jane Norris, Don Kerr and François Nault " Projections of the Population with Aboriginal Identity in Canada, 1991-2016" par Statistique Canada pour la CRPA, février 1995.

En ce qui concerne de nombreux indicateurs sociaux et économiques, les femmes autochtones se situent derrière les hommes autochtones et loin derrière les autres Canadiennes. Les statistiques ne nous indiquent toutefois pas les raisons de ce retard. Les femmes autochtones nous ont décrit les divers obstacles auxquels elles se heurtent et qui doivent être reconnus et supprimés pour que des progrès réels soient réalisés. Nous sommes convaincus que c'est d'abord en admettant les torts causés par ces obstacles que les individus, les familles, les collectivités, les nations et les gouvernements réussiront, ensemble, à les abattre.

Nous avons exprimé notre conviction que le moment est venu de résoudre la contradiction fondamentale qui existe au cœur du Canada, de redonner aux nations autochtones la place d'honneur qui leur revient dans notre histoire commune et de reconnaître leur présence continue en tant qu'entités politiques faisant partie intégrante de la société canadienne. Si nous voulons encourager les autochtones et les non-autochtones à s'engager sur la voie de la réconciliation, il faut d'abord panser les blessures du passé. Des femmes autochtones nous ont parlé de l'importance du processus de guérison, et nous avons été témoins, d'une collectivité à l'autre, du rôle de premier plan joué par les femmes. C'est en étudiant le statut et le rôle des femmes autochtones dans l'histoire que l'on commence à saisir comment se sont enclenchés certains mécanismes d'exclusion. Il est clair que le profond attachement des femmes autochtones à leur patrimoine et leur volonté de le transmettre n'a jamais cessé d'être une source d'inspiration pour elles.

1. Aperçu historique du statut et du rôle des femmes autochtones

Avant l'arrivée des Européens, la culture et l'organisation sociale des nations autochtones étaient d'une richesse, d'une diversité et d'une complexité remarquables (voir le chapitre 3 du volume 1). Les sociétés

autochtones de l'Amérique du Nord ont évolué au cours de milliers d'années dans une étroite interdépendance avec leurs environnements naturel et social respectifs. Ces siècles de développement séparé ont produit des visions du monde, des cultures et des formes d'organisation sociale très différentes des modèles européens.

Le statut et le rôle des femmes variaient selon les nations. Certains historiens ont laissé entendre que les femmes n'étaient pas reconnues ou que leur rôle était subordonné à celui des hommes. Toutefois, ces affirmations sont sujettes à caution, dans la mesure où elles émanaient généralement d'hommes non autochtones, comme les marchands de fourrures, les explorateurs et les missionnaires. Il est regrettable que le point de vue des femmes autochtones n'ait pas souvent été recueilli[5]. En revanche, les colons européens ont noté l'influence de ces dernières dans des sphères telles que la vie familiale, le mariage, la politique et la prise de décision, et les pratiques cérémonielles. On sait que les jésuites, fortement imprégnés d'idéologie patriarcale, déploraient l'absence de pouvoir des hommes sur les femmes et qu'ils ont entrepris de modifier le rapport de forces entre les deux sexes[6].

Dans un entretien, Skonaganleh:rá (Sylvia Maracle) et Osennontion (Marilyn Kane) nous livrent leurs idées sur le rôle et les responsabilités des femmes autochtones et sur les événements qui, selon elles, ont remis en question l'équilibre qui existait au sein des sociétés autochtones.

[traduction] *S.* Dans notre communauté, la femme était vue comme la nourricière et l'homme, comme le protecteur. En tant que tel, le rôle de l'homme était d'aider. Il ne faisait que réagir alors qu'elle agissait. La femme était chargée d'établir toutes les normes, qu'elles soient d'ordre politique, économique, social ou spirituel. […]

O. La femme n'avait pas à rivaliser avec l'homme pour ce qui était de l'organisation du foyer et des soins à donner aux membres de la famille. Elle avait ses propres responsabilités envers la création; bien que différentes, elles n'en étaient pas moins aussi importantes que celles des hommes. En fait, en raison de ses dons, son rôle était peut-être *plus* important. […]

S. Traditionnellement, la femme représente le centre; c'est elle qui

entretient le feu, élément central de notre vision du monde. Elle est gardienne de la culture. Elle a pu, même dans une maison divisée, jouer ce rôle. […] Elle a pu continuer à le jouer malgré les mariages mixtes qui l'ont coupée de ses racines légalement et parfois physiquement. […] Les conditions économiques séparent et divisent aussi les foyers. […] Je ne sais de quelles autres façons encore sa maison peut être divisée, mais elle continuera à entretenir le feu; *elle y parviendra, c'est certain!*

O. En plus de toutes les responsabilités dont nous venons de parler, la plus délicate, pour elle, est celle qu'elle a envers les hommes — leur comportement, la façon dont ils la traitent. Elle doit leur rappeler *leurs* responsabilités et savoir quand et comment les remettre dans le droit chemin. Au début, au moment où «les autres» sont arrivés ici, nous avions notre place et les hommes nous traitaient avec tout le respect qui nous était dû, parce que c'était dans l'ordre des choses lorsque nous vivions selon nos coutumes. La femme européenne était alors considérée comme un appendice de l'homme, sa propriété. Avec l'arrivée des Européens […] et l'obligation d'adopter leur mode de vie, une certaine assimilation a eu lieu. Les femmes ont oublié leurs responsabilités et les hommes les leurs[7].

Winona Stevenson partage ce point de vue. Selon elle, [traduction] «la déconstruction de notre colonisation permettra de saisir beaucoup mieux pourquoi nos communautés sont si perturbées actuellement et pourquoi les femmes autochtones se trouvent, dans ce pays, au niveau le plus bas de l'échelle socio-économique. […] Notre rééducation poussera plus de gens à revenir chez eux, encouragera les jeunes et ceux que nous avons perdus à renouer sans risque avec leur passé et leur collectivité.» Elle conclut ainsi: «une fois que notre vision du monde sera fondée sur des bases plus solides, chacun retrouvera peu à peu son assurance, l'estime de lui-même et sa fierté[8]».

Au cours des audiences publiques, les femmes autochtones ont évoqué une époque où ces valeurs et ces formes d'organisation sociale étaient solidement implantées:

[traduction] Nous pensons qu'un gouvernement véritablement autochtone doit refléter les valeurs sur lesquelles reposaient nos formes de gouvernement avant le contact avec les Européens. Nous insistons sur le fait que, selon la tradition, les hommes et les femmes occupaient la hutte à

parts égales, et qu'en ce lieu, ils bénéficiaient des mêmes droits et exerçaient des responsabilités équivalentes, bien que dans des sphères différentes. D'un point de vue théorique et politique, il n'y avait pas de séparation entre le pouvoir religieux et le pouvoir politique. La hutte était le centre politique et spirituel de nos sociétés et régissait tous les rapports: ceux que nous entretenions avec nos semblables, avec d'autres nations ou avec le Créateur et toute la création.

Marilyn Fontaine Aboriginal Women's Unity Coalition
Winnipeg (Manitoba), 23 avril 1992
Des femmes inuit se souviennent:

[traduction] Lorsque j'étais petite, les gens travaillaient ensemble. Mon père, un ancien très respecté, était responsable de nos communautés et de leur bien-être […] c'est-à-dire de la chasse, de la chasse au caribou, de la pêche et de l'aide à donner aux personnes âgées. Maintenant, c'est très difficile. Les choses ont beaucoup changé.

Silpa Edmunds, ancienne
Winnipeg (Manitoba), 21 avril 1992

[traduction] On s'accorde pour dire que les femmes étaient traditionnellement responsables des décisions concernant les enfants, la préparation des repas et la vie du campement. S'il y avait une division bien nette du travail entre les sexes, les tâches des femmes et celles des hommes avaient la même valeur. Si la femme était mauvaise couturière, son mari risquait de geler; si le mari était mauvais chasseur, sa famille risquait de connaître la disette. Tout le monde, au campement, travaillait dur et avait des responsabilités précises et différentes selon l'âge, le sexe et les aptitudes.

Martha Flaherty
Présidente, Pauktuutit (association des femmes inuit du Canada)
Ottawa (Ontario), 2 novembre 1993

Il y a 40 ans, la plupart des Inuit vivaient encore au sein de familles étendues dans de petits campements. La chasse, la pêche et la cueillette suffisaient à nourrir la famille, et on échangeait des fourrures contre du thé et d'autres marchandises. Durant les années 50 et au début des années 60, les Inuit ont été obligés, pour la première fois, d'envoyer leurs enfants à

l'école[9]. La population des nouveaux villages a augmenté à mesure que les familles quittaient les campements pour rejoindre leurs enfants[10]. Une Inuit se souvient de la manière dont tout a changé soudainement pour elle et sa famille:

[traduction] Nos histoires peuvent différer sur certains points de détail, mais dans l'ensemble, nos expériences se ressemblent. Ma mère parle de la façon dont la vie se déroulait dans les campements. Moi, je parle surtout des adultes de notre village, aujourd'hui. […] Lorsque je suis entrée à l'école, tout a changé pour moi d'un seul coup. Mes parents n'avaient plus rien à dire sur la façon dont ma vie s'orientait. Lorsque je suis partie de chez moi, tous ceux qui étaient en position d'autorité étaient des Qallunaat [des non-autochtones]: les professeurs, les directeurs, les infirmières, les membres de la grc, les administrateurs, tous! […] Ils agissaient comme s'ils étaient nos parents sans l'être. À ce moment-là, nous avions l'impression que les administrateurs, et tous ceux qui avaient un pouvoir quelconque, décidaient sans nous consulter de ce qui était bien pour nous. Nous n'avions plus notre mot à dire. Ils nous traitaient comme si nous leur appartenions à eux et non à nos parents. On ne nous demandait pas notre avis, ni à nos parents, ni à nos grands-parents. […] Ils nous ont plongés dans une nouvelle culture, qui n'était pas la nôtre; ils nous ont appris que nous devions vivre comme des Blancs. Nous devions devenir comme les Blancs[11].

Une étude réalisée pour Pauktuutit apporte des précisions sur ce qu'a représenté, pour les familles, le départ pour les nouveaux villages; l'étude établit aussi un lien entre le bouleversement des rôles traditionnels de chacun et la montée de la violence conjugale, qui mine l'équilibre social.

[traduction] Les femmes inuit ont semblé s'adapter plus facilement que les hommes à leur nouvelle vie. Aujourd'hui, elles sont plus susceptibles que les hommes de terminer leurs études secondaires, de trouver un emploi et de le garder; elles sont moins touchées par les problèmes d'alcoolisme, de toxicomanie et de criminalité. La société de consommation et le salariat ont inversé les rôles, et les femmes, surtout les jeunes, assurent fréquemment le principal revenu de la famille. Cette situation est peut être la cause majeure, bien que sous-jacente, du nombre alarmant de cas de violence conjugale, véritable fléau au sein des populations du Nord; ayant perdu leur statut et leur identité, les hommes se sentent menacés par le pouvoir accru

et le sentiment d'identité plus fort des femmes et tentent, par la violence, de rétablir ce qu'ils considèrent comme une situation normale[12].

Comme nous l'avons montré dans tout le rapport, de nombreux aspects des politiques gouvernementales reflètent, aux yeux des autochtones, une profonde injustice. Les femmes autochtones ont tenu à nous dire que les effets de ces politiques se font encore sentir aujourd'hui.

2. Les priorités des femmes dans la lutte contre l'exclusion

Les femmes autochtones qui se sont présentées aux audiences de la Commission venaient de tous les milieux. Nombre d'entre elles participent activement à la vie sociale, culturelle, économique et politique. Certaines occupent des postes importants auprès d'organisations politiques autochtones régionales, nationales et internationales, de sociétés de développement économique, d'établissements d'enseignement, d'organisations étudiantes, d'organismes de santé ou d'associations de femmes autochtones. Directrices de centres d'amitié ou de centres culturels, enseignantes, dirigeantes d'entreprises, travailleuses sociales, conseillères de centres d'hébergement pour femmes, de centres de traitement, de services d'aide à l'enfance ou de foyers pour personnes âgées, responsables de portefeuilles de bandes ou de conseils tribaux ou, encore, représentantes d'organismes de santé communautaires, ces femmes des Premières nations, ces femmes inuit et ces Métisses représentent tous les groupes d'âges et viennent de régions rurales ou urbaines.

Malgré leurs différences culturelles et la distance géographique qui les sépare, ces femmes ont entre elles de nombreux points communs. Elles se préoccupent avant tout de leur bien-être et de celui de leurs enfants, de leur famille étendue, de leur collectivité et de leur nation. Elles ont en commun la vision d'un avenir où la bonté, l'honnêteté, le partage et le respect feront partie de la vie quotidienne.

Il est également évident que ces femmes qui sont venues nous parler sont décidées à transformer leurs conditions de vie. Elles nous ont indiqué leurs priorités:

1. la *Loi sur les Indiens* et les répercussions des modifications apportées par le projet de loi C-31;

2. la mise en place de services de santé et de services sociaux culturellement adaptés, axés prioritairement sur la guérison;

3. la protection des femmes et des enfants contre la violence;

4. la responsabilisation et la justice sous un régime d'autonomie gouvernementale.

3. Les femmes autochtones et la politique officielle: évolution et répercussions

La *Loi sur les Indiens* et les modifications contenues dans le projet de loi C-31 de 1985 ont été évoquées à plusieurs reprises dans les témoignages et les mémoires des femmes autochtones à la Commission. Elles ont fait valoir que les principes énoncés dans ces deux textes législatifs étaient particulièrement préjudiciables à l'existence des peuples autochtones et au rôle des femmes dans les collectivités autochtones. De nombreuses femmes autochtones croient que les obstacles auxquels elles se heurtent aujourd'hui trouvent leur origine dans ces principes.

On trouvera au chapitre 9 du volume 1 une analyse détaillée de l'évolution de la politique du gouvernement, telle qu'elle a été appliquée dans le cadre de la *Loi sur les Indiens*, et de ses répercussions sur la cohésion sociale et politique des Premières nations. Le présent chapitre vise à examiner le développement des textes législatifs fédéraux et à montrer que certaines idées sexistes ont fini par devenir des principes fondamentaux de la politique relative aux affaires indiennes. Nous invitons le lecteur à se reporter au chapitre précédent pour une analyse plus approfondie de l'évolution de la politique concernant les Indiens et de la *Loi sur les Indiens.*

[traduction] Je serai toujours une autochtone où que je vive sur cette terre, à plus forte raison sur le continent. Tout ce que je demande pour moi-même et les autres femmes autochtones, c'est de recouvrer le respect que nous avons perdu à cause du texte intitulé *Loi sur les Indiens*.

Pauline Lewis
Eskasoni (Nouvelle-Écosse)
6 mai 1992

Il faut d'abord rappeler que, pendant un siècle, par suite de l'adoption de la *Loi sur les Indiens*, qui légalisait purement et simplement la discrimination, les femmes autochtones ayant marié un non-autochtone ont été chassées de leurs communautés, coupées de leur famille et privées de leur statut ainsi que des droits s'y rattachant.

Philo Desterres
Femmes autochtones du Québec
Montréal (Québec), 27 mai 1993

Le sentiment d'appartenance que comporte la qualité de membre d'une nation autochtone est bien exprimé dans le passage suivant extrait de *The Road*, une analyse de l'évolution de l'autonomie gouvernementale tribale aux États-Unis:

[traduction] Les tribus indiennes sont, pour la plupart des Indiens, une expérience mentale commune et un fait naturel. La naissance au sein d'une famille, d'un territoire, d'un monde spirituel et d'une race constitue un élément factuel, mais il est moins significatif que l'expérience mentale partagée par les membres de la tribu. L'essence de cette expérience mentale est une idée du monde — un lien communautaire chaleureux, profond et durable avec toutes les choses de la nature, dans une vision commune de leur relation propre. Cette conscience cimente une culture collective qui a survécu aux turbulences de la société moderne. Parmi les membres de la collectivité, elle prend la forme d'une communion spirituelle interpersonnelle qui n'a jamais été détruite par des forces extérieures et ne pourra jamais l'être. Elle continue d'être le centre du cercle tribal, le fondement de l'idéologie dont est pénétré le tribalisme dans ce pays[13].

La qualité de membre était donc une fonction du sentiment d'appartenance, «l'expérience mentale commune», et elle était établie par chaque nation en vertu de principes séculaires tirés de ses propres traditions de reconnaissance, d'acceptation et de parenté. Dans certains cas, la qualité de membre n'était essentiellement accordée qu'à ceux et celles qui étaient nés dans la nation autochtone en question ou qui s'y étaient intégrés par mariage. Dans d'autres cas, tel celui de la nation des Haudenosaunee, les

adoptions en bloc de groupes entiers étaient autorisées. Dans tous les cas, c'est à la nation autochtone elle-même qu'il appartenait de décider des questions d'appartenance. Il n'existait aucune définition imposée de l'extérieur quant aux personnes qui pouvaient s'identifier à un peuple ou à une nation et lui appartenir.

Le droit canadien a changé tout cela, dès la période historique du déracinement et de l'assimilation. Nombre des lois datant de cette période sont encore en vigueur aujourd'hui.

De nombreux autochtones ont déclaré à la Commission que la politique du gouvernement et les textes législatifs conçus pour miner leur identité collective ont ruiné peu à peu leur droit de constituer des peuples autonomes. Dans cette perspective, les peuples autochtones ont été indéniablement défavorisés après la fin de l'étape historique décrite comme une période d'interaction et de coopération. Si nous acceptons cette manière de voir — et nous l'acceptons, vu l'irréfutabilité des preuves — il faut alors considérer que les femmes autochtones ont été doublement défavorisées.

Les lois coloniales et les lois postérieures à la Confédération appliquées aux autochtones trouvent leurs origines conceptuelles dans les notions victoriennes de race et de patriarcat. Elles ont eu pour effet de marginaliser davantage les femmes dans la société autochtone et de diminuer leur rôle social et politique dans la vie communautaire. Par exemple, après 1876 et l'adoption de la législation sur les Indiens, on a refusé aux Indiennes le droit de voter aux élections tenues dans les bandes ou de participer aux décisions visant la cession des terres de réserve et, lorsque leurs maris décédaient sans testament, elles devaient être «de bonnes vie et mœurs» pour hériter de leurs biens.

Les Indiennes ne pouvaient pas même avoir la maîtrise de leur propre identité culturelle car celle-ci dépendait de plus en plus du statut de leur mari. Une Indienne qui se mariait avec un homme n'ayant pas le statut d'Indien perdait elle-même son statut d'Indienne. Malgré sa naissance dans une communauté indienne, elle n'était plus considérée comme Indienne aux yeux du gouvernement ou de la loi si elle épousait un non-Indien. Les enfants issus d'un tel mariage n'étaient pas non plus considérés comme Indiens. En revanche, une femme non indienne qui se mariait avec un

homme ayant le statut d'Indien devenait immédiatement une Indienne, ainsi que les enfants nés de cette union. C'étaient deux poids, deux mesures.

La question de l'identité aux termes de la *Loi sur les Indiens* a toujours été une source de vexations pour les Indiennes. Par sa définition restrictive et sexiste du mot «Indien», et par l'application sélective des dispositions sur l'émancipation involontaire, la *Loi sur les Indiens* a produit une fiction juridique relativement à l'identité culturelle. Cette définition a considérablement réduit les droits des femmes d'ascendance indienne, et les a même intégralement refusés aux milliers d'Indiennes et à leurs descendants qui s'exposaient, contre leur gré, à la perte de leur statut et à l'émancipation, ainsi qu'à l'obligation de quitter leur collectivité d'origine si elles épousaient des hommes n'ayant pas le statut d'Indien. Le droit canadien a produit plusieurs catégories dans l'appartenance aux peuples autochtones, comme si l'identité autochtone et les droits qui s'y rattachent pouvaient être découpés et répartis par compartiments sans cesse plus étroits, quand ils n'ont pas, dans certains cas, été complètement supprimés.

La qualité d'autochtone a donc été subdivisée, aux fins de la politique coloniale et de la politique fédérale subséquente, en plusieurs catégories — les Métis, les Inuit et les Indiens — et la catégorie des Indiens a elle-même été par la suite subdivisée en Indiens inscrits et Indiens non inscrits. Et même dans la catégorie des Indiens inscrits, il y a les Indiens nouvellement inscrits et les Indiens dont l'inscription est ancienne, les Indiens inscrits vivant en réserve ou hors réserve, les Indiens inscrits au sens du paragraphe 6(1) ou du paragraphe 6(2), et ainsi de suite. Chaque nouvelle catégorie comporte des droits et des risques différents. Ces catégories présentent peu de rapport avec la culture, le mode d'éducation ou l'identité. Elles se ramènent exclusivement à des questions d'administration et de bureaucratie et à une politique fédérale d'assimilation manifestement persistante qui se perpétue à ce jour.

La *Loi sur les Indiens* a en partie été conçue et appliquée comme une attaque en règle menée contre les nations indiennes et contre l'identité individuelle indienne, une tentative délibérée et constante de la part de missionnaires, de politiciens et de fonctionnaires non autochtones — si bien intentionnés fussent-ils parfois — d'imposer leurs règles visant à déterminer qui est Indien et qui ne l'est pas. L'idée qu'une femme indienne pouvait avoir d'elle-même en tant qu'Indienne et l'opinion des nations indiennes sur

l'identité de leurs membres n'étaient tout simplement pas prises en considération.

Sous cet angle et sous de nombreux autres, la *Loi sur les Indiens* a porté atteinte aux droits, à l'identité et à la culture autochtones. Elle a produit, dans les populations et les collectivités, des clivages qui persistent encore aujourd'hui. Le chef de l'Assemblée des Premières nations, Ovide Mercredi, s'est exprimé ainsi à ce sujet.

[traduction] Ce qui est particulièrement préjudiciable en ce qui concerne la *Loi sur les Indiens*, c'est que, alors même qu'elle ne vient pas de nous et que nous n'y avons jamais consenti, elle a eu pour résultat de diviser nos peuples. Nous nous référons nous-mêmes parfois aux définitions et aux catégories établies par la *Loi sur les Indiens* lorsque nous faisons le point sur nos peuples ou que nous menons notre politique. C'est là une partie de l'héritage colonialiste. Lorsque le Parlement a voulu corriger ses erreurs en 1985, il les a plutôt accentuées. Mais que pouvait-on espérer d'autre d'une loi qui nous a été imposée par le gouvernement fédéral[14]?

Pour de nombreuses femmes autochtones, la *Loi sur les Indiens* est un monument à l'histoire d'une politique fédérale discriminatoire. Pour comprendre la situation actuelle des femmes aux termes de la *Loi sur les Indiens*, il est donc utile d'examiner la manière dont cette politique s'est développée et dont les idées victoriennes se sont transformées en des principes fondamentaux qui influent encore sur la vie des Indiennes aujourd'hui.

3.1 Répercussions de la politique officielle sur les femmes des Premières nations

Les 100 premières années: 1850-1950

[traduction] La *Loi sur les Indiens* n'est depuis le début qu'un moyen de nous manipuler. Dès 1869, les caractéristiques de la femme indienne étaient déjà définies par le législateur. Le statut de la femme indienne a été modifié six fois dans la *Loi sur les Indiens*. Et à chaque fois la femme indienne a perdu un peu plus de ses droits d'Indienne.

Nellie Carlson
Indian Rights for Indian Women
Edmonton (Alberta), 11 juin 1992

Les premières lois traitant directement et expressément des Indiens remontent au milieu du xixe siècle. Elles ont été édictées dans le cadre de la politique des gouvernements impérial et colonial relative aux réserves, pour protéger les terres de réserve contre les empiétements des colonisateurs non indiens. Une fois que les terres protégées ont été mises de côté pour l'usage et l'occupation exclusifs des Indiens, il est devenu nécessaire de définir ce qu'était un Indien.

La première définition législative du mot «Indien» se trouve dans l'*Acte pour mieux protéger les terres et les propriétés des sauvages dans le Bas-Canada*, adopté en 1850. La définition est très complète. Elle englobe toute personne de sang indien et ses descendants, les personnes non indiennes qui se sont mariées avec des Indiens vivant sur les terres désignées, et même les personnes adoptées dès leur enfance par des Indiens[15]. Dans l'année qui a suivi, cette définition est devenue plus restrictive à la suite d'une modification législative refusant aux hommes non indiens qui épousaient des Indiennes le droit d'acquérir le statut d'Indien. Cependant, les femmes non indiennes qui se mariaient avec des Indiens conservaient le droit de devenir Indiennes.

Les enfants nés d'un mariage mixte qui vivaient sur une réserve étaient néanmoins considérés comme Indiens, quel que fut le statut de l'un des conjoints, puisqu'ils étaient inclus dans la partie de la définition du mot «Indien» où apparaît l'expression «pur sang[16]». Cependant, il est évident que la même règle ne s'appliquait pas aux hommes et aux femmes dans le cas des mariages mixtes, contrairement à ce que prévoyait la loi antérieure. Pour la première fois, le statut d'Indien était associé à la ligne masculine.

La notion d'émancipation a été adoptée en 1857 dans l'*Acte pour encourager la Civilisation graduelle des Tribus Sauvages en cette Province, et pour amender les Lois relatives aux Sauvages*[17]. Cette loi, qui s'appliquait à la fois au Haut-Canada et au Bas-Canada, reposait sur le postulat selon lequel, en supprimant les distinctions juridiques entre Indiens et non-Indiens par l'émancipation et en facilitant l'acquisition individuelle de biens par les Indiens, il serait possible au fil du temps d'intégrer pleinement

les Indiens dans la société coloniale. Un Indien émancipé renonçait en fait à son statut d'Indien et à son droit de vivre dans une réserve protégée, pour se joindre à la société coloniale non autochtone. L'actuel ministère des Affaires indiennes décrit ainsi la nature et l'effet de l'*Acte pour encourager la Civilisation graduelle*:

[traduction] La loi renfermait des stimulants matériels et pécuniaires pour encourager les Indiens à quitter les sociétés tribales et à obtenir leur émancipation. Une personne émancipée pouvait recevoir une terre et une somme d'argent égale au principal des rentes et autres recettes annuelles encaissées par la bande. L'objet de ce texte législatif était que les Indiens émancipés continuent de résider dans leur collectivité, mais qu'ils aient les mêmes droits que les non-Indiens[18].

La loi s'appliquait uniquement aux Indiens adultes de sexe masculin. En vertu de l'article 3 de la loi, un Indien devait, pour être émancipé, être de sexe masculin, avoir plus de 21 ans, être capable de lire et d'écrire soit l'anglais soit le français, et être suffisamment instruit, sans dettes et de bonnes mœurs selon l'appréciation d'une commission d'examinateurs. Le droit de l'Indien émancipé d'exercer effectivement le droit de vote ainsi acquis dépendait de son aptitude à répondre aux conditions de propriété imposées par les lois fédérales et provinciales. Le droit de vote n'était donc pas automatique. Pour les Indiens qui n'étaient pas en mesure de satisfaire à ces conditions, une période probatoire de trois ans était prévue pour leur permettre de s'y conformer.

Les femmes ne pouvaient pas être émancipées de leur propre chef. Cependant, si un homme indien était émancipé, sa femme et ses enfants étaient automatiquement émancipés en même temps que lui, quelles qu'aient été leurs préférences; ils perdaient leur statut d'Indien, qu'ils l'aient voulu ou non. Considérée du point de vue des femmes, cette loi perpétuait l'idée selon laquelle l'épouse et les enfants étaient la propriété du mari et faisaient partie de ses biens meubles. Contrairement à son mari, la femme émancipée ne recevait pas une part des terres de la réserve parce qu'à ce moment-là, et conformément à la mentalité victorienne en vigueur, la suprématie mâle et le droit de détenir des biens et de vivre sur les terres des réserves devenaient des caractéristiques de la politique relative aux Indiens.

Si un homme émancipé décédait, par exemple, ses enfants en ligne directe avaient le droit prioritaire d'hériter de ses biens et de vivre sur sa terre. L'épouse n'héritait des biens et de la terre attribuée à l'homme émancipé que s'il n'y avait pas d'enfants en ligne directe. Dans un tel cas, elle n'avait que le droit d'utiliser la terre jusqu'à son remariage ou à son décès, après quoi la terre était rétrocédée à la Couronne.

Durant la période antérieure à la Confédération, des notions pourtant étrangères aux collectivités autochtones et qui, délibérément ou non, sapaient leurs valeurs culturelles ont été adoptées. Dans bien des cas, les textes de loi ont supprimé les modes d'établissement de l'appartenance, des modes naturels, communautaires et fondés sur l'auto-identification dont les critères comprenaient la filiation, le mariage, le domicile, l'adoption et l'association volontaire simple à un groupe particulier. Ce faisant, ils ont perturbé des structures sociales, économiques et familiales complexes et interdépendantes. Ainsi, la filiation patrilinéaire du genre mentionné dans l'*Acte pour encourager la Civilisation graduelle* était la forme la moins répandue de filiation dans les sociétés autochtones. Par l'effet de ces lois, la filiation patrilinéaire est devenue le mode prédominant de transmission[19]. Considéré sous cet angle, l'*Acte pour encourager la Civilisation graduelle* constituait une tentative de l'État pour déterminer qui était ou n'était pas Indien.

Au moment de la Confédération, le secrétaire d'État est devenu le surintendant général des Affaires indiennes; en 1868, une loi fédérale lui a donné la responsabilité des terres indiennes et des sommes d'argent destinées aux Indiens. La définition de «Indien» a été retravaillée selon un modèle patrilinéaire. Elle excluait les hommes non indiens qui épousaient des Indiennes, mais englobait les femmes non indiennes qui épousaient des Indiens[20].

En 1869 était adopté le premier texte législatif de quelque importance postérieur à la Confédération: l'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle*[21]. Cette loi allait plus loin que le texte antérieur en ce sens qu'elle avait pour objectif de «civiliser» et d'assimiler les Indiens, et qu'elle marginalisait davantage les Indiennes. Pour la première fois, celles-ci avaient juridiquement moins de droits que les Indiens dans leur collectivité d'origine. Aux termes de cette loi, les normes sociales et les politiques victoriennes en vigueur ont été étendues aux collectivités des réserves[22].

Ainsi, on a refusé aux Indiennes le droit de voter aux élections des bandes, le droit de vote n'étant conféré qu'aux hommes adultes, comme le voulait la mentalité canadienne de l'époque. De plus, une nouvelle disposition a été ajoutée aux dispositions empruntées à l'*Acte pour encourager la Civilisation graduelle*. Une femme qui épousait un Indien d'une autre bande cessait alors d'appartenir à sa collectivité d'origine (de même que ses enfants) et devenait membre de la bande de son mari.

Aux yeux des femmes autochtones, les aspects les plus préjudiciables de ce texte législatif concernaient les nouvelles dispositions pénalisant les Indiennes qui épousaient des non-Indiens. Dans la loi antérieure, l'*Acte pour encourager la Civilisation graduelle*, aucune sanction n'était prévue pour un tel mariage si ce n'est le fait que le mari non indien n'obtenait pas, par son mariage avec une Indienne, le statut d'Indien. En revanche, selon l'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle*, l'épouse indienne était juridiquement dépouillée de son identité indienne reconnue, et elle perdait, ainsi que les enfants nés du mariage, les droits découlant du statut d'Indien. Elle et ses enfants n'avaient donc plus droit, par exemple, à des versements aux termes des traités, à moins que le conseil de bande ne consente à leur maintien. Aucune disposition défavorable de cette nature ne s'appliquait aux Indiens qui épousaient des non-Indiennes. Non seulement une telle politique était intrinsèquement injuste, mais elle pouvait aussi entraîner des conséquences fâcheuses. Une Indienne pouvait être contrainte de quitter la réserve — sa collectivité d'origine — puisque son mari non indien pouvait être sommairement expulsé par le Surintendant général.

On peut à juste titre se demander au xxe siècle, comment une telle politique a pu devenir une loi fédérale. L'explication officielle à l'époque portait sur les préoccupations touchant le contrôle des terres des réserves et sur la nécessité d'empêcher les hommes non indiens de s'y établir. Ainsi, en 1869, le secrétaire d'État s'est adressé par écrit aux Mowhaks de Kahnawake à propos des dispositions du nouveau texte relatives aux mariages entre Indiennes et non-Indiens. Il soulignait que l'objet de ce texte était de faire en sorte que les hommes d'ascendance non indienne ne puissent, par leur mariage avec des Indiennes et en se servant de leurs épouses ou de leurs enfants, revendiquer le droit d'établissement sur les terres indiennes[23].

L'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle* permettait la subdivision des réserves en lotissements et autorisait le Surintendant général à délivrer alors des billets d'occupation attribuant des lotissements aux Indiens (hommes ou femmes) à titre individuel[24]. Dans la loi antérieure, l'*Acte pour encourager la Civilisation graduelle*, on craignait que des hommes non indiens puissent acquérir le contrôle de terres indiennes, d'où la nécessité de les exclure du statut d'Indien et de leur refuser le droit de résider dans les réserves. Dans l'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle*, ce même raisonnement a servi à justifier l'exclusion des femmes de leurs propres collectivités. De plus, étant donné les valeurs sociales de l'époque, on présumait aussi, semble-t-il, que les Indiennes qui épousaient des non-Indiens seraient protégées par ces derniers et pourraient acquérir des droits de propriété aux termes des lois canadiennes grâce à leurs conjoints non indiens, ce qui rendait inutiles la protection découlant du statut d'Indienne et les droits de propriété qu'elles pouvaient avoir en tant que membres d'une collectivité indienne sur des terres protégées.

Durant la période relativement brève allant de la loi de 1850 intéressant le Bas-Canada à l'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle* de 1869, il semble évident que les Indiennes ont fait l'objet d'une discrimination délibérée, aux termes d'une politique qui subordonnait progressivement leur identité d'Indienne à l'identité de leurs maris. Elles étaient soumises à des règles qui ne s'appliquaient qu'à elles en tant que femmes et qui peuvent se résumer ainsi: elles ne pouvaient voter aux élections des bandes; si elles épousaient un Indien d'une autre bande, elles cessaient d'appartenir à leur collectivité d'origine; si elles épousaient un non-Indien, elles perdaient leur statut d'Indienne, leur appartenance à leur collectivité d'origine et le droit de transmettre le statut d'Indien aux enfants nés de ce mariage; si elles épousaient un Indien qui devenait émancipé, elles perdaient leur statut d'Indienne, leur appartenance, les versements au titre de traités et les droits connexes, ainsi que le droit d'hériter des terres de leur mari émancipé au décès de celui-ci. Malgré une forte opposition, ces dispositions discriminatoires se sont retrouvées dans la première loi sur les Indiens en 1876[25].

1876: la première loi sur les Indiens

Dans ses 100 articles, l'*Acte des Sauvages* de 1876 codifiait la législation antérieure sur les Indiens et étendait sa portée en reprenant les dispositions

qui défavorisaient les Indiennes par rapport aux Indiens. Commentant ces dispositions, l'historien J.R. Miller fait ressortir l'ironie des arguments officiels selon lesquels ces mesures étaient nécessaires pour protéger les terres et les structures sociales indiennes:

[traduction] En vertu de la législation sur les Indiens, la filiation et l'identité indiennes étaient établies par référence à la branche paternelle. C'est là le résultat de l'application irréfléchie des postulats patrilinéaires européens par une société patriarcale. Mais cette règle s'accordait mal avec les sociétés indiennes, telles que la société iroquoise, dans lesquelles l'identité et l'autorité se transmettaient par la branche maternelle. Toutes ces tentatives de remodelage culturel montrent aussi que la première étape sur le chemin de la protection semble avoir toujours conduit à une véritable coercition[26].

Comme on le verra plus loin, la coercition évoquée ici s'est le plus souvent exercée sur les Indiennes.

La première loi sur les Indiens a subi nombre de changements au gré des modifications qui ont été présentées et adoptées au fil des ans, le plus souvent pour résoudre des problèmes administratifs imprévus ou pour renforcer l'objectif d'assimilation de la politique canadienne sur les Indiens. La plupart des dispositions qui établissaient une discrimination contre les femmes ont tout simplement été empruntées à la législation antérieure, mais des mesures additionnelles de même nature ont aussi été adoptées. Ainsi, en 1884, une modification prévoyait que les terres et les biens d'un Indien qui détenait une terre en vertu d'un billet d'occupation pouvaient, en l'absence d'un testament, être transmis à sa femme jusqu'à concurrence d'un tiers de la succession. Mais la modification précisait que la veuve ne pouvait ainsi hériter que si elle vivait avec son mari au moment du décès de celui-ci et que si elle était «de bonnes vie et mœurs» selon l'appréciation des autorités fédérales[27]. Cette modification appliquait aux femmes des normes auxquelles les hommes n'étaient pas soumis, normes de surcroît équivoques, qui pouvaient être interprétées de façon arbitraire par des responsables étrangers aux collectivités indiennes.

Les modifications de 1920 augmentèrent le pouvoir du Surintendant général au détriment du conseil de bande. Jusqu'à cette époque, les conseils avaient le pouvoir de décider si une Indienne qui contractait un mariage mixte demeurait admissible aux rentes prévues par les traités et aux

sommes dont disposait la bande ou si elle devait plutôt recevoir un versement forfaitaire. De nombreuses bandes permettaient à la femme de continuer de recevoir les rentes et les sommes en question, afin qu'elle puisse conserver un lien avec sa collectivité d'origine. Les modifications de 1920 ont enlevé ce pouvoir à la bande et l'ont conféré au surintendant général des Affaires indiennes[28]. L'explication officielle de cette disposition figure dans une lettre du sous-surintendant général Duncan Campbell Scott.

[traduction] Lorsqu'une femme sauvage se marie en dehors de la bande, soit avec un sauvage non compris dans un traité, soit avec un Blanc, il est de l'intérêt du Ministère aussi bien que du sien, de rompre complètement ses relations avec la réserve et le mode de vie indien; le but de cet article était de nous permettre de commuer ses intérêts financiers. L'expression «avec le consentement de la bande» a, très souvent, été efficace pour empêcher cette rupture. […] La modification vise au même but que les articles proposés relatifs à l'émancipation, c'est-à-dire qu'elle enlève aux bandes non progressistes le pouvoir d'empêcher leurs membres d'accéder à la complète citoyenneté[29].

Notons que, dans ce même ensemble de modifications, figuraient de nouvelles dispositions en matière d'émancipation qui permettaient au gouverneur en conseil, sur la recommandation du surintendant général, d'émanciper de force tout Indien de sexe masculin ou féminin, s'il jugeait qu'il était «qualifié pour l'émancipation», de même que ses enfants[30].

Les modifications de 1951 à la Loi sur les Indiens

La *Loi sur les Indiens* a été entièrement révisée en 1951. Plusieurs dispositions ont été adoptées, qui allaient peser sur les Indiennes. Les dispositions se rapportant au statut d'Indien, à l'appartenance et à l'émancipation ont été sensiblement modifiées d'une manière qui défavorisait encore davantage les femmes et leurs enfants. Les dispositions relatives au statut sont devenues considérablement plus complexes et précisaient de façon très détaillée qui avait ou n'avait pas le droit d'être inscrit comme Indien aux fins du gouvernement fédéral.

La notion de «sang indien» caractéristique de la définition des termes «Sauvage» et «Indien» depuis 1876, a été remplacée par la notion d'inscription, une importance particulière étant accordée à la ligne

masculine[31]. Les nouvelles règles traitaient de l'acquisition et de la perte du statut d'Indien, en qualifiant d'Indiens les gens qui avaient le «droit d'être inscrits». Seules ces personnes allaient être reconnues comme des Indiens par les pouvoirs publics fédéraux. Il en a résulté que nombre de personnes d'ascendance et de culture indiennes qui étaient devenues involontairement émancipées ou qui, par inadvertance ou à dessein, ne figuraient pas sur les listes de bande ou les listes de traité ou encore qui ne remplissaient tout simplement pas les conditions du statut d'Indien aux termes des anciennes règles n'étaient plus admissibles à l'inscription aux termes des nouvelles règles.

L'effet des modifications de 1951 a été d'introduire de nouvelles anomalies et de nouvelles injustices dans le régime régissant le statut, la plupart du temps au détriment des Indiennes et de leurs descendants. Un bon exemple de l'illogisme et de l'injustice du nouveau régime est fourni par la règle de la «double mère», comme on l'appelle, une règle sans précédent. Le sous-alinéa 12(1)a)(iv) de la loi révisée prévoyait qu'un enfant perdait le statut d'Indien à l'âge de 21 ans si sa mère et sa grand-mère n'avaient obtenu ce statut qu'en raison de leur mariage avec un homme ayant le statut d'Indien. Le raisonnement semblait le suivant: après deux générations durant lesquelles des femmes non indiennes s'étaient alliées à une collectivité indienne par le mariage, les enfants nés du mariage de la seconde génération ne pouvaient être considérés comme des Indiens, et cela en raison de leur culture mixte et de leur degré de consanguinité.

Mises à part les visées assimilatrices évidentes de la nouvelle règle, un problème particulier se posait dans le cas des femmes d'ascendance indienne qui n'avaient pas la qualité d'Indiennes aux termes du droit canadien, mais qui étaient néanmoins Indiennes par leur naissance, leur culture et leur appartenance à une collectivité indienne. La collectivité mohawk d'Akwesasne, dont la réserve est traversée par la frontière canado-américaine, constitue le meilleur exemple de la façon dont la règle de la double mère peut conduire à une injustice flagrante. À Akwesasne, les personnes mohawks du côté américain de la réserve ne sont pas considérées comme des Indiens par les autorités canadiennes. Si deux générations de femmes mohawks habitant le côté américain de la réserve épousent des hommes mohawks habitant le côté canadien, la règle de la double mère aura pour effet de retirer le statut d'Indien à l'enfant de la troisième génération lorsqu'il ou elle atteindra l'âge de 21 ans. L'enfant

pourra être Mohawk à 100%, par son ascendance, sa culture et sa langue, et il pourra n'avoir jamais vécu ailleurs que dans la partie canadienne de la réserve; néanmoins, les autorités canadiennes le priveront de son statut d'Indien à l'âge de 21 ans, en lui refusant le droit de continuer à vivre comme un Indien dans la partie de la réserve qui relève des fonctionnaires des Affaires indiennes.

Les dispositions relatives aux mariages mixtes qui avaient causé tant de difficultés aux Indiennes, à leurs familles et à leurs collectivités ont été reproduites dans cette odieuse disposition qu'est l'alinéa 12(1)b). La nouvelle loi les a même renforcées en les rattachant, au moyen du paragraphe 108(2), à la notion d'émancipation involontaire. Désormais, non seulement une Indienne qui épouserait un non-Indien allait perdre son statut d'Indienne, mais encore elle pourrait être émancipée contre son gré à compter de la date de son mariage. Les Indiennes considèrent que ces dispositions ont établi contre elles une forte discrimination et qu'elles leur ont été en définitive très préjudiciables.

Une Indienne qui épousait un non-Indien perdait toute prétention au statut d'Indienne; en vertu des nouvelles règles, elle n'avait plus, par son mariage, droit à l'inscription. Comme pour des générations de femmes avant elle qui avaient contracté des mariages mixtes, la perte du statut d'Indienne signifiait la perte du droit, en vertu des lois canadiennes, d'occuper une terre dans la réserve et la perte du statut d'Indien pour les enfants nés du mariage. Comme elle perdait son statut d'Indienne et son appartenance à la bande, elle se trouvait forcée de se départir, par vente ou aliénation, des terres qu'elle occupait dans la réserve. Son émancipation forcée, qui s'ajoutait à la perte de son statut d'Indienne, entraînait par ailleurs sa radiation de la liste de la bande et la privait désormais des sommes d'argent distribuées à la bande.

Avant les modifications de 1951, les femmes qui avaient perdu leur statut d'Indienne en raison de mariages mixtes avaient souvent été en mesure de conserver leurs liens avec leur collectivité. Certains organismes indiens délivraient une carte d'identité non officielle appelée «billet rouge», qui donnait à ces femmes le droit d'avoir part aux sommes d'argent versées à la bande au titre des traités et, dans de nombreux cas, le droit de demeurer dans la réserve[32]. Comme elles n'étaient plus juridiquement des «Indiennes» mais demeuraient quand même membres de la collectivité en

raison de la pratique de la bande et de leurs billets rouges, la condition juridique précise de ces femmes était incertaine dans l'esprit des responsables des Affaires indiennes et dans celui du grand public au Canada. Avec l'émancipation forcée, il ne pouvait plus, en cas de mariage mixte, subsister aucun doute dans l'esprit de quiconque à cet égard: elles n'étaient pas Indiennes et ne faisaient pas partie d'une collectivité indienne.

Néanmoins, les Indiennes qui avaient contracté des mariages mixtes avant les modifications de 1951 étaient autorisées à conserver leur statut de détentrices de billets rouges si elles n'acceptaient pas le versement d'une somme forfaitaire en remplacement de leurs prestations au titre des traités. Cependant, une modification apportée en 1956 à la *Loi sur les Indiens* a mis fin à cette pratique. Après 1956, les détentrices de billets rouges ont reçu des sommes forfaitaires représentant 10 fois les versements annuels moyens effectués au cours des 10 années antérieures. Ces femmes se sont retrouvées dans une position tout aussi défavorable que les Indiennes qui ont contracté des mariages mixtes après les modifications de 1951[33].

La loi de 1951 ne faisait pas mention des enfants nés des mariages mixtes. Malgré l'absence d'un fondement juridique en ce sens, ils ont été pendant quelque temps eux aussi émancipés de force aux termes du paragraphe 108(2). Pour corriger cette injustice, le statut d'Indien a été restitué à ces enfants en 1956. Mais les modifications apportées en 1956 à la *Loi sur les Indiens* permettaient aussi au gouverneur en conseil, «par ordonnance, [de] déclarer que tous les enfants ou certains d'entre eux sont émancipés à compter de la date du mariage ou de telle autre date que l'ordonnance peut spécifier[34]». Il ne semble pas exister de critères communs ou uniformes quant à la manière dont le pouvoir discrétionnaire du gouverneur en conseil devait être exercé, mais, dans la pratique, les enfants hors réserve étaient en général émancipés tandis que les enfants vivant dans les réserves étaient autorisés à conserver leur statut d'Indien.

Aucune de ces dispositions ne s'appliquait aux Indiens de sexe masculin. Ils ne pouvaient être émancipés contre leur gré après 1951, si ce n'est en vertu d'une rigoureuse procédure d'enquête judiciaire prévue dans les modifications apportées à la *Loi sur les Indiens*. Cette différence de traitement a entraîné un déséquilibre considérable entre le nombre d'hommes émancipés et le nombre de femmes émancipées involontairement. Entre 1955 et 1975 (lorsque l'émancipation forcée des

femmes a cessé), 1576 hommes sont devenus émancipés (en même temps que 1 090 épouses et enfants), tandis que 8537 femmes (auxquelles il faut ajouter 1974 de leurs enfants) ont été émancipées de force et ont perdu leur statut d'Indienne. De 1965 à 1975, 5% seulement des émancipations ont été volontaires et 95% ont été involontaires, dont la grande majorité visait des femmes[35].

1951-1985: conscientisation et tensions croissantes

Durant la période de 1951 à 1985, les mouvements pour l'égalité et les droits civils ont marqué le paysage socio-politique en Amérique du Nord. Des voix autochtones se sont fait entendre et l'on prit de plus en plus conscience des préoccupations des autochtones, notamment de celles des Indiennes. Les gouvernements de l'époque se sont efforcés quelque peu de consulter les autochtones sur les questions qui les concernaient, mais peu de changements ont été apportés à la *Loi sur les Indiens* jusqu'au début des années 80.

Les dispositions de la *Loi sur les Indiens* se rapportant au statut d'Indien et l'exclusion des femmes qui contractaient des mariages mixtes étaient source de grandes préoccupations pour les groupes de défense des femmes autochtones qui se sont constitués durant cette période. En 1970, la Commission royale sur la situation de la femme a déposé son rapport final. La Commission déplorait qu'il «existe une forme de discrimination particulière […] aux termes de la loi sur les Indiens […] La perte du statut d'Indien signifie que les droits et privilèges conférés aux membres d'une bande […] sont refusés à cette personne […] L'émancipation, ou suppression du nom de l'Indien sur le Registre, est beaucoup plus fréquente pour les femmes que pour les hommes.» La Commission a recommandé que la Loi soit modifiée «de façon à ce qu'une femme indienne qui épouse un homme qui n'est pas Indien puisse (a) garder son statut d'Indienne et (b) conférer le statut d'Indien à ses enfants[36]».

Deux importantes contestations judiciaires ont porté directement sur cette inégalité. Mme Jeannette Corbiere Lavell, une femme ojibwa membre de la bande Wikwemikong dans l'île Manitoulin, en Ontario, avait épousé un non-Indien en 1970. Elle vivait à Toronto au moment où elle engagea des procédures en 1971. Selon elle, l'alinéa 12(1)b) contrevenait à la garantie d'égalité figurant dans la *Déclaration canadienne des droits* de 1960, parce

qu'il constituait une discrimination fondée sur le sexe. Elle a été déboutée en première instance, le juge estimant qu'il s'agissait là d'une question qu'il appartenait aux Indiens de résoudre en faisant pression sur le Parlement pour qu'il modifie la *Loi sur les Indiens* s'ils estimaient que c'était nécessaire[37]. Mme Lavell a fait appel de la décision et a eu gain de cause[38]. Cependant, ce précédent a été revisité à la lumière d'un autre jugement rendu à la suite d'une action engagée par Yvonne Bédard.

Yvonne Bédard, membre de la réserve des Six-Nations dans le sud de l'Ontario, avait perdu son statut d'Indienne en épousant un non-Indien en 1964. Elle s'était séparée de son mari en 1970 et était retournée dans la réserve avec ses deux enfants pour vivre dans la maison que lui avait léguée sa mère.

Mme Bédard a constaté que, pour pouvoir vivre dans la maison familiale, elle devait obtenir du conseil de bande l'autorisation de demeurer dans la réserve, étant donné qu'elle n'était plus une Indienne inscrite et ne pouvait donc plus juridiquement hériter de biens sis dans la réserve. Il en allait de même pour ses enfants. Un délai d'une année lui a été accordé pour qu'elle se départisse de ses biens. Elle a obtenu une prorogation, mais, à l'expiration de celle-ci, le conseil de bande a décidé qu'elle devait

quitter la réserve. Craignant l'expulsion, Mme Bédard a engagé des procédures judiciaires contre la bande. Elle fit valoir les mêmes motifs que ceux plaidés dans l'affaire *Lavell*. Elle eut gain de cause, en raison du précédent constitué par l'arrêt *Lavell*. Dans sa décision, le juge a observé que la *Loi sur les Indiens* pouvait être rendue entièrement inopérante, car elle entrait en conflit avec la Déclaration des droits[39].

Par la suite, les deux affaires ont été jointes pour faire l'objet d'un appel à la Cour suprême du Canada. Celle-ci a rendu son arrêt en août 1973. La validité des dispositions de la *Loi sur les Indiens* se rapportant aux mariages mixtes a été confirmée par une très faible majorité, et Mme Lavell et Bédard ont perdu leur cause[40].

Ces procédures judiciaires infructueuses ont suscité une nouvelle prise de conscience et provoqué de nouvelles tensions. Celles-ci s'expliquaient par l'idée selon laquelle les droits des femmes sont opposés aux droits ancestraux (ce que l'on avait pu observer lorsque Mme Bédard avait

contesté le pouvoir du conseil de bande). Les conseils de bande et certains dirigeants autochtones craignaient aussi que la réintégration des femmes et des enfants non inscrits ou émancipés n'ait pour effet de grever considérablement leurs ressources financières déjà limitées, puisqu'il serait alors nécessaire de leur procurer du logement et des services sociaux s'ils décidaient de retourner dans leurs collectivités d'origine. Devant la politique fédérale traditionnelle d'assimilation, et en l'absence de garanties d'un financement additionnel à ces fins, nombre de collectivités des réserves ont craint d'hériter tout simplement des conséquences de l'échec de la politique fédérale relative aux Indiens. Cette préoccupation annonçait ce qui allait se passer avec l'adoption du projet de loi C-31, en 1985, lorsque des milliers d'Indiennes et leurs enfants et descendants ont recouvré leur statut d'Indien et leur appartenance aux bandes.

Fait à noter, Mme Lavell et Bédard ont mené leur lutte sans aucun soutien, moral ou autre, de la part de leur collectivité, des conseils de bande ou des organisations politiques indiennes. Elles se sont plutôt heurtées à une forte opposition de la part non seulement du gouvernement du Canada, mais aussi de leur propre collectivité[41].

3.2 Le projet de loi C-31

En 1982, la Constitution a été modifiée par l'inclusion de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Elle prévoit, à l'article 15, que la «loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques». L'article 15 de la Charte est entré en vigueur le 17 avril 1985. La Charte a accompli du jour au lendemain ce que la *Déclaration canadienne des droits* et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*[42] ont été inaptes à accomplir: elle a incité le gouvernement à éliminer les dispositions de la *Loi sur les Indiens* que l'on avait taxées de discriminatoires à l'endroit des Indiennes. Les changements ont aussi résulté en partie de l'affaire *Lovelace* c. *Canada*, dans laquelle le Comité des droits de l'homme des Nations Unies avait fortement critiqué le traitement réservé par le Canada aux Indiennes aux termes de la *Loi sur les Indiens*[43].

Les dispositions du projet de loi C-31

La situation a conduit à l'adoption, en 1985, du projet de loi C-31. Celui-ci modifiait divers articles de la *Loi sur les Indiens*, en particulier les dispositions se rapportant au statut et à l'appartenance aux bandes. Le statut d'Indien allait continuer d'être déterminé par le gouvernement fédéral, mais il a été rendu à ceux et celles qui l'avaient perdu aux termes de l'alinéa 12(1)b) et autres dispositions également discriminatoires régissant le statut et l'appartenance. La règle générale était que, à l'avenir, le statut d'Indien serait conféré à ceux et celles comptant au moins un parent ayant ce statut. La notion d'émancipation, volontaire ou autre, a été complètement abolie, et ceux et celles qui avaient perdu leur statut d'Indien par l'émancipation ont recouvré ce statut. Les enfants de la première génération de personnes qui ont recouvré leur statut d'Indien se sont vu accorder pour la première fois ce statut. L'appartenance aux bandes a été garantie pour certaines catégories de personnes ayant recouvré leur statut d'Indien ou obtenant ce statut pour la première fois. Cependant, l'appartenance automatique aux bandes n'était pas garantie à toutes.

Le statut juridique d'Indien et l'appartenance à la bande ont été expressément dissociés dans la Loi, le statut juridique d'Indien demeurant sous le contrôle fédéral[44]. Une bande peut aujourd'hui obtenir du MAINC le pouvoir de déterminer sa propre composition, en suivant les procédures énoncées dans le projet de loi C-31. Lorsqu'une bande détient ce pouvoir, des personnes peuvent être ajoutées à la liste de membres ou supprimées de cette liste en conformité avec les règles établies par la bande dans le code d'appartenance. En bref, le ministère ne tiendra plus la liste des membres pour cette bande particulière et n'aura donc plus son mot à dire dans les décisions portant sur l'appartenance à la bande.

Les procédures énoncées dans le projet de loi C-31 prévoient l'adoption d'un code d'appartenance qui respecte les droits des personnes qui ont recouvré leur statut d'Indien ou qui acquièrent pour la première fois ce statut dans des circonstances qui leur confèrent des «droits acquis» à l'appartenance avant que la bande n'obtienne le pouvoir de décider de sa composition. Un code d'appartenance à la bande doit être adopté au moyen d'un vote des électeurs de la bande, ce qui théoriquement englobe les membres non résidents (hors réserve), contrairement aux élections visant la constitution des conseils de bande et tenues conformément aux articles 74

à 79 de la *Loi sur les Indiens*, élections qui se limitent aux membres qui résident dans la réserve[45]. Les bandes ont aussi reçu le pouvoir, aux termes du projet de loi C-31 et sous certaines conditions, d'adopter des règlements administratifs déterminant les droits de résidence dans les réserves.

Les modifications se rapportant au rétablissement du statut d'Indien et au pouvoir des bandes de décider de leur composition seraient source de conflit lorsque viendrait le temps d'appliquer le projet de loi C-31. On craignait que certaines bandes ne refusent les personnes qui avaient acquis ou recouvré leur statut d'Indien en vertu du projet de loi C-31, soit pour établir une discrimination sexuelle, soit pour se prémunir contre une résistance du gouvernement fédéral à fournir les ressources nécessaires pour l'accueil des nouveaux membres. Afin de parer à cette éventualité, on a inséré dans le paragraphe 10(4) de la *Loi sur les Indiens* de 1985 une disposition qui interdisait aux Premières nations d'exclure certaines catégories de personnes de leurs listes de membres.

Ainsi, lorsque les bandes obtenaient du ministère des Affaires indiennes, à l'adoption d'un code d'appartenance, le pouvoir d'établir leurs propres listes de membres, elles devaient inclure dans leur composition initiale, parmi d'autres, toutes les personnes qui avaient un droit acquis de figurer sur la liste fournie par le gouvernement fédéral. La disposition était conçue non seulement pour protéger les femmes réintégrées et leurs enfants, mais aussi pour protéger les femmes qui avaient acquis leur statut d'Indienne par leur mariage avec un Indien inscrit avant les modifications de 1985.

Les répercussions du projet de loi C-31

Les répercussions du projet de loi C-31 ont été considérables. En 1989, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a entrepris une étude pour les déterminer. L'étude s'est déroulée en collaboration avec trois organisations autochtones nationales, notamment l'Assemblée des Première nations, par l'entremise de son comité des chefs sur la citoyenneté, la Native Women's Association of Canada et le Conseil national des autochtones du Canada (appelé aujourd'hui Congrès des peuples autochtones)[46].

Le ministère des Affaires indiennes avait énormément sous-estimé le

nombre de personnes susceptibles de demander leur réintégration. Plus de 21 000 demandes représentant 38 000 personnes ont été reçues au cours des six mois qui ont suivi l'entrée en vigueur du projet de loi. Les demandes se sont accumulées et il fallut cinq ans pour y donner suite. En juin 1990, 75761 demandes avaient été faites, qui représentaient 133134 personnes. La population des Indiens inscrits a augmenté de 19% en cinq ans du seul fait du projet de loi C-31, et de 33% au total si l'on tient compte de la croissance naturelle[47].

Les résultats de l'étude sont résumés dans un rapport qui décrit le mécanisme d'inscription, faisant observer qu'il appartient au registraire de dire si une personne a le droit d'être considérée comme un Indien inscrit. Le registraire applique les critères énoncés à l'article 6 de la *Loi sur les Indiens*. Le processus d'inscription requiert un examen des dossiers du Ministère se rapportant à l'intéressé et à sa famille. Si l'on ne peut trouver dans le registre l'information requise, on entreprend alors un examen plus détaillé des registres antérieurs à 1951, ce qui peut demander du temps[48].

On a critiqué non seulement la lenteur du mécanisme d'approbation, mais aussi les obstacles constitués par les documents à fournir pour prouver le droit au statut d'Indien. À certains endroits, l'existence de personnes n'a pas été consignée, et il a fallu demander des affidavits sous serment attestant les liens de parenté, et obtenir les déclarations d'anciens confirmant une appartenance passée à la bande. De plus, le mécanisme a été particulièrement difficile pour les personnes élevées par des parents adoptifs. Les enfants adoptifs d'ascendance indienne ont également connu des problèmes en raison du caractère confidentiel des dossiers provinciaux d'adoption. Des problèmes se sont posés aussi lorsqu'une Indienne inscrite ayant un enfant illégitime devait prouver, afin de pouvoir inscrire l'enfant, que le père était un Indien inscrit[49].

Nos enfants, s'ils naissent en dehors du cadre d'une union reconnue par la [*Loi sur les Indiens*], sont aussi victimes de discrimination. Lorsque leur père est autochtone, celui-ci doit signer une déclaration sinon, en vertu de la loi C-31, notre enfant sera considéré comme étant né d'un père non indien.

Philo Desterres
Femmes autochtones du Québec

Montréal (Québec), 27 mai 1993

[O]n a développé [des] systèmes tellement complexes pour la réinscription. Il y a des choses auxquelles la moyenne des citoyens canadiens et canadiennes ne peuvent pas comprendre et n'ont pas à faire face, qui sont des aberrations encore qui sont dissimulées dans la façon de réinscrire les gens, ou encore comment le statut va se transmettre d'une personne à une autre, sauf qu'il faut comprendre la situation des femmes qui se sont battues pour cela. C'était cela ou rien.

Michèle Rouleau
Femmes autochtones du Québec
Montréal (Québec), 24 mai 1993

Au milieu de 1990, sur l'ensemble des demandes d'inscription reçues, 55% (73554) avaient été approuvées, 16% (21397) avaient été rejetées, 8% étaient des dossiers actifs, 9% étaient des dossiers inactifs, et 12% avaient été classées comme «autres dossiers complétés». La majorité des 8% classées comme dossiers actifs nécessitaient des renseignements complémentaires de la part du demandeur. Parmi les 16% de rejets, les trois quarts étaient des rejets motivés par le paragraphe 6(2), qui prévoit qu'une personne qui sollicite son inscription doit prouver que l'un de ses parents a droit à l'inscription aux termes du paragraphe 6(1)[50].

Au 30 juin 1995, le projet de loi C-31 avait eu pour effet d'ajouter 95429 personnes à la population canadienne des Indiens inscrits. Plus de la moitié (57,2%, soit 54589) étaient de sexe féminin[51]. L'augmentation énorme de la population des Indiens inscrits ne s'est pas traduite par une augmentation égale de la population des collectivités des réserves. Cela s'explique surtout par le fait que la plupart des personnes qui ont recouvré leur statut d'Indien ou ayant obtenu ce statut pour la première fois aux termes du projet de loi C-31 vivent encore hors réserve[52]. À la suite de l'enquête effectuée auprès de 2000 nouveaux inscrits, les auteurs de l'étude ont constaté que 32% de ces personnes qui vivent actuellement hors réserve aimeraient vivre dans une réserve. Une deuxième question a été posée à tous les nouveaux inscrits vivant hors réserve pour savoir s'il était possible qu'ils retournent un jour dans une réserve ou sur une terre de la Couronne; 52% ont répondu par l'affirmative et 15% ont dit être incertains[53].

La plupart des inscrits aux termes du projet de loi C-31 continuent de vivre à l'extérieur des réserves, mais ce n'est pas toujours par choix, puisqu'il a été difficile pour certains d'entre eux d'obtenir le droit de résider dans une réserve, même lorsqu'ils sont membres d'une bande (cette question est analysée plus loin dans le chapitre). Certaines bandes ont vu leur population augmenter notablement en raison des personnes nouvellement inscrites en vertu du projet de loi C-31, tandis que les populations d'autres bandes n'ont connu aucune augmentation. En moyenne, la population des bandes a augmenté de 19%, même si 80% des bandes comptaient moins de 15 nouveaux inscrits vivant dans leurs réserves. (On estime que 4600 des personnes inscrites en vertu du projet de loi C-31 habitaient dans les réserves en 1984 et que 2700 autres ont emménagé dans une réserve entre 1985 et 1990[54].)

Manifestement, on ne connaît pas encore toutes les répercussions du projet de loi C-31 pour les collectivités des réserves. Certains dirigeants de bande et membres des collectivités s'inquiètent de l'entassement et du dérangement pouvant résulter de l'arrivée des nouveaux venus et se sont montrés hostiles à l'inclusion de nouveaux membres dans leurs collectivités. Les bouleversements que pourrait entraîner l'augmentation de population touchent le logement, la santé et l'enseignement postsecondaire.

Les Indiennes sont elles-mêmes préoccupées par le projet de loi C-31. Les femmes forment la majorité des personnes réintégrées en vertu du projet de loi. Au moins les trois quarts des personnes qui ont recouvré leur statut d'Indien, par opposition à celles qui ont obtenu ce statut pour la première fois, sont des femmes[55]. Malgré son objectif avoué d'introduire l'égalité des sexes dans les dispositions de la *Loi sur les Indiens* se rapportant au statut et à l'appartenance, le projet de loi C-31 est néanmoins considéré par de nombreuses femmes autochtones comme un texte perpétuant les politiques sexistes du passé.

3.3 La Loi sur les Indiens et le projet de loi C-31: préoccupations pour les femmes des Premières nations

Les autochtones ont le fort sentiment que, en éliminant les principales formes de discrimination qui apparaissaient dans l'ancienne *Loi sur les*

Indiens, on en a créé de nouvelles. Par exemple, et comme le note le *Rapport sommaire sur le projet de loi C-31*, «les bandes qui, en vertu de la Loi, contrôlent leur propre code d'appartenance peuvent maintenant réduire l'admissibilité à certains droits et avantages qui étaient auparavant accordés automatiquement en même temps que le statut d'Indien[56]». De plus, une certaine discrimination sexuelle, censément effacée par les modifications de 1985, demeure. Ainsi, dans certaines familles, les Indiennes qui ont perdu leur statut en contractant un mariage mixte avant 1985 peuvent transmettre le statut d'Indien à leurs enfants mais non aux enfants de leurs enfants. Cependant, leurs frères, qui ont pu eux aussi contracter des mariages mixtes avant 1985, peuvent transmettre le statut d'Indien à leurs enfants pour au moins une génération supplémentaire, même si les enfants du frère et ceux de la sœur ont chacun un parent qui est un Indien inscrit et l'autre qui n'est pas Indien. Ces anomalies viennent du fait que les modifications apportées par le projet de loi C-31 s'inspirent des politiques et dispositions passées relatives au statut et à l'appartenance. Elles rappellent quelque peu à cet égard les changements de 1951, dans lesquels la notion de «droit à l'inscription» en tant qu'Indien remplaçait la notion de «sang indien», mais sans rupture avec les pratiques antérieures.

Les pratiques antérieures en question sont des pratiques qui favorisent la filiation patrilinéaire, telles qu'elles avaient été imposées durant l'ère victorienne. Le Canada ne défend plus ces valeurs, mais cet héritage discriminatoire a persisté dans les collectivités des Premières nations.

[J]'ai été mariée avec un non-autochtone et j'ai été discriminée […] En 1985, la Loi a été amendée et donc j'ai récupéré mon statut, et nombre d'autres femmes aussi. Par contre la discrimination a continué. C'est une loi qui a duré 125 ans, et 125 ans, c'est difficile de le faire quand c'est rentré dans la vie des gens. C'est devenu une habitude, c'est devenu une tradition pour nos autochtones de discriminer ces femmes-là. Aujourd'hui on le subit encore, même si la Loi a été amendée. On parle de discrimination parce que je suis retournée dans ma communauté. […] Quand est venu le temps de demander de l'habitation pour les femmes réinscrites, on leur a toujours répondu qu'il n'y avait pas de terrains; plusieurs excuses ont été soit de dire «On n'a pas d'argent», «Les conseils de bandes n'ont pas d'argent» […] Dans ma communauté j'ai dû lutter pendant six ans à rencontrer les chefs. […] Il y a des gens qui ne peuvent pas retourner dans leur communauté

pour les raisons que je vous ai énumérées, parce que les bandes ne les acceptent pas […]

Mèrilda St. Onge
Femmes autochtones de Betsiamites
Sept-ëles (Québec), 19 novembre 1992

Ce que les leaders autochtones appliquent malheureusement aujourd'hui, je dis bien pas tous les leaders, c'est la politique d'exclusion. Dès les premières années d'application de la Loi C-31, de 1985 à 1987, les démarches de certains conseils de bandes n'ont été que de tenter de faire des règles qui n'accepteraient pas les femmes réinscrites. […] Je trouve cela extrêmement dommageable et le gouvernement a été en grande partie coupable de cela […] Il est évident qu'il y avait une très forte opposition aux retours de gens dans les communautés parce que les gens n'ont plus de maisons, les gens n'ont plus de places. […] Il y a un manque d'espace terrible; alors, la question de la réinscription est fortement reliée à la question du territoire […]

Michèle Rouleau
Femmes autochtones du Québec
Montréal (Québec), 27 mai 1993

Les témoignages qu'ont livrés de nombreuses femmes des Premières nations devant la Commission font ressortir leur résolution de lutter contre la discrimination et les politiques d'exclusion.

Bref, une lutte épique qui a laissé des traces, qui a permis de mieux connaître les obstacles, notamment la force des préjugés et les ravages causés par la *Loi sur les Indiens*, mais qui a surtout contribué à renforcer la détermination des femmes autochtones à combattre la discrimination partout où elle se trouve, à commencer par celle qui s'exerce à la base dans les communautés.

Philo Desterres
Femmes autochtones du Québec
Montréal (Québec), 27 mai 1993

Dans les pages qui suivent, nous examinons les principales préoccupations des Indiennes quant à la version actuelle de la *Loi sur les Indiens*. Dans

certains cas, les aspects discutés ne touchent pas seulement les femmes. Cependant, comme la majorité des personnes qui ont recouvré leur statut d'Indien aux termes des modifications de 1985 sont des femmes, celles-ci en subissent davantage les conséquences et se heurtent plus souvent à des obstacles que leurs homologues masculins.

Le statut d'Indien aux termes de l'article 6

[traduction] Même si j'ai recouvré mon statut d'Indienne aux termes du projet de loi C-31, on a refusé ce statut à mes enfants. Les enfants de mon cousin, qui fait remonter son ascendance à notre grand-mère commune par la ligne masculine, sont des Indiens dûment inscrits. Je conteste aujourd'hui cette inégalité dans une autre instance judiciaire devant un tribunal de la Colombie-Britannique[57].

Sharon McIvor
Native Women's Association of Canada
Toronto (Ontario), 26 juin 1992

Des femmes des Premières nations ont dit à la Commission que le projet de loi C-31 a entraîné une situation où, au fil du temps, leurs descendants peuvent être dépouillés de leur statut d'Indien et des droits découlant de ce statut, dans des cas où les Indiens et leurs descendants ne seraient pas touchés. La divergence résulte des catégories employées pour désigner le statut d'Indien dans le projet de loi C-31.

Le projet de loi a créé deux catégories principales d'Indiens inscrits. Aux termes du paragraphe 6(1), un statut juridique est conféré à tous ceux qui avaient le statut d'Indien avant le 17 avril 1985, à toutes les personnes qui sont membres de nouvelles bandes constituées depuis le 17 avril 1985 (aucune n'a été constituée) et à toutes les personnes qui ont perdu leur statut d'Indien en raison des articles discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*. Plus précisément, ces catégories de personnes sont les suivantes:

• alinéa 6(1)a): il s'agit d'une clause d'antériorité qui confère le statut d'Indien aux personnes qui y ont droit en vertu de la version de la *Loi sur les Indiens* antérieure à 1985;

• alinéa 6(1)b): les personnes ayant droit au statut d'Indien en tant que

membres d'une bande dont le gouverneur en conseil a déclaré l'existence après l'entrée en vigueur du projet de loi C-31 (il n'existe aucune bande de ce genre, et la catégorie est donc vide[58]);

• alinéa 6(1)c): les personnes auxquelles le statut d'Indien est conféré de nouveau en vertu du projet de loi C-31 et qui l'ont perdu ou à qui on l'a refusé en raison de ce qui suit:

• la règle de la double mère (ancien sous-alinéa 12(1)a)(iv));

• un mariage mixte (le fait d'épouser un non-Indien) (ancien alinéa 12(1)b));

• enfants illégitimes d'une mère indienne et d'un père non indien (ancien paragraphe 12(2));

• émancipation involontaire en raison d'un mariage avec un non-Indien, y compris les enfants émancipés involontairement en raison de l'émancipation involontaire de la mère (ancien sous-alinéa 12(1)a)(iii) et ancien paragraphe 109(2));

• alinéa 6(1)d): les personnes émancipées «volontairement» à la demande de l'homme indien, ce qui englobe son épouse et ses enfants, émancipés en même temps que lui (ancien sous-alinéa 12(1)l)(iii) et ancien paragraphe 190(1));

• alinéa 6(1)e): les personnes émancipées en raison d'autres dispositions d'émancipation, c'est-à-dire résidence en dehors du Canada pendant plus de cinq ans (ancien article 13, entre 1927 et 1951) et obtention d'un diplôme d'études supérieures ou d'un rang professionnel (ancien article 111, entre 1867 et 1920);

• alinéa 6(1)f): enfants dont les deux parents ont droit à l'inscription en vertu de l'un quelconque des paragraphes précédents de l'article 6.

Le paragraphe 6(2) englobe les personnes dont un seul des parents est ou était un Indien inscrit en vertu de l'un quelconque des alinéas a) à f) du paragraphe 6(1). Il faut souligner que la règle du parent unique, au paragraphe 6(2), ne s'applique que si ce parent a lui-même droit à

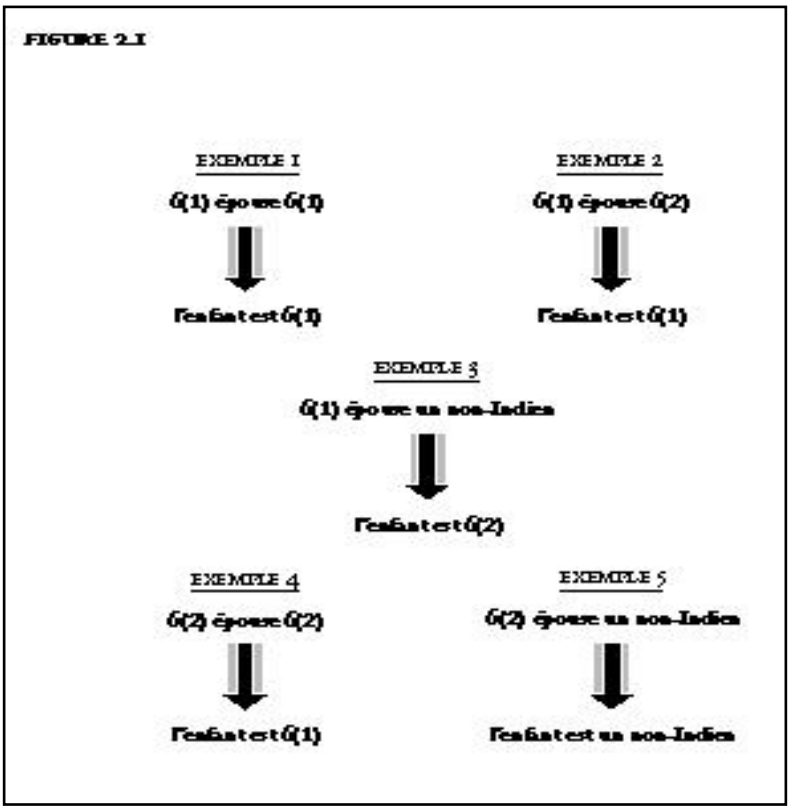
l'inscription en vertu du paragraphe 6(1). Ainsi, dans le cas d'une personne dont un parent est visé par le paragraphe 6(2) et dont l'autre n'est pas Indien, cette personne n'a pas droit à l'inscription. Les enfants ou autres descendants d'Indiennes qui ont perdu leur statut aux termes des dispositions discriminatoires décrites ci-dessus obtiendront en général leur inscription en vertu du paragraphe 6(2), non du paragraphe 6(1), étant donné que, si la mère a perdu son statut en premier lieu, c'était parce que le père n'avait pas le statut d'Indien au moment de son mariage avec la mère.

Comme on l'a vu, les règles sont complexes et difficiles à appliquer, surtout dans les cas où les demandeurs ne peuvent fournir la preuve littérale requise de leur ascendance. C'est ce qui peut arriver dans certaines régions où les registres sont inexistants et où les traditions orales sont encore fortes, et lorsque des enfants indiens ont été adoptés par des non-Indiens et que les registres sont visés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou par le caractère confidentiel des dossiers provinciaux d'adoption[59].

De plus, et aspect plus inquiétant pour les générations futures de membres des Premières nations, les conséquences de l'application du paragraphe 6(1) ou du paragraphe 6(2) sont ressenties par les enfants et les petits-enfants de la femme. Pour ces descendants, la manière dont leurs parents et leurs grandsparents ont acquis leur statut d'Indien sera un facteur important pour savoir si eux-mêmes auront ou non le statut d'Indien et, dans l'affirmative, pour savoir si et dans quelle mesure ils peuvent le transmettre à leurs enfants. Les effets de la désignation au titre des paragraphes 6(1) et 6(2) sont ressentis le plus vivement à la troisième génération (voir Figure 2.1).

Si l'on compare les exemples 3 et 5, il est clair que, dans le cas d'un mariage avec un non-Indien, les enfants d'un parent relevant du paragraphe 6(1) et ceux d'un parent relevant du paragraphe 6(2) ont des droits différents aux termes de la nouvelle *Loi sur les Indiens*. Dans le cas où le parent contracte un mariage mixte, l'enfant, dans l'exemple 3, conservera le statut d'Indien, contrairement à l'enfant de l'exemple 5. Pourtant, chacun d'eux aura un parent ayant le statut d'Indien et un autre sans ce statut. Si l'on se rappelle que les enfants de Indiennes qui ont perdu leur statut d'Indienne en vertu des dispositions discriminatoires des

versions antérieures de la *Loi sur les Indiens* auront obtenu leur propre statut d'Indien en vertu du paragraphe 6(2), il est clair qu'ils seront relativement défavorisés.



Une femme dont le statut sera attribuable au paragraphe 6(2) en subira immédiatement les conséquences si elle contracte un mariage mixte: ses enfants n'auront pas le statut d'Indien. Toutes proportions gardées, cette règle entraîne une situation où les descendants d'une femme qui a contracté un mariage mixte avant 1985 auront moins de droits en tant qu'Indiens que ceux de son frère qui a contracté un mariage mixte au même moment, et cela même si leur degré d'ascendance indienne est le même.

Un exemple permettra d'illustrer l'inégalité qui résulte de telles règles. Le passage suivant est tiré du *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba* (qui recommandait que cesse cette forme de discrimination):

[traduction] John et Joan, un frère et une sœur, étaient tous deux des Indiens inscrits. Joan a épousé un Métis avant 1985, de telle sorte qu'elle a perdu son statut d'Indienne en vertu de l'alinéa 12(1)b) de l'ancienne loi.

John a épousé une femme blanche avant 1985, et celle-ci est devenue automatiquement une Indienne inscrite. John et Joan ont tous deux eu des enfants au fil des ans. Aujourd'hui, Joan a le droit de recouvrer son statut d'Indienne en vertu de l'alinéa 6(1)c), et ses enfants l'obtiendront en vertu du paragraphe 6(2). Ils sont considérés comme des enfants n'ayant qu'un parent admissible, à savoir leur mère, bien que les deux parents soient des autochtones. Les enfants de John ont obtenu leur statut d'Indien à la naissance, puisque leurs deux parents étaient juridiquement des Indiens, même si l'un d'eux seulement était un autochtone.

Les enfants de Joan peuvent transmettre leur statut d'Indien à leurs descendants, uniquement s'ils épousent eux aussi des Indiens inscrits. S'ils épousent des autochtones non inscrits ou des non-autochtones, alors leurs descendants n'hériteront pas du statut d'Indien. Tous les petits-enfants de John seront des Indiens inscrits, sans égard au statut des personnes que ses enfants épouseront. Ainsi, le droit à l'inscription pour la seconde génération n'a aucun rapport avec les caractéristiques raciales ou culturelles. La Loi a éliminé la discrimination à laquelle se heurtaient les personnes qui ont perdu leur statut d'Indien, mais elle l'a transmise à la génération suivante[60].

L'établissement de catégories pour le statut d'Indien était une élaboration du gouvernement fédéral qui, au lieu de faire un projet de loi corrigeant véritablement la situation, a établi sur papier un système de consanguinité qui a empêché en pratique des milliers de personnes de revendiquer ou de recouvrer leur héritage. Les organisations autochtones nationales n'avaient certainement pas proposé un tel système, et elles n'y ont pas non plus consenti. Pour elles, il fallait qu'autant de personnes que possible soient inscrites, englobant au moins trois générations. L'Assemblée des Premières nations et la Native Women's Association of Canada avaient même diffusé un communiqué de presse commun le 22 juin 1984, où leur position était réaffirmée ainsi: [traduction] «Le gouvernement fédéral doit corriger l'injustice faite aux personnes d'ascendance indienne en abrogeant les articles de la *Loi sur les Indiens* qui nient aux Indiens le statut d'Indien et doit redonner le statut d'Indien à toutes les générations qui l'ont perdu à la suite des lois discriminatoires édictées par le Parlement du Canada[61].»

En 1985, l'Assemblée des Premières nations s'exprimait ainsi durant un exposé présenté au Comité permanent des affaires indiennes de la

Chambre des communes: «[l]l doit y avoir une réintégration complète de tous nos citoyens qui ont perdu leur statut ou dont le statut n'a jamais été reconnu […] Nous ne pouvons accepter, toutefois, de nouvelles dispositions qui entraîneraient de la discrimination entre les diverses générations de nos citoyens, sur le plan procédure ou autre, que touchent les dispositions discriminatoires[62].» Malgré les inquiétudes formulées, les modifications demandées par l'association et l'Assemblée des Premières nations n'ont pas été insérées dans le projet de loi C-31.

La catégorisation du statut d'Indien aux termes du projet de loi C-31 a des conséquences pour toute la population autochtone des générations à venir. Au rythme actuel des mariages contractés en dehors des catégories des paragraphes 6(1) et 6(2), les Indiens inscrits finiront par disparaître du registre des Indiens si les règles ne sont pas modifiées (voir le chapitre 2 du volume 1). Un rapport de recherche sur le problème appuie cette conclusion en des termes on ne peut plus vigoureux, faisant observer que [traduction] «le projet de loi C-31 est la porte d'entrée d'un monde où certains Indiens sont plus égaux que d'autres», parce que la distinction établie par les paragraphes 6(1) et 6(2) produit «deux classes d'Indiens, celle des Indiens *à part entière* et celle des *demi*-Indiens». De plus, le rapport conclut que, «à long terme, ces règles entraîneront l'extinction des Premières nations[63]».

[traduction] Ma mère a épousé un non-autochtone et, avant le projet de loi C-31, elle a perdu son droit d'aînesse, son droit inhérent et son droit à la nationalité en tant que personne autochtone. Comme de nombreuses femmes qui ont perdu leur statut d'Indienne pour une raison ou une autre, elle a recouvré ce statut grâce au projet de loi C-31. Ce projet de loi a aussi permis à ses enfants d'être reconnus comme Indiens inscrits, mais les choses s'arrêtent là. […] À l'heure actuelle, je suis, selon le paragraphe 6(2) du projet de loi C-31, une Indienne inscrite. Mes deux filles ne sont pas autochtones aux yeux du gouvernement. Elles ont un quart de sang autochtone. Vais-je dire à mes filles qu'elles ne sont pas autochtones parce que les gouvernements disent qu'elles ne le sont pas? Non. Je n'ai pas de raison de le faire, et le gouvernement ne devrait pas en avoir non plus.

Corrine Chappell
Charlottetown (ële-du-Prince-Édouard)
5 mai 1992

[traduction] La situation est très confuse. Je ne veux pas que mes enfants

restent dans le vague quant à leur situation juridique. J'ai épousé un homme qui a recouvré le statut d'Indien aux termes du projet de loi C-31. Et, en premier lieu, j'ai dit à mes enfants qu'ils étaient des Métis et, soudainement, ils peuvent être des Indiens soumis aux traités. Puis j'ai décidé de les laisser libres de faire ce qu'ils veulent. La situation était très confuse et […] je voudrais qu'ils sachent quel est leur statut.

Pat Harper
Metis Women of Manitoba
Winnipeg (Manitoba), 22 avril 1992

La Commission croit que la solution à ce problème réside dans un processus d'édification des nations. Nous énonçons à cette fin plusieurs recommandations dans notre chapitre sur la fonction gouvernementale (voir le chapitre 3 du volume 2).

L'incidence des codes d'appartenance aux bandes

[traduction] Je pensais qu'en demandant et en recevant mon statut d'Indien aux termes du projet de loi C-31, j'aurais les mêmes avantages que les autres Indiens inscrits. Mais je n'ai pas de droits égaux et, en fait, j'ai moins d'identité qu'auparavant. […] Je ne peux pas avoir une maison sur ma réserve. […] À l'heure actuelle, les réserves pourraient peut-être nous loger, nous les autochtones minoritaires du projet de loi C-31, mais elles refusent. […] J'aurai probablement un lieu de repos le moment venu, mais pourquoi devrais-je accepter d'être enterrée dans une réserve après mon décès, quand je pourrais aussi avoir ma part de tous les services qui me sont déniés aujourd'hui. […]

[Le problème vient] du chef et du conseil. Je sais qu'ils sont réellement opposés au projet de loi C-31. J'imagine qu'ils ne veulent pas de nous.

Florence Boucher
Lac La Biche (Alberta)
9 juin 1992

Avant 1985, «statut d'Indien» et «appartenance à une bande» étaient pratiquement synonymes: tous les membres d'une bande étaient des Indiens inscrits et presque tous les Indiens inscrits étaient membres de bandes (ceux qui ne l'étaient pas figuraient sur une liste générale d'Indiens).

Le ministère des Affaires indiennes tenait à la fois la liste générale d'Indiens et les listes de bande. Les modifications de 1985 ont donné aux bandes le pouvoir d'établir leurs listes de membres et de dire qui était ou n'était pas membre de la bande. Pour la première fois, le statut d'Indien et l'appartenance à la bande étaient dissociés.

Des règles strictes ont été adoptées pour protéger les membres existants des bandes et ceux qui ont acquis le droit à l'appartenance grâce à l'article 6. Le droit d'une femme d'être reconnue comme membre d'une bande et d'être considérée de la même manière que les autres membres des Premières nations est un aspect important. C'est particulièrement le cas pour les femmes qui ont acquis leur statut d'Indienne grâce au projet de loi C-31.

Conformément aux modifications de 1985, les bandes peuvent adopter un code d'appartenance si la majorité des «électeurs de la bande» y consentent à l'occasion d'un vote organisé à cette fin[64]. L'adoption d'un code d'appartenance signifie que la bande, et non le ministère des Affaires indiennes, tiendra la liste des membres en appliquant ses propres règles telles qu'elles sont énoncées dans le code d'appartenance. Aux termes de la *Loi sur les Indiens*, les électeurs de la bande sont tous les membres de la bande ayant atteint l'âge de 18 ans[65], qu'ils vivent à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves. En décembre 1995, environ 240 bandes avaient adopté un code d'appartenance, tandis que 370 bandes ne s'étaient pas prévalues de ce droit.

Dans les modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens*, certaines dispositions semblent en contradiction. D'une part, les Premières nations ont reçu le pouvoir de décider de l'appartenance à leurs effectifs. C'est là une forme d'autonomie gouvernementale puisque seules les bandes peuvent décider de leur composition. D'autre part, en vertu de l'article 10, certaines catégories de personnes ont acquis le droit de faire figurer leurs noms sur les listes de bande tenues par le ministère des Affaires indiennes avant que ces listes ne soient transférées aux bandes et dès que les modifications sont entrées en vigueur. Normalement, les personnes dont les noms ont été consignés sur les listes de bande tenues par le ministère pourraient automatiquement devenir membres des bandes, sans égard aux vœux des bandes concernées. Cette mesure va à l'encontre de la notion selon laquelle les bandes sont libres de décider de leur composition, étant

donné que le ministère des Affaires indiennes peut continuer de prendre des décisions sur la composition des bandes, cette fois-ci en rétablissant le statut d'Indien et l'appartenance à la bande pour les personnes admissibles aux termes du projet de loi C-31.

L'objectif premier de l'article 10 est de donner aux bandes le pouvoir de décider de leur composition, l'objectif secondaire étant de protéger les droits acquis d'appartenance des personnes inscrites par suite du projet de loi C-31. En d'autres termes, l'idée semblait être que ces personnes ne devaient pas être arbitrairement privées de leur appartenance par des bandes qui peut-être ne souhaitaient pas les inclure comme membres. Les droits acquis ont effectivement empêché les bandes d'adopter par la suite des codes d'appartenance excluant les personnes investies de tels droits. Les personnes détenant ces droits acquis d'appartenance à une bande allaient en principe avoir le droit de voter dans toutes les affaires de la bande, y compris les codes d'appartenance aux bandes, à l'égard desquelles l'ensemble des membres pouvaient voter[66]. Cependant, pour des raisons analysées ci-après, ce n'est pas toujours ce qui est arrivé, et les décisions touchant l'appartenance aux bandes ont parfois été prises sans la participation de ceux qui avaient un droit acquis d'appartenance.

La protection des droits acquis d'appartenance à une bande a été constituée en deux étapes. Au cours de la première étape, qui a duré environ deux ans, soit à partir de l'adoption du projet de loi C-31 jusqu'au 28 juin 1987, les catégories suivantes de personnes inscrites en vertu du projet de loi C-31 aux termes du paragraphe 6(1) ont automatiquement eu le droit de faire figurer leur nom sur les listes ministérielles des diverses bandes auxquelles elles étaient associés: 6(1)a), b), c) et, en ce qui concerne l'alinéa f), les enfants nés après l'entrée en vigueur du projet de loi C-31 en 1985 et dont les deux parents ont ou avaient le droit d'être inscrits comme membres de la bande concernée. Leurs droits acquis leur ont donc été dévolus immédiatement et ils étaient en ce sens absolus. Le ministère des Affaires indiennes devait, en vertu de la loi, faire figurer leur nom sur les listes qu'il tenait, et cela avant de confier la responsabilité de telles listes aux bandes qui la revendiquaient.

Durant la deuxième étape, les autres catégories de personnes inscrites en vertu du projet de loi C-31 ont dû attendre au 29 juin 1987 pour que leurs droits d'appartenance à une bande leur soient dévolus. En ce sens, leurs

droits acquis étaient conditionnels. Si à cette date la bande à laquelle ils étaient associés n'avait pas adopté un code d'appartenance, si bien que les listes de la bande demeuraient au ministère des Affaires indiennes, elles acquéraient le droit de faire figurer leur nom sur les listes ministérielles. Ces catégories de personnes étaient celles visées par les alinéas d) et e) du paragraphe 6(1) et le reste des personnes relevant de la catégorie de l'alinéa f), ainsi que les personnes admissibles en vertu du paragraphe 6(2).

Ces dispositions étaient des règles minimales. Les bandes pouvaient aller au-delà, mais elles étaient tenues par la loi de se conformer à ces normes. Celles-ci s'appliquent aux 370 bandes qui n'ont pas adopté leur propre code d'appartenance. Toute personne répondant aux critères ci-dessus a été portée sur la liste des membres. Sur les 240 bandes qui ont adopté un code d'appartenance, 81% ont adopté leur code au cours des quatre semaines qui ont précédé l'échéance du 29 juin 1987[67].

Les droits acquis consistent uniquement dans le droit de faire partie de la population initiale de la bande aux fins de décider d'un code d'appartenance à la bande. Rien n'empêche que les codes d'appartenance soient par la suite modifiés d'une manière qui exclut telle ou telle personne pour des motifs autres que les droits qu'elle a acquis avant l'entrée en vigueur du code d'appartenance. En d'autres termes, si une bande décidait de circonscrire plus étroitement ses effectifs en excluant des personnes pour des motifs autres que des motifs liés aux droits acquis, elle pourrait le faire. L'incidence que pourrait aussi avoir une telle décision sur certains membres qui avaient également des droits acquis ne ferait aucune différence. Ils pourraient être exclus. De plus, même lorsque des personnes inscrites en vertu du projet de loi C-31 sont demeurées sur les listes de membres établies par les bandes, certaines bandes ont adopté des règlements administratifs en matière de résidence visant à empêcher le retour de ces membres dans la réserve. Les personnes devenues membres d'une bande en vertu du projet de loi C-31, dont la plupart vivent encore en dehors des réserves, ne peuvent participer aux décisions des bandes prises par l'entremise des conseils de bande, et cela parce qu'elles ne peuvent répondre aux exigences de résidence prévues par la *Loi sur les Indiens* pour les scrutins visant de telles décisions, ou parce que la bande fonctionne selon la coutume et applique des exigences analogues[68]. Le ministère des Affaires indiennes a reconnu avec franchise les lacunes des dispositions visant les droits acquis:

La Loi modifiée permet à une bande qui obtient un vote majoritaire de la part de tous ses électeurs admissibles de contrôler son propre effectif. [En conséquence, 232 bandes établissent aujourd'hui, en 1990, leurs propres listes de membres.] Dans ces cas précis, le Ministère porte le nom de la personne au registre des Indiens, mais ne peut l'ajouter à la liste de la bande ni lui assurer qu'elle pourra résider dans la réserve ou participer aux prises de décision de la collectivité[69].

De plus, les décisions portant sur le statut d'Indien ont parfois été différées: beaucoup plus de gens ont demandé leur réintégration que ne l'avait prévu le ministère et la réintégration est un processus long et complexe qui nécessite notamment une preuve de filiation. En fait, dans de nombreux cas, il a fallu des années avant qu'une décision ne soit rendue. Comme la plupart des codes d'appartenance aux bandes ont été adoptés au cours des deux premières années qui ont suivi l'adoption du projet de loi C-31, et qu'il a fallu cinq ans pour venir à bout de l'arriéré des demandes

de réintégration aux termes du projet de loi C-31, il est clair que, entre le moment où les demandes d'attribution du statut d'Indien ont été faites et le moment où le statut a été accordé, de nombreuses bandes sont allées de l'avant et ont adopté des codes d'appartenance sans la participation des personnes mêmes dont les intérêts étaient les plus susceptibles d'être touchés par les dispositions relatives aux codes d'appartenance.

Compte tenu des retards accusés par le traitement des demandes, il semble évident après coup que les bandes qui ont voulu adopter des codes d'appartenance ne savaient pas toujours qui allaient être leurs nouveaux membres. De même, puisque aucune règle n'imposait la publication des codes d'appartenance, il est également manifeste que de nombreux demandeurs aux termes du projet de loi C-31 ne savaient pas que les bandes auxquelles ils étaient affiliés et qu'ils auraient pu réintégrer s'apprêtaient à adopter des codes qui allaient peut-être les exclure. En conséquence, les personnes inscrites en vertu du projet de loi et détenant le droit acquis de figurer sur les listes de bande tenues par le ministère ont recouvré leur statut d'Indien, pour constater que le ministère avait cessé de tenir la liste de leur bande et qu'elles se trouvaient exclues aux termes d'un code d'appartenance adopté sans leur participation ou à leur insu.

Ainsi, au cours de l'enquête effectuée auprès des nouveaux inscrits, le

ministère a constaté que 15% seulement des inscrits avaient pu participer au processus d'adoption du code d'appartenance de leur bande. Ces problèmes, jumelés à l'incidence des règles de la *Loi sur les Indiens* faisant de la résidence dans la réserve une condition préalable au droit de vote, ont forcé le ministère des Affaires indiennes à conclure que «[e]n règle générale, seuls les membres ordinaires ont participé à l'élaboration et à l'adoption de ces règles[70]».

Il n'est toujours pas nécessaire que ces codes d'appartenance soient publiés, de telle sorte que, même aujourd'hui, les personnes inscrites grâce au projet de loi C-31 ignorent souvent les décisions qui sont prises par les bandes auxquelles elles sont associées[71]. Le ministère des Affaires indiennes a refusé d'intervenir, affirmant qu'il s'agit là de questions qui concernent les inscrits et les bandes. Les tribunaux ont été saisis de nombreuses affaires découlant du projet de loi C-31, où des femmes des Premières nations et leurs descendants ne sont souvent pas plus avancés que lorsqu'ils ont demandé de recouvrer leur statut et doivent compter sur l'issue de procès coûteux pour obtenir une appartenance qui, croyaient-ils, leur avait été conférée par le projet de loi[72].

De la même façon, plusieurs bandes se sont adressées aux tribunaux afin d'empêcher les personnes ayant acquis ou recouvré le statut d'Indien en vertu du projet de loi C-31 d'acquérir l'appartenance à une bande. Elles ont fait valoir que leur droit de décider de leur propre composition est un droit ancestral ou issu de traités qui est protégé par la *Loi constitutionnelle de 1982* et que ce droit leur permet de passer outre à l'obligation que leur impose le projet de loi de réintégrer les personnes qui ont acquis des droits à l'appartenance au cours de la première étape décrite précédemment. Cependant, dans *Bande de Sawridge*, le juge de première instance a estimé que cet argument n'était pas recevable. Selon lui, le paragraphe 35(4) a pour effet, dans le contexte de l'article 35, d'empêcher les bandes d'exercer des pratiques discriminatoires contre les Indiennes dans leurs décisions touchant l'appartenance. Il a aussi estimé que, de toute manière, le pouvoir des bandes de décider de leur composition était éteint avant l'entrée en vigueur de l'article 35: «[A]ucun droit ancestral — qui aurait permis aux bandes soit de faire de la discrimination à l'endroit des femmes autochtones, soit de décider de façon générale qui étaient leurs membres — n'a survécu et ne jouit de la protection prévue par le paragraphe 35(1)[73].»

Comme nous l'avons déjà mentionné, 240 bandes représentant près de 40% de la population des Indiens inscrits avaient en décembre 1995 adopté des codes d'appartenance. Les codes d'appartenance aux bandes sont fondés sur l'un de quatre principes de filiation. D'après Clatworthy et Smith, voici la répartition des 236 bandes qui avaient adopté des codes en 1992[74]:

• la règle du parent unique — appliquée par 90 bandes à travers le pays — en vertu de laquelle une personne est admissible à l'appartenance si l'un de ses parents est un membre de la bande;

• la règle des deux parents, adoptée par 67 bandes, les deux parents devant être membres de la bande;

• les règles énoncées aux paragraphes 6(1) et 6(2) de la *Loi sur les Indiens*, suivies par 49 bandes. Il s'agit naturellement du principe auquel ont recours les bandes qui n'ont pas de code d'appartenance, sauf que, dans ce dernier cas, c'est le ministère des Affaires indiennes qui l'applique et non la bande;

• le quatrième et dernier type de règle d'appartenance est fondé sur le degré de consanguinité. C'est la méthode choisie par 30 bandes. La règle du degré de consanguinité énonce un critère d'appartenance qui repose sur le nombre d'ancêtres indiens dans les antécédents familiaux d'une personne. Les codes de consanguinité mesurent le degré de consanguinité d'une personne en additionnant le degré de chacun des parents et en divisant la somme par deux. Une personne dont l'un des parents a 100% de sang indien et l'autre 0% est considérée comme un Indien à 50%. De la même façon, si les deux parents sont considérés comme Indiens à 50%, l'enfant est considéré lui-même comme Indien à 50%. La majorité des codes prévoient un critère de consanguinité de 50% aux fins de l'appartenance aux bandes, mais certains prévoient des pourcentages tantôt supérieurs, tantôt inférieurs.

Les codes d'appartenance, qui apparemment renforcent l'idée de l'autonomie gouvernementale, pourraient éventuellement lui nuire. Un problème se pose, qui ne concerne pas seulement les femmes. Par exemple, la règle du parent unique a davantage de portée que les règles de la *Loi sur les Indiens* et donc, les codes fondés sur cette règle pourraient avoir pour effet d'augmenter les effectifs des bandes, mais on ne peut en

dire autant de la règle du degré de consanguinité et de la règle des deux parents. Cette dernière en particulier pourrait entraîner une réduction considérable de la taille des bandes, d'abord en restreignant la population initiale de la bande, puis en pénalisant les enfants des membres qui contractent des mariages mixtes.

Il est clair que, au rythme actuel des mariages mixtes, les populations de certaines bandes diminueront rapidement au cours des années à venir[75]. L'autonomie gouvernementale semble commander une population plus importante et non plus faible pour préserver la masse critique et les économies d'échelle. Un groupe plus faible est davantage susceptible d'être composé de personnes qui sont également des Indiens inscrits aux termes des règles fédérales, et qui ont donc droit à tous les avantages offerts aux Indiens, mais il semble qu'un tel groupe serait moins apte à développer l'infrastructure d'un gouvernement moderne sans bénéficier d'un apport humain supplémentaire. C'est peut-être là la recette d'une dépendance permanente.

Le fait que les bandes qui ont adopté des codes d'appartenance ne soient pas tenues d'établir les mécanismes d'appel recommandés par les nouvelles règles de la *Loi sur les Indiens* constitue aussi un problème[76]. Les personnes à qui l'appartenance à une bande a été refusée doivent donc s'adresser aux tribunaux pour contester la décision rendue. Les dispositions relatives aux droits acquis sont censées faire en sorte que l'appartenance ne soit pas injustement refusée à quiconque, mais certaines femmes autochtones ont déclaré à la Commission que de telles pratiques existent. Elles voudraient que les codes d'appartenance aux bandes soient révisés et, le cas échéant, modifiés pour garantir l'équité et assurer la protection des droits acquis. Un bon nombre d'entre elles ont également préconisé un mécanisme d'appel, par exemple l'établissement d'un tribunal d'appel distinct et impartial. Il est question des mécanismes d'appel dans notre chapitre sur la fonction gouvernementale (voir le chapitre 3 du volume 2).

En fin de compte, toute politique qui établit des distinctions au sein d'un groupe risque de susciter la division dans ce groupe. La loi modifiée établit une série de distinctions qui peuvent donner lieu à des différends: le paragraphe 6(1) par opposition au paragraphe 6(2), les membres par opposition aux nonmembres, et les Indiens par opposition aux non-Indiens.

Aspect encore plus inquiétant, ces catégories pourraient devenir une pomme de discorde au sein des collectivités des Premières nations. Dans les cas où les ressources sont rares, les dissensions qui existent au sein d'un groupe pourraient s'accentuer et les tensions, s'intensifier.

Par exemple, les conjoints non indiens de membres qui sont des Indiens inscrits auront au départ un statut social moindre dans la collectivité de la bande. Après une génération, cependant, s'y ajouteront les enfants non indiens des Indiennes inscrites du paragraphe 6(2) qui auront épousé des non-Indiens. Après deux générations, ces enfants non indiens atteindront l'âge adulte et pourront se marier entre eux ou avec d'autres Indiens inscrits du paragraphe 6(2). Dans l'un et l'autre cas, leurs enfants ne seront pas des Indiens au sens de la *Loi sur les Indiens*. Ainsi, dans deux générations, les collectivités des bandes indiennes compteront d'importantes populations de non-Indiens qui, aux termes des formules actuelles de financement fédéral — formules fondées sur le nombre d'Indiens inscrits que compte une bande donnée — commenceront de peser sur les services bénéficiant d'un soutien financier fédéral. De plus, ces personnes ne seront pas non plus admissibles aux programmes fédéraux offerts aux Indiens inscrits, touchant notamment les soins de santé non assurés et l'éducation postsecondaire. Une sous-catégorie aura donc été créée dans les collectivités des Premières nations[77].

De la même façon, les codes d'appartenance fondés sur la règle du parent unique ou sur la règle des deux parents peuvent aussi conduire à des dissensions au sein des collectivités. Par exemple, en raison d'un code régi par la règle des deux parents, les membres d'une collectivité pourraient bien, dans 50 ans, voir leur nombre dépassé par les non-membres. Cependant, puisque seuls les membres auront le droit de voter, ce sont eux qui auront la haute main sur la vie politique et l'attribution des avantages tels que le logement. À l'autre extrémité, il y aura les bandes dotées d'un code d'appartenance fondé sur la règle du parent unique. Dans ces bandes, le nombre de membres sera élevé, mais il sera composé de plus en plus de non-Indiens, en raison de la manière distincte dont s'appliquent les paragraphe 6(1) et 6(2) dans les cas de mariage mixte. Le financement fondé sur le nombre d'Indiens inscrits ne pourra se maintenir au même rythme que les besoins communautaires. Tous les membres d'une bande, qu'ils soient ou non Indiens inscrits, pourront voter et décider de l'attribution des ressources essentielles, mais les membres qui sont des Indiens inscrits

et qui «comptent» aux fins du financement pourraient éventuellement avoir du mal à accepter ceux qui ne sont pas des Indiens inscrits mais qui néanmoins prennent part aux avantages de l'appartenance à la bande. Il s'agit là de prévisions hypothétiques fondées sur les règles existantes. Ce n'est pas là le genre d'avenir que nous avons à l'esprit.

Le droit de résider dans la réserve

[traduction] Je crois que la réintégration n'est qu'une blague […] on nous a trop promis, le logement et la terre. Mais nous n'avons pas de terre. Je n'ai pas de terre. J'ai une maison, mais elle appartient à mon mari. […] Mais lorsque j'irai sur la réserve, je n'aurai pas de terre. Je devrai couper un arbre et regarder autour de moi, assise sur cette souche, pour voir s'il y a une place où je pourrais vivre et installer ma maison.

Samaria Reynolds
Indigenous Women's Collective
Winnipeg (Manitoba), 29 avril 1992

Le droit de demeurer dans une réserve est autant une question d'ordre sentimental que politique. Pour de nombreuses personnes inscrites grâce au projet de loi C-31, la réserve est une source importante d'identité personnelle: c'est une partie de leur foyer ancestral, de leur collectivité. L'enquête menée par le ministère des Affaires indiennes confirme cette observation, puisqu'elle a permis de constater que, parmi les 2000 nouveaux inscrits interrogés, près des deux tiers ont affirmé avoir demandé le statut d'Indien en vertu du projet de loi C-31 pour des raisons d'identité ou à cause de l'aspect culturel et du sentiment d'appartenance que comporte le statut d'Indien[78].

La plupart des personnes dont le statut d'Indien a été rétabli en vertu du projet de loi C-31 (par opposition à celles qui ont obtenu le statut d'Indien pour la première fois) avaient été contraintes, d'une manière ou d'une autre, de quitter leur collectivité d'origine, d'où la tentative du projet de loi C-31 de réparer, du moins en partie, l'injustice qui leur avait été faite, à eux et à leurs descendants. Cependant, les résidents actuels des réserves quittent eux aussi leur collectivité d'origine, et cela pour diverses raisons: poursuivre des études postsecondaires, obtenir des soins médicaux, acquérir des compétences qu'ils ne peuvent acquérir dans la réserve. Comme nous le faisons remarquer au chapitre concernant les autochtones en région

urbaine (chapitre 7 du présent volume), les femmes autochtones quittent elles aussi leur collectivité pour échapper à des violences physiques ou sexuelles. D'autres partent parce qu'elles ont le sentiment que leurs besoins ne sont pas pris au sérieux et qu'elles n'ont aucun pouvoir de décision dans les aspects qui les concernent directement. Mais nombre d'entre elles partent avec l'intention de revenir et avec l'espoir d'obtenir un endroit où vivre à leur retour.

Le droit de résider dans une réserve n'est pas un droit absolu pour ceux et celles qui ont le statut d'Indien, ni même pour ceux et celles qui appartiennent à une bande particulière, que la liste des membres de la bande soit tenue par le ministère ou par la bande. En fait, sous réserve de plusieurs limites et lignes directrices formulées de manière équivoque, le pouvoir de décider des questions de résidence dans la réserve appartient au conseil de bande aux termes de l'alinéa 81(1) de la *Loi sur les Indiens*, et cela depuis les modifications de 1985.

Malheureusement, la *Loi sur les Indiens*, à presque tous les égards, ne permet guère de préciser quel est le droit, s'il y a lieu, d'un membre adulte d'une bande de résider dans la réserve. Par exemple, on aurait pu croire que, pour protéger les droits acquis d'appartenance des personnes inscrites en vertu du projet de loi C-31, les droits de résidence auraient eux aussi été des droits acquis dont les bandes auraient été obligées de tenir compte dans leurs règlements administratifs. Ce n'est cependant pas le cas. En conséquence, de nombreux nouveaux inscrits qui auraient pu souhaiter réintégrer leurs collectivités des réserves continuent de vivre hors réserve.

De plus, de nombreuses Indiennes s'opposent à leur affiliation automatique aux bandes auxquelles, selon les registres du ministère des Affaires indiennes, elles étaient autrefois rattachées, par l'entremise de leurs pères ou de leurs maris. À cet égard, le ministère reconnaît que les femmes nouvellement inscrites «préféreraient, et de loin, appartenir à une bande plus près de chez elles ou à une bande à laquelle leur conjoint est associé[79]».

Les Indiennes entretiennent des doutes quant au droit de leurs enfants de résider dans la réserve. Les enfants ont des droits spéciaux en ce qui concerne la résidence. La *Loi sur les Indiens* prévoit, à l'article 18.1, que les enfants peuvent résider sur les terres de la réserve s'ils sont à la charge ou

sous la garde d'un membre qui, lui-même ou elle-même, réside dans la réserve. Cette disposition faisait partie des modifications contenues dans le projet de loi C-31. Les cas les plus courants seraient les cas d'adoption, de garde judiciaire et de placement en famille d'accueil. Comme les droits acquis conditionnels décrits plus haut et mentionnés au paragraphe 11(2) ont été éludés par les nombreuses bandes qui ont adopté des codes d'appartenance avant le 29 juin 1987, et comme les codes d'appartenance peuvent exclure les enfants qui auraient pu par ailleurs figurer sur les listes de membres des bandes aux termes des nouveaux codes d'appartenance, des situations peuvent se présenter où les enfants naturels de membres de la bande ne seront pas eux-mêmes membres de la bande. Par exemple, selon une mesure donnée du degré de consanguinité, un Indien et son épouse non indienne seront tous deux membres de la bande, mais leur enfant (qui n'aura que 50% de sang «indien») ne le sera pas. Cependant, il sera autorisé à vivre sur la réserve en raison de l'article 18.1 tant qu'il sera une personne à charge. Cette disposition semble restreindre le pouvoir des bandes de refuser aux enfants mineurs qui ne sont pas membres de la bande le droit de résider dans la réserve.

De nombreuses Indiennes croient qu'une analyse plus poussée s'impose. Elles voudraient que l'on réexamine les règlements administratifs sur la résidence pour s'assurer qu'ils n'ont pas de

conséquences injustes pour un groupe en particulier, notamment pour les personnes inscrites en vertu du projet de loi C-31. Les femmes voudraient aussi que soit examinée la relation entre les règlements administratifs sur la résidence et les codes d'appartenance à la bande, pour faire en sorte que les deux types d'instruments ne puissent concourir ensemble à exclure des personnes alors qu'ils ne pourraient le faire séparément.

Le régime foncier en vigueur dans les réserves

Bon nombre de bandes indiennes, mais pas toutes, appliquent le régime du «certificat de possession». Des femmes autochtones ont affirmé à la Commission que les règlements de délivrance des certificats de possession constituent un aspect contraignant de la *Loi sur les Indiens*, en raison de la discrimination sexuelle.

Le régime des certificats de possession est énoncé à l'article 20 de la *Loi*

sur les Indiens. En vertu de cet article, un Indien n'est «légalement» en possession d'une terre de réserve que si, avec l'approbation du ministre, possession de la terre lui a été accordée par le conseil de bande. Un certificat de possession est donc la preuve du droit de posséder une terre de réserve et de l'occuper. Mais ce droit peut prendre fin lorsque son titulaire cesse d'être membre de la bande. L'article 25 prévoit que, lorsqu'un Indien cesse d'avoir droit de résider dans une réserve, il a six mois pour transférer à un autre membre de la bande (ou à la bande elle-même) le droit à la possession de la terre. Après cela, la terre est automatiquement rétrocédée à la bande. Des prorogations peuvent être accordées, et la Loi prévoit le versement d'indemnités pour les améliorations effectuées.

Ce régime peut donner lieu à une situation curieuse. Un membre qui n'a pas de certificat de possession peut être expulsé de la réserve par la bande, mais un autre qui détient un tel certificat ne pourra être expulsé parce que le certificat comporte le droit d'occuper la terre. Cependant, en vertu de l'article 25, une personne peut perdre le droit de résider dans la réserve si elle perd son statut d'Indien ou son appartenance à la bande. Nous avons déjà vu plus haut que certaines personnes peuvent avoir du mal à obtenir leur appartenance à une bande même si elles ont acquis le statut d'Indien. Cet aspect a des répercussions pour les descendants, parce que les enfants de personnes dépouillées de leur appartenance ou de leur statut ne pourront hériter d'une terre de réserve, ni posséder cette terre, ni même y résider. Et surtout, cela englobe les conjoints non indiens de personnes indiennes mariées après 1985, ainsi que les conjoints de femmes relevant du projet de loi C-31 et peut-être aussi leurs enfants. Cet aspect touche de manière disproportionnée les Indiennes et leur famille.

Rien n'interdit à des femmes de posséder des biens au moyen d'un certificat de possession. Mais l'effet cumulatif d'une série de textes législatifs qui ont exclu les femmes ou leur ont refusé le droit de propriété ou le droit de succession, ce à quoi il faut ajouter le langage sexiste qui apparaît dans les lois antérieures aux modifications de 1985, a engendré l'idée selon laquelle les femmes n'ont pas le droit d'obtenir de certificats de possession. Dans un mémoire présenté à la Commission, la B.C. Native Women's Society tient les propos suivants:

[traduction] Dans le passé, le ministère des Affaires indiennes a suivi la pratique consistant à délivrer des certificats de possession uniquement au

membre de sexe masculin le plus âgé de la famille. Cette tradition a pour origine les notions européennes de régime foncier et de succession et elle a conduit au démantèlement de nombreux systèmes autochtones. Par exemple, avant l'arrivée des Européens, dans de nombreux systèmes matrilinéaires, les femmes bénéficiaient d'un pouvoir et d'un prestige bien supérieurs à ceux de leurs maris. De plus, la transmission de ces droits et pouvoirs se faisait par la branche maternelle et non paternelle. […] Après l'arrivée des Européens, non seulement les femmes autochtones ont perdu le pouvoir et le prestige qu'elles détenaient auparavant, mais encore le nouveau système leur a parfois fait perdre le droit de vivre avec leurs enfants dans leur propre collectivité[80].

Un autre facteur complique les choses: le partage des biens en cas d'échec d'un mariage. Le mariage et le partage des biens du mariage au moment de la rupture sont régis par le droit provincial. La *Loi sur les Indiens* a toutefois préséance dans les réserves. En conséquence, un tribunal ne peut ordonner le partage des biens qui sont situés dans la réserve comme il le ferait pour les biens situés ailleurs. Un tribunal ne pourra pas non plus déclarer qu'une partie a la possession exclusive du domicile matrimonial. Les Indiennes des réserves sont donc gravement défavorisées. Le principal précédent sur ce point est l'affaire *Derrickson* c.*Derrickson*, où la Cour suprême a jugé, en 1986, qu'une femme ne peut demander la possession du domicile matrimonial à moins que le certificat de possession n'ait été délivré sous son seul nom. Le plus qu'elle puisse espérer est l'attribution d'une indemnité en remplacement de la moitié qui lui revient[81].

C'est là un aspect extrêmement injuste, parce que la terre et le logement sont rares dans de nombreuses réserves. De plus, dans une situation caractérisée par la violence, un tel précédent peut avoir pour effet de forcer une femme à renoncer à son réseau communautaire, à ses amis et à sa famille. Selon la B.C. Native Women's Society, les tribunaux devraient considérer la question comme une question relevant des compétences fédérale et provinciales, et non estimer qu'il s'agit de savoir [traduction] «s'il convient ou non d'appliquer les règles et valeurs euro-canadiennes se rapportant à la famille et aux biens[82]».

En principe, nombre d'Indiennes voudraient que les lois fassent état de la présomption d'équité qui doit caractériser l'intérêt des conjoints mariés (ou en union libre) dans les terres de réserve. Certaines possibilités ont été

énoncées, par exemple l'adoption d'une nouvelle loi, la modification de la *Loi sur les Indiens* ou l'incorporation par renvoi des lois provinciales en la matière. Il faudrait que les modifications ou les lois ainsi adoptées reconnaissent et respectent les mariages contractés selon la coutume indienne. Au lieu de modifier la *Loi sur les Indiens*, ce qui demanderait beaucoup d'énergie, d'effort et de ressources, une autre démarche permettrait de régler les problèmes des femmes autochtones et d'atteindre l'objectif ultime.

Selon notre vision de l'autonomie gouvernementale, les nations englobent des milliers de citoyens qui ne devraient pas être répartis en catégories: inscrits ou non inscrits, 6(1) ou 6(2). Tous devraient être des citoyens égaux de nations fortes et saines. Les parties les plus choquantes de la *Loi sur les Indiens* ne peuvent être changées du jour au lendemain. Mais, en retrouvant le sentiment de former une nation, les autochtones viendront ainsi à bout des nombreuses dissensions qui sont apparues parmi eux au fil des ans en raison des politiques fédérales. Nombre de femmes autochtones qui ont témoigné devant nous se sont exprimées en des termes éloquents sur cette tâche d'envergure.

Dans le chapitre 3 du volume 2, nous avançons que, dans le cadre de l'étape de reconstruction et de reconnaissance des nations autochtones, les éléments de la *Loi sur les Indiens* qui sont gênants, sexistes ou dépassés peuvent être éliminés. Le processus de reconnaissance que nous recommandons se déroulerait en trois étapes:

• organiser la reconnaissance (notamment recenser les éventuels citoyens);

• préparer la Constitution de la nation et la faire ratifier;

• obtenir la reconnaissance en vertu de la loi proposée sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones.

L'une des tâches les plus importantes durant la première étape consistera à recenser la population éventuelle. En ce début du processus de reconnaissance, nous croyons que, pour corriger les erreurs et les injustices de la politique fédérale antérieure relative aux Indiens, il faut savoir quelles personnes seront candidates à la citoyenneté dans la nation

autochtone, ce qui englobe non seulement les personnes qui sont actuellement membres des collectivités concernées, mais également celles qui souhaitent devenir membres de la nation et qui peuvent faire remonter leur filiation à cette nation ou prouver d'une autre façon un lien social, politique ou familial, actuel ou passé, avec elle. Les ressources financières requises pour satisfaire aux besoins de tous les citoyens d'une nation seront négociées dans un traité entre les nations autochtones et les gouvernements fédéral et provinciaux.

À mesure que les nations se reformeront, on prévoit que leurs codes de citoyenneté engloberont toutes les personnes qui ont des liens avec la nation considérée, mais qui, pour des raisons que nous avons expliquées ici, ont été exclues dans le passé. Ces nouvelles dispositions sur la citoyenneté élimineront les inquiétudes quant aux catégories d'Indiens que crée le projet de loi C-31, soit les «Indiens à part entière» et les «demi-Indiens». Au lieu des codes restrictifs que sont les codes d'appartenance aux bandes, qui peuvent conduire au fil du temps à la destruction de collectivités[83], les nations autochtones, renouvelées et renforcées selon les moyens que nous avons proposés, appliqueront un code de citoyenneté qui favorisera l'intégration et contribuera au renforcement de la nation considérée.

Le rôle des femmes autochtones dans le renforcement de la nation ne saurait être sous-estimé et ne doit pas être ignoré. Comme nous l'avons vu, de nombreuses femmes autochtones exercent un rôle spécial dans la formulation, pour l'édification des nations, d'un idéal qui puise dans les meilleurs aspects des traditions et de la culture. Cet idéal doit guider la structure actuelle de décision si l'on veut que la société autochtone devienne, au sein d'une fédération canadienne renouvelée, une réalité vivante, dynamique et égalitaire.

Recommandation

La Commission recommande:

4.2.1

Que le gouvernement du Canada soutienne financièrement les organisations de femmes autochtones, y compris les groupements en milieu

urbain, pour qu'elles puissent:

a) accroître leurs capacités de recherche et leur participation à toutes les étapes du débat devant conduire à la conception et à la mise en place de mécanismes d'autonomie gouvernementale;

b) participer pleinement à tous les aspects de l'édification des nations, y compris à l'élaboration de critères d'attribution de la citoyenneté et de mécanismes d'appel s'y rattachant.

4. Santé et services sociaux: priorité à la guérison

[traduction] Je constate que nous avons subi un très grand nombre de changements, et que nous avons, très souvent, dû nous adapter pour survivre et que de nombreux problèmes affectifs, profondément enracinés, ne sont pas résolus. Je pense à nos problèmes actuels, au grand nombre de suicides, morts accidentelles ou violentes, à la forte population carcérale, à l'alcoolisme, à la toxicomanie et aux nombreuses personnes à la dérive.

Mavis Henry
Bande des Pauquachins
Esquimalt (Colombie-Britannique)
21 mai 1992

Les femmes autochtones qui travaillent dans le secteur de la santé et des services sociaux, comme salariées ou bénévoles, ont décrit ce qu'elles voient autour d'elles et savent ce qu'il faut faire. Elles sont très conscientes des difficultés quotidiennes auxquelles se heurtent les autochtones lorsqu'ils veulent avoir accès à des soins de santé et à des services sociaux de base:

[traduction] La santé est essentielle et si nous, autochtones, voulons l'autodétermination, il nous faut trouver les moyens de guérir de nos maux, passés et présents, afin de construire une nation saine et solide.

Marlene Poitras
Edmonton (Alberta)
11 juin 1992

[traduction] Tout le monde sait que chacun transpose son vécu dans sa vie actuelle. Pour la majorité d'entre nous, c'est la base du progrès. Pour les Métis, le passé est un ensemble de souvenirs pénibles qui, dans de nombreux cas, nous fait intérioriser nos problèmes, perdre notre dignité et notre amour-propre et sombrer dans un désespoir que nous combattons par l'alcoolisme et la toxicomanie. Notre seule issue est beaucoup trop souvent de recréer notre propre misère et de la transmettre à la génération suivante. L'alcoolisme et la toxicomanie engendrent systématiquement la violence familiale, le mauvais traitement des enfants, la criminalité et toutes sortes de maux que nous retrouvons au sein de nos foyers et de nos collectivités. Les conséquences dépassent les limites de nos foyers. Elles se font sentir dans nos écoles, dans nos églises, au sein de nos institutions et organismes, dans nos efforts de développement économique et dans tout ce qui touche notre vie.

Sandra DeLaronde
Présidente, Metis Women of Manitoba
Winnipeg (Manitoba), 3 juin 1993

Sandra DeLaronde en est arrivée à la conclusion que les gouvernements ne donnaient pas aux Métis des ressources suffisantes pour que ces derniers s'attaquent aux problèmes sociaux, ce qui témoigne de l'indifférence des pouvoirs publics.

L'Aboriginal Women's Canadian Labour Force (awclf) aide les femmes qui se heurtent à des difficultés au travail. À travers l'expérience individuelle et collective «de femmes autochtones qui essaient de survivre et de faire leur chemin dans des milieux de travail canadiens hostiles et fermés», l'awclf a décelé un certain nombre de problèmes, comme le racisme et le sexisme, auxquels font face les femmes autochtones.

[traduction] Nous voyons bon nombre de cas […] où les femmes autochtones ont joué un rôle prédominant dans le développement de programmes qui seront intégrés dans un gouvernement autonome, comme le programme d'aide à l'enfance, le programme de travailleurs sociaux auprès des tribunaux, pour ne nommer que deux des principaux. […]

Cependant, malgré tout ce qu'elles apportent et leur nouveau rôle de leader, les femmes autochtones continuent à se heurter à des difficultés

d'un caractère particulier […] taux de chômage élevé, revenus très bas, un grand nombre de démêlés avec la justice, mauvaise santé ainsi que taux élevé de suicide et de grossesse chez les adolescentes. […] Les femmes autochtones se trouvent également confrontées à des problèmes comme la violence, les stéréotypes négatifs et une faible représentation aux postes de décision.

Jeri Von Ramin
Aboriginal Women's Canadian Labour Force
Winnipeg (Manitoba), 23 avril 1992

Les femmes autochtones ont également signalé des problèmes causés par le manque de personnel autochtone dans les organismes et le taux de roulement de ce personnel:

[traduction] Chaque année, les infirmières […] les docteurs changent. C'est vraiment difficile pour les patients. […] L'alcoolisme et la toxicomanie sont à la base des problèmes familiaux, de la violence conjugale, du manque de soins aux enfants; j'en ai été témoin et je les ai vécus. […] J'ai vu des femmes et des hommes souffrir. J'ai vu des enfants souffrir à cause de l'alcoolisme, j'ai vu des anciens souffrir. Je sais que des gens de notre communauté font tout ce qu'ils peuvent pour aider, qu'ils s'efforcent d'acquérir la formation nécessaire pour que le nombre de personnes qui souffrent diminue. […]

Mary Teya
Représentante en santé communautaire
Fort McPherson (Territoires du Nord-Ouest)
7 mai 1992

Malgré ces problèmes, les femmes autochtones font preuve de leadership et appuient le changement. Nancy van Heest a décrit le rôle joué par l'organisation Urban Images qui aide les membres des Premières nations vivant en milieu urbain.

[traduction] À l'origine, Urban Images travaillait pour aider, au sens propre, les femmes à sortir de la rue, de la prostitution, de l'alcoolisme ou de la toxicomanie, et pour épauler celles qui ne voulaient plus être des assistées sociales. […] Pendant les huit années qu'a duré le programme, plus de 500 femmes autochtones y ont participé et 376 d'entre elles ont obtenu un

diplôme. En 1993, après une auto-évaluation […] Urban Images a modifié son programme afin de se concentrer sur la famille autochtone. Nous comptons maintenant des hommes parmi nos élèves. Ce changement d'orientation se justifie par le fait que le programme est plus efficace s'il met l'accent sur la famille. Auparavant, le programme n'était destiné qu'à aider les participants à se préparer pour trouver un emploi. On n'estimait pas important de travailler avec les autres membres de la famille. […] Nous savons qu'on gaspille de l'argent si on se limite à un programme de préemploi. […] Si les étudiants ne se donnent pas les moyens de résoudre leurs conflits personnels et les problèmes à venir, ces problèmes resurgiront et les anéantiront.

Nancy van Heest
Urban Images for First Nations
Vancouver (Colombie-Britannique)
2 juin 1993

Dans le chapitre 3 du volume 3, que nous consacrons à la santé et à la guérison, nous faisons référence à des témoignages et à des études qui montrent que les problèmes affectifs et sociaux sont particulièrement lourds chez les autochtones et se traduisent principalement par une espérance de vie inférieure à la moyenne et une mauvaise santé physique. La dégradation de l'estime de soi au niveau collectif est une autre conséquence moins tangible. Au cours des témoignages et des consultations, les femmes autochtones ont proposé des idées en vue de remédier à cet état de fait et de tendre vers le bien-être et le mieux-être. Dans certains cas, les autochtones mettent déjà ces techniques en pratique. Ainsi, nous avons appris que, dans de nombreuses collectivités, ce sont les femmes qui prennent l'initiative de faciliter la guérison et d'autres activités.

[traduction] Pour moi, elles sont la force de nos communautés et l'ont toujours été. Nous, les hommes, nous vous dirons peut-être le contraire parce que cela blesse notre ego. Mais le fait est que dans ma tribu, il y a cent ans, les femmes étaient les porte-parole de notre communauté.

Phil Hall
Conseiller municipal, district de Chilliwack
Victoria (Colombie-Britannique)
22 mai 1992

[traduction] Nos rôles et nos responsabilités ont changé. Les femmes ont dû prendre davantage de responsabilités, non seulement au sein de la famille, mais également au sein de la communauté, avec très peu d'appui de la part des dirigeants ou des décideurs et, en tant que femmes, nous sommes souvent exclues des processus décisionnels.

Lillian Sanderson
La Ronge Native Women's Council
La Ronge (Saskatchewan), 28 mai 1992

Il existe toujours des écarts entre la santé et le bien-être des autochtones et ceux des non-autochtones. Cela va du malaise physique au malaise social, affectif et collectif. Lorsque nous étudions la nature et les manifestations de ce malaise, nous en concluons que, quelle que soit la maladie ou la forme de dysfonctionnement social, elle est susceptible d'être exacerbée chez les autochtones. Selon les concepts autochtones de santé et de guérison, tous les éléments de la vie et les êtres vivants sont interdépendants. Considéré sous cet aspect, le système de santé canadien est déficient, parce qu'il ne prend pas en compte toutes les causes de la maladie et ne favorise pas un état global de santé et de bien-être. Certaines approches ont été testées dans le passé et ont connu un succès approximatif parce qu'elles ne sont pas parvenues à expliquer le déséquilibre qui sous-tend les relations entre les peuples autochtones et les institutions et systèmes de la société dominante.

Les autochtones nous ont affirmé pouvoir pardonner, mais non oublier. Le passé se retrouve dans le présent et laisse sa marque sur les institutions, les attitudes et les pratiques hostiles aux aspirations des autochtones, qui veulent avoir la place qui leur revient de droit au sein d'une fédération canadienne renouvelée. Les autochtones nous ont également dit qu'il ne pourrait y avoir de guérison et de réconciliation véritables que si l'on s'attaque aux contradictions fondamentales du colonialisme canadien.

[traduction] Dans nos communautés, nous avons actuellement besoin de guérison. Il y a énormément de souffrance […] à cause de la façon dont nous, en tant que peuple, avons été traités depuis 500 ans. Ces questions doivent être discutées et résolues. Il nous faut guérir pour ne plus être considérés comme des citoyens de second ordre. Nous sommes les premiers peuples de ce pays, ce qui nous donne droit au respect.

Rosa Wright
Fort Simpson (Territoires du Nord-Ouest)
26 mai 1992

Les femmes autochtones ont profondément conscience du besoin de guérison, non seulement pour le corps, mais aussi pour l'esprit, l'âme et l'environnement. Le mieux-être global est l'objectif ultime. Les femmes autochtones considèrent la guérison comme un élément essentiel de tous les aspects de la vie autochtone.

[traduction] Si l'on veut améliorer les conditions matérielles des autochtones, l'épanouissement complet des hommes et des femmes, en tant qu'aspect d'un processus global, doit passer par un profond attachement aux valeurs culturelles, aux relations sociales, à l'éducation et au mieux-être, afin de permettre à chaque personnalité de se réaliser pleinement, selon ses possibilités et ses capacités.

Marlene Buffalo
Bande de Samson
Hobbema (Alberta), 10 juin 1992

[traduction] Nous savions que nous devions nous pencher sur le passé pour voir notre cheminement, et que nous devions regarder honnêtement et objectivement notre situation actuelle, pour voir la réalité dans laquelle nous vivons. Et il nous faut regarder vers l'avenir pour avoir l'image d'une communauté saine.

Alma Brooks
Pavillon de guérison Wabanoag
Kingsclear (Nouveau-Brunswick)
19 mai 1992

[traduction] Toutefois, notre véritable objectif est de mettre fin à toutes les formes de violence et de mauvais traitements dans nos collectivités. Cela ne sera possible que lorsque les facteurs qui favorisent la violence — l'alcoolisme et la toxicomanie, le mépris des femmes et des filles, la pauvreté et la dépendance, les logements surpeuplés et l'instabilité économique — auront disparu. Nos communautés doivent également offrir des possibilités de guérison et d'épanouissement sur le plan personnel, et les Inuit doivent avoir la maîtrise de leurs territoires, de leur économie et de

leurs institutions.

Martha Flaherty
Présidente, Pauktuutit
Ottawa (Ontario), 2 novembre 1993

Les femmes autochtones ont également exposé clairement le type de projets qu'elles souhaitent voir dans leurs collectivités. Elles ont mis l'accent sur les initiatives holistiques qui appliquent des principes d'égalité et de respect des individus et de la famille.

[traduction] La médecine moderne sait maintenant que l'estime de soi joue un rôle important dans la santé des êtres humains. Si vous avez une bonne image de vous — si vous connaissez votre valeur, si votre vie a un sens — vous pouvez espérer mener une vie saine. Mais ce qui est plus important, c'est que vous pourrez apporter quelque chose à votre famille et à votre communauté. […] Nous croyons fermement que l'éducation est l'une des priorités du développement communautaire. Nous sommes fermement convaincus que la qualité de l'éducation et de la formation professionnelle est essentielle pour améliorer le niveau de vie de la jeune génération. […] Nous estimons que, si rien n'est fait, la politique qui consiste à adopter des solutions d'urgence perpétuera le statu quo et ses conséquences tragiques.

Violet Mundy
Santé communautaire des Ucluelets
Port Alberni (Colombie-Britannique)
20 mai 1992

Très peu de renseignements ont été recueillis de façon systématique sur le nombre de professionnels autochtones actifs dans les services de santé et de guérison. On sait toutefois qu'ils sont nettement sous-représentés, et ce dans bon nombre de secteurs des soins de santé et des services sociaux. Le manque de renseignements à ce sujet traduit le peu d'intérêt pour le développement des ressources humaines autochtones au Canada. Ce manque d'information essentielle est un obstacle à la planification.

Dans le chapitre 3 du volume 3, nous faisons un certain nombre de recommandations sur des questions complexes qui se rattachent aux soins de santé et aux services sociaux autochtones. On nous a expliqué que, dans l'optique autochtone, tous les êtres du monde naturel peuvent

assumer des responsabilités et que lorsque toutes les parties d'un tout prennent leurs responsabilités, l'équilibre, l'harmonie et la santé holistique — de l'esprit, du corps et de l'âme — règnent. Des solutions holistiques à des problèmes de longue date sont en voie d'élaboration sous des formes diverses et dans des localités très dispersées, et se basent sur les savoirs traditionnels autochtones et sur une évaluation réaliste des conditions actuelles. Ces initiatives mobilisent l'énergie des individus et des communautés, et les autochtones font de plus en plus pression sur les gouvernements (fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux) et les organismes de services, auxquels ils demandent de laisser la place aux initiatives autochtones, au niveau politique et organisationnel.

Dans ce même chapitre, nous avons proposé de réorienter de façon significative les services personnels et communautaires dont la direction serait enlevée à l'administration centrale et bureaucratique pour être confiée à la collectivité autochtone. Nous nous sommes également prononcés en faveur de la création d'établissements distincts, placés sous le mandat des gouvernements autochtones et responsables devant les autochtones. Nous avons proposé de fonder les nouvelles orientations des systèmes de santé et de guérison autochtones sur quatre grands thèmes:

• l'équité en matière de santé et de services sociaux;

• une approche holistique du diagnostic, du traitement et de la prévention des problèmes;

• la prise en charge des systèmes de santé par les autochtones et, si possible, celle des services par la collectivité;

• la diversification des systèmes et des services.

Nous avons proposé également quatre stratégies pratiques pour reconstruire les systèmes de santé et de guérison dans les nations et collectivités autochtones, ces stratégies étant des conditions préalables à la santé et au bien-être social des autochtones, quel que soit le gouvernement responsable:

• la mise sur pied d'un réseau de centres de guérison autochtones et de pavillons de guérison dirigés par les autochtones, qui constitueraient les

principaux centres de services holistiques de santé et de mieux-être ayant une assise culturelle;

• la formation de ressources humaines autochtones adaptées à ce nouveau système, à ses valeurs et à ses principes;

• le soutien inconditionnel et actif des responsables et des fournisseurs de soins de santé et de services sociaux de la société majoritaire qui s'engageront à respecter les objectifs des autochtones en matière de santé et de guérison;

• la mise en place d'un programme de développement de l'infrastructure communautaire autochtone destiné à combattre ce qui menace, dans l'immédiat, la santé des collectivités autochtones, et à fournir de l'eau saine, des installations sanitaires de base et des logements sécuritaires.

La participation des femmes autochtones à ces initiatives devrait être considérée par les pouvoirs publics autochtones comme non seulement souhaitable, mais impérative. Comme nous l'avons montré, les femmes autochtones assument un rôle de direction dans un grand nombre de projets communautaires et sont souvent en première ligne pour dispenser les services. On ne rappellera jamais assez l'importance qu'accordent les femmes autochtones à la guérison, et il importe de reconnaître et de prendre en compte leur rôle dans la recherche du mieux-être, dans tous les aspects de la conception, de l'élaboration et de la mise en place des services de santé et des services sociaux.

Recommandation

La Commission recommande:

4.2.2

Que les gouvernements et les organisations autochtones permettent aux femmes autochtones de participer à part entière et dans une juste proportion à la direction de tous les établissements de santé et de guérison autochtones.

Dans le chapitre sur la santé et la guérison, nous avons formulé d'autres

recommandations touchant les femmes autochtones. Nous avons demandé, par exemple, au gouvernement du Canada de financer les organismes autochtones nationaux, y compris les organisations de femmes, pour leur permettre d'élaborer un plan harmonisé et global de développement des ressources humaines en matière de santé et de guérison, qui tire parti des connaissances et des initiatives régionales et locales.

En ce qui concerne certaines initiatives — le Programme de formation des représentants en santé communautaire, le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones et le Programme de carrières pour les Indiens et les Inuit dans le domaine de la santé — nous avons conseillé aux gouvernements canadiens et aux organismes autochtones nationaux, y compris les organisations nationales de femmes autochtones, d'étudier la façon de développer et d'améliorer ces programmes de manière à en faire la pierre angulaire des techniques plus holistiques et inclusives qu'il faut mettre en œuvre pour répondre aux besoins des autochtones en matière de soins de santé et de services sociaux.

Au chapitre 7 du présent volume, nous aborderons les schémas migratoires et l'expérience urbaine de nombreuses femmes autochtones, notamment en ce qui concerne le logement et les services sociaux. Reconnaissant l'importance du rôle et de la responsabilité des femmes autochtones dans les villes, nous recommanderons aux organismes implantés en ville d'écouter les observations et les conseils des femmes autochtones lorsqu'ils établiront la politique et mettront sur pied les programmes et les services qui leur sont destinés. Nous recommanderons également que les personnes et organisations non autochtones, dont les tâches ou les responsabilités ont des répercussions sur la vie des femmes autochtones, aient accès à des informations exhaustives et à des cours de formation sur les conditions et les besoins particuliers des femmes autochtones citadines.

À l'occasion d'autres entretiens sur les questions de santé, les femmes autochtones nous ont également parlé de l'importance de l'environnement. Dans le Grand Nord, elles ont insisté sur le grave problème que pose la pollution.

[traduction] Il est possible de l'éviter mais, dans bien des cas, il y a des

bassins de stabilisation des eaux usées qui ne sont pas conformes, des déchets solides qui devraient être éliminés, un manque d'eau courante potable. […] Il y a des preuves de la contamination de certaines localités de l'île de Baffin par les BPC. […] La contamination notoire des mammifères marins se répercute sur l'alimentation de base de nombreux Inuit qui consomment de la nourriture traditionnelle. Le risque de pollution du lait maternel par les BPC a été évoqué.

Ineaq Korgak
Adjointe de direction, Baffin Regional Health Board
Iqaluit (Territoires du Nord-Ouest)
26 mai 1992

Sur la côte ouest, où l'alimentation de nombreuses populations autochtones dépend de la qualité des stocks de poissons, nous avons entendu le témoignage suivant:

[traduction] La crise qui sévit sur le plan humain et sur celui de l'environnement est aggravée par d'autres facteurs dont la réglementation ne tient pas compte ou qu'elle n'aborde pas comme elle le devrait: la «perte» de fibres ligneuses, la détérioration de l'habitat par l'étouffement, la raréfaction de l'oxygène […] les substances toxiques qui s'échappent des particules solides et boueuses des décharges, dans le sol et dans l'atmosphère, les «déversements» de produits chimiques transformés. […] Nous, la nation Tseshaht, avons adopté la gestion mixte pour protéger nos ressources. […] Notre nation dépend fortement de la terre et de la mer que le Créateur a mis là pour que tous, nous les partagions.

Lisa Gallic
Bande des Tseshahts
Port Alberni (Colombie-Britannique)
20 mai 1992

Ailleurs au pays, d'autres femmes autochtones nous ont présenté des exposés, notamment sur l'impact des mines d'uranium.

[traduction] L'association des citoyens de Baker Lake [Baker Lake Concerned Citizens Committee] parle au nom du citoyen moyen de Baker Lake, de personnes qui n'ont rien à gagner et tout à perdre si l'exploitation des mines d'uranium se poursuit. S'il arrive quoi que ce soit aux caribous, il

ne nous restera plus, à nous, Inuit, que le bien-être social. C'est pourquoi la protection de l'environnement est tout pour nous. Si les gens ne comprennent pas cela, il faudra qu'ils sachent que nous sommes prêts à tout pour protéger notre environnement et notre culture.

Joan Scottie
Baker Lake Concerned Citizens Committee
Rankin Inlet (Territoires du Nord-Ouest)
19 novembre 1992

Les femmes nous ont également parlé de la protection de l'environnement en général.

[traduction] Nous estimons qu'une politique de protection de l'environnement est indispensable pour l'avenir de tous les enfants. Cette politique doit préciser les droits de la terre et nos responsabilités en matière de protection de la terre. La poursuite anarchique du développement nous menace tous. Les populations autochtones et tous les Canadiens doivent être protégés par la Constitution contre d'autres mégaprojets hydroélectriques, les coupes à blanc, les mines ou les industries nocives pour l'environnement. Avant d'affirmer que l'individuel ou le collectif est sacré, il faut commencer par déclarer que la Terre est sacrée.

Marilyn Fontaine
Aboriginal Women's Unity Coalition
Winnipeg (Manitoba), 23 avril 1992

Les femmes autochtones ont fait part de leurs préoccupations environnementales tout au long de nos audiences; pour avoir davantage de précisions sur cette question et les recommandations s'y rattachant, voir le chapitre 6 du présent volume, sur le Nord, le chapitre 3 du volume 3, consacré à la santé et à la guérison, et le chapitre 4 du volume 2, qui traite des terres et des ressources.

5. La nécessité de créer des lieux de refuge

En 1969, le ywca mettait une résidence à la disposition des Indiennes inscrites, au centre-ville de Toronto. Elle s'appelait tout simplement «Y Place» et était financée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. En 1973, les femmes autochtones prenaient en main

l'administration de la résidence qu'elles rebaptisaient Anduhyaun, ce qui signifie «notre maison» en ojibwa.

Vingt ans plus tard, Anduhyaun existe toujours. Elle offre aux femmes autochtones et à leurs enfants des services de soutien adaptés à leur culture et les ressources nécessaires pour résoudre un certain nombre de problèmes, comme la violence, l'éclatement de la famille et la séparation, les difficultés juridiques et financières, l'alcoolisme et la toxicomanie. Le personnel d'Anduhyaun aide les femmes autochtones à trouver un logement, à avoir accès aux services médicaux, à poursuivre des études, à se perfectionner et à dénicher un emploi. Anduhyaun administre également une banque alimentaire[84].

Parlant des activités du personnel, la directrice administrative, Catherine Brooks, a fait remarquer que beaucoup de femmes qui résident à Anduhyaun sont accompagnées de leurs enfants qui, eux aussi, ont été exposés à la violence ou en ont été victimes. Elle a également évoqué certaines autres expériences vécues par les femmes autochtones, comme la discrimination en matière de logement et d'emploi.

En 1986, Anduhyaun a commencé à mettre sur pied le deuxième volet de son programme d'accès au logement (le premier volet portait uniquement sur l'hébergement). Le but de ce deuxième volet était d'appuyer les femmes qui font des changements dans leur vie en s'attaquant aux causes profondes de l'alcoolisme ou de la toxicomanie et en aidant ces femmes à formuler et à atteindre leurs objectifs.

[traduction] Que la femme souhaite devenir une mère efficace, reconstituer sa famille, s'instruire ou se perfectionner pour […] trouver un emploi qui l'intéresse, l'objectif d'Anduhyaun est de l'aider à atteindre son but.

Catherine Brooks
Directrice administrative, Anduhyaun
Toronto (Ontario), 26 juin 1992

Dans son mémoire, Anduhyaun explique que la cause sous-jacente de la violence est la déresponsabilisation des populations autochtones. La réponse se trouve, d'après Anduhyaun, dans l'autodétermination relativement à tous les aspects de la vie de la collectivité, ce qui revient à

[traduction] «voir notre situation telle qu'elle est, puis à mettre en place et à contrôler les ressources appropriées de la collectivité pour donner à notre vie une orientation positive[85]».

Outre la nécessité de mettre davantage l'accent sur des soins de santé et des services sociaux adaptés à la réalité culturelle autochtone, nous avons été frappés par les nombreuses interventions qui ont fait apparaître la vulnérabilité des femmes et des enfants autochtones. Nous avons entendu le témoignage de femmes qui ont survécu à la violence. Nous avons également entendu des représentantes d'organisations de femmes autochtones décrire les difficultés et les défis particuliers auxquels les femmes autochtones doivent faire face. Mais, par-dessus tout, nous avons pris connaissance des objectifs que poursuivent ces femmes, car elles ont la ferme conviction qu'ils [traduction] «entraîneront des changements positifs et sains dans leur vie et celle de leurs enfants, ainsi que dans l'ensemble de la collectivité[86]».

Dans le volume 3, nous avons abordé la question de la violence au sein de la famille et des collectivités. Nous avons fait ressortir le fait que la violence est un problème social complexe, qui a plusieurs facettes et qui est très répandu dans de nombreuses collectivités autochtones. Étant donné que tant de femmes autochtones ont abordé ce problème au cours de nos audiences, nous revenons sur la question ci-après parce que nous estimons qu'il est important que ces femmes exposent leur sentiment de vulnérabilité et expliquent ce qu'elles font pour se protéger.

Certaines femmes autochtones se sont entretenues avec nous en privé, parce qu'elles redoutaient les conséquences que pourrait avoir leur déclaration. Au cours d'une séance privée organisée par une association de femmes autochtones, en juin 1993, 30 femmes ont parlé de l'abus sexuel et de la violence dans leur vie. Une femme nous a déclaré ce qui suit.

[traduction] Dans ma communauté, je suis mise à l'index, sur la liste noire. Je suis diplômée de l'université et je me suis élevée contre les pratiques des employés de la bande qui se servent de leur pouvoir et de leur autorité […] j'ai accusé mon mari de m'avoir battue et j'ai appris qu'il existe un règlement de la bande qui stipule que toute personne séparée, qui n'est pas membre de la bande depuis toujours, est radiée de la liste de la bande. C'est le cas des veuves, des femmes victimes de violence, etc. Depuis, j'ai

été agressée physiquement et verbalement. […] Nous voulons avoir nos propres centres, sans attendre que le conseil de bande décide quand la communauté s'occupera de la guérison […] il y a tant de maladies dans nos familles […] et certains des nôtres pratiquent envers nous la discrimination la plus pénible. J'avais peur de venir ici aujourd'hui […] on se sent seul à livrer ce combat et à ne pas savoir qui va être l'oppresseur, parce qu'il est parmi nous.

Ailleurs, les femmes ont parlé en termes plus généraux de cette question, souvent au nom d'autres femmes autochtones de leur collectivité.

[traduction] Pendant l'atelier organisé dans ma collectivité, les participantes ont évoqué un grand nombre de problèmes. Elles n'ont accusé personne. Elles ont assumé la pleine responsabilité des réalités de la vie dans leur collectivité et j'étais fière d'elles. Cela demandait beaucoup de courage. Mais elles ont parlé de la violence familiale […] de l'abus sexuel […] des taux d'alcoolisme et de toxicomanie très élevés. Mais elles ont constaté que l'alcool et la drogue étaient — étaient devenus — des instruments de survie, qui permettent de surmonter la douleur et le sentiment d'abandon et d'impuissance. Parce que personne ne les écoute. Personne ne comprend leur frustration. Personne ne parle.

Alma Brooks
Pavillon de guérison Wabanoag
Kingsclear (Nouveau-Brunswick)
19 mai 1992

Les femmes autochtones ont également parlé des initiatives qu'elles ont prises dans leur collectivité pour lutter contre la violence familiale.

[traduction] Les questions féminines ne m'intéressaient pas. Je n'aimais pas non plus l'idée de me trouver associée à tant de femmes. J'ai eu sept sœurs et je ne m'entendais pas toujours bien avec elles. Je me disais donc […] je ne sais pas si je veux vraiment collaborer avec autant de femmes. […] Trois mois plus tard, j'étais engagée par le Comité manitobain d'étude de la situation des épouses maltraitées en tant qu'agent de liaison. J'ai rapidement contacté quelques femmes autochtones […] et formé un comité spécial des femmes autochtones. Nous avons été stupéfaites, blessées et perplexes lorsque les femmes non autochtones ont critiqué et raillé notre organisation. Nous avons continué malgré cela et avons patiemment

travaillé à la réalisation de notre rêve qui était d'offrir des services aux femmes autochtones victimes de violence.

Virginia Maracle
Ikwe Widdjiitiwin
Winnipeg (Manitoba), 23 avril 1992

C'est ainsi qu'a vu le jour Ikwe Widdjiitiwin, qui signifie «femmes qui s'entraident». Comme l'a expliqué Darlene Hall (directrice exécutive à l'époque), ce refuge de 20 lits qui accueille les femmes et les enfants pour un court laps de temps, a ouvert ses portes à Winnipeg le 22 décembre 1989. Depuis, plus de 350 femmes et quelque 1000 enfants y ont séjourné. La philosophie d'Ikwe Widdjiitiwin est la suivante:

[traduction] Il est possible de mettre fin à la violence familiale en appliquant des solutions qui s'appuient sur l'approche holistique, laquelle a, selon la tradition, quatre dimensions: la dimension mentale, par le respect; la dimension physique, par le partage; la dimension affective, par l'empathie, et la dimension spirituelle, par l'espoir.

Darlene Hall
Directrice exécutive, Ikwe Widdjiitiwin
Winnipeg (Manitoba), 23 avril 1992

À Iqaluit (Territoires du Nord-Ouest), les femmes nous ont dit que l'Aggvik Society de la région de Baffin a hébergé 100 familles en 1987-1988, et 303 familles en 1991-1992:

[traduction] On a souvent refusé d'entendre les femmes à cause de la réticence à exposer en public les problèmes familiaux. Les femmes ont toujours été responsables des relations familiales, qui sont la base de la culture inuit. C'est pourquoi les femmes doivent pouvoir donner leur avis sur les questions culturelles. Il faut les encourager à en parler, puisqu'elles jouent un rôle essentiel dans la qualité de la culture et du mode de vie.

Leetia James Aivik
Vice-présidente, Baffin Regional Women's Shelter
Iqaluit (Territoires du Nord-Ouest)
26 mai 1992

D'après certaines estimations, la violence touche 80% des familles autochtones[87]. Comme nous l'avons souligné dans *Choisir la vie: Un rapport spécial sur le suicide chez les autochtones*, les statistiques montrent que le taux de suicide chez les populations autochtones est sensiblement plus élevé que chez les Canadiens en général, et que cet écart est encore plus marqué parmi les jeunes. Les adolescents et les jeunes adultes sont ceux qui courent le plus grand risque. Mais, le plus inquiétant, c'est qu'il est fort possible que le nombre de suicides grimpe dans les 10 à 15 prochaines années, au fur et à mesure que la population de jeunes augmentera[88].

Les femmes autochtones, qui donnent la vie, assurent la survie de la culture et de la langue et prennent soin des enfants, veulent que la violence cesse. Malgré les obstacles auxquels elles se heurtent dans la société autochtone et non autochtone, les femmes des Premières nations et celles des communautés inuit et métisse continuent de montrer avec force qu'elles veulent changer les choses et collaborer avec les autres femmes.

[traduction] En tant que femmes, nous avons des responsabilités. Nous sommes chargées de préserver notre culture et d'instruire nos enfants. Je voudrais juste dire ceci aux hommes: nous ne voulons pas marcher derrière vous. Nous voulons marcher à vos côtés. Nous voulons guérir avec vous et vous aider à prendre les décisions qui sont nécessaires pour l'avenir de notre peuple et pour marcher ensemble.

Lillian Sanderson
La Ronge Native Women's Council
La Ronge (Saskatchewan)
28 mai 1992

Comme l'atteste le point de vue des femmes autochtones, il est vital d'améliorer les relations qui existent entre les autochtones au sein de leurs collectivités.

[traduction] Lorsque les relations tournent au vinaigre, que faut-il faire? Nous nous excusons, n'est-ce pas? C'est la moindre des choses, mais c'est également essentiel lorsqu'on veut faire évoluer une relation. […] Lorsque vous dites «je suis désolé», vous recommencez sur une note positive. […] Pendant la première série d'audiences […] les communautés anishnabées ont, à maintes reprises, fait part de leurs blessures les plus profondes. À ce stade, nous avons besoin d'entendre «je suis désolé». […] Nous avons

besoin de l'entendre de la bouche des intellectuels de ce pays, des éducateurs, des organisations religieuses, des professionnels de la santé, des docteurs, des infirmières, des travailleurs sociaux, des policiers, etc. Tant que nous n'aurons pas eu d'excuses, nous ne pourrons pas nous acheminer vers la guérison […]

Nous […] devons travailler nous-mêmes nos relations au sein de nos communautés. […] Occupons-nous de guérir nos relations là aussi.

Merle Assance-Beedie
Barrie and Area Native Advisory Circle
Orillia (Ontario), 13 mai 1993

Dans l'analyse des questions familiales que nous faisons au chapitre 2 du volume 3, nous faisons remarquer que, si toutes les communautés autochtones ne souffrent pas d'un niveau élevé de violence au sein de la famille ou de la collectivité, la fréquence de la violence contre les femmes et les enfants autochtones est alarmante. La violence familiale est également abordée dans notre rapport spécial intitulé *Par-delà les divisions culturelles: Un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*, dans lequel nous traitons de la nécessité d'assurer la sécurité des femmes et des enfants autochtones dans les systèmes de justice autochtones[89]. À notre avis, un système de justice incapable de protéger les femmes et les enfants est voué à l'échec.

Ce rapport présente deux études de cas qui accordent un rôle important aux femmes, rôle qui les a aidées à s'assurer que les nouveautés en matière de justice pénale ne victimiseraient pas davantage les femmes et les enfants. Nous avons proposé entre autres la création, à l'échelle des nations, d'un organisme chargé d'examiner les initiatives de justice pénale se rapportant spécifiquement à la violence familiale. Cet examen pourrait être confié à des groupes de femmes autochtones actives au sein de leur nation ou, en l'absence de tels groupes, les nations autochtones pourraient créer des groupes de femmes qui étudieraient et approuveraient ces programmes avant leur application. Le sexisme existe dans la société autochtone, comme dans le reste de la société canadienne; tant que la société autochtone n'aura pas reconnu cette réalité et adopté des mesures concrètes de nature juridique pour lutter contre le sexisme, les femmes et les enfants continueront à y être exposés.

Lorsque nous avons évoqué le concept de systèmes de justice autochtones distincts, nous avons pensé aux besoins des femmes et des enfants. Il nous est apparu que les femmes doivent être consultées et participer à la mise au point de ces systèmes. Nous avons conclu également que la *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique aux gouvernements autochtones, de sorte que les personnes assujetties aux lois ou aux mesures de ces gouvernements bénéficient de la protection offerte par ses dispositions.

Comme nous l'avons affirmé en conclusion de notre rapport *Par-delà les divisions culturelles*, les dispositions de la Charte, notamment l'article 25, prises conjointement avec les chartes autochtones permettront aux nations autochtones de disposer d'une grande marge de manœuvre dans le cadre de la Constitution pour concevoir des systèmes de justice qui correspondent davantage à leurs propres cultures, coutumes et traditions. (Pour toutes les questions se rapportant à la *Charte canadienne des droits et libertés*, se reporter au chapitre 3 du volume 2.)

Mais tant que les relations entre autochtones et non-autochtones n'auront pas été complètement repensées, nous estimons nécessaire de prendre des mesures transitoires. Dans *Par-delà les divisions culturelles*, l'un des mécanismes transitoires que nous recommandons est un conseil de justice autochtone établi par voie législative. Cet organisme serait chargé de déterminer quelles initiatives autochtones seraient financées et le montant du financement. Il représenterait de manière générale les Premières nations, les Métis, les Inuit, les autochtones citadins, les femmes et les jeunes. Entre autres attributions, il serait chargé de la recherche. Nous avons aussi mentionné un certain nombre de questions qui requièrent des recherches que les juristes autochtones, théoriciens ou praticiens, en collaboration avec des membres de leurs nations, seront le mieux à même de réaliser. Nous pensons par exemple à la rédaction de chartes des droits autochtones et aux procédures d'arbitrage.

Nous recommandons également que le gouvernement du Canada organise une conférence intergouvernementale regroupant, aux niveaux fédéral, provincial et territorial, les ministres de la justice, les procureurs généraux, les solliciteurs généraux, les ministres des services correctionnels et les ministres chargés des affaires autochtones, pour qu'ils se penchent sur les questions soulevées et sur les recommandations formulées dans *Par-delà*

les divisions culturelles. Les représentants des nations, des communautés et des organisations autochtones devraient également être invités à cette conférence, y compris les personnes qui travaillent directement à l'élaboration et à la mise en place de projets de guérison et de justice réparatrice chez les autochtones. Nous attendons une forte participation de la part des femmes autochtones.

Il faut aussi prendre d'autres initiatives. Dans le chapitre 2 du volume 3, nous traitons de la violence familiale telle que nous l'ont décrite les autochtones — femmes, hommes, personnes handicapées, jeunes et anciens. Nous décrivons les obstacles au changement et formulons quelques conseils touchant les solutions proposées par les membres des communautés. Nous énonçons également quelques règles fondamentales suggérées par les personnes qui se sont entretenues avec nous :

• ne pas faire de généralisations abusives sur la violence des autochtones;

• s'assurer que les personnes vulnérables ont accès à de l'aide;

• ne pas justifier la violence par le contexte social ou culturel;

• veiller à la sécurité et au respect des droits des personnes vulnérables;

• ne pas croire que la violence familiale est un problème qui peut être résolu hors contexte;

• éliminer l'inégalité et le racisme qui alimentent la violence sous toutes ses formes.

Dans ce chapitre, nous recommandons aux dirigeants autochtones de déclarer publiquement que les femmes, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et tous les autres membres vulnérables de la communauté ont le droit de vivre sans craindre d'être victimes de violence, et d'affirmer qu'ils ne toléreront aucune atteinte à la sécurité physique, affective ou économique de tous les autochtones. On ne dira jamais assez combien il est important de voir et d'entendre les dirigeants autochtones se prononcer contre la violence. Les femmes autochtones attendent une prise de position ferme sur ce point de la part de leurs dirigeants, qui doivent eux-mêmes être un exemple pour les autres.

Nous conseillons également aux gouvernements autochtones de faire participer systématiquement les femmes, les jeunes, les anciens et les personnes handicapées aux conseils d'administration et aux organes de décision, ce mode de représentation et de participation étant celui que les autochtones préfèrent.

Nous estimons également qu'il est essentiel de rappeler les normes de conduite de la collectivité lorsqu'elles ont été oubliées, afin d'offrir un environnement sûr aux femmes, aux enfants, aux personnes âgées et aux handicapés. Dans le chapitre 2 du volume 3, nous recommandons aux dirigeants autochtones et aux organismes qui offrent des services aux personnes vulnérables d'encourager les communautés à faire participer pleinement les femmes à la conception et à l'application de codes de conduite visant à impliquer tous les citoyens dans la création de collectivités ou de quartiers sûrs et dans le maintien de la sécurité.

La paix et l'harmonie peuvent revenir dans les foyers grâce en partie à l'élimination de la violence familiale. Cependant, la situation et le rôle des femmes autochtones soulèvent d'autres problèmes qui doivent, eux aussi, être résolus.

6. L'essor des organisations de femmes autochtones

De 1951 à 1970, les autochtones ont pris conscience de leurs droits et se sont donc organisés pour examiner leurs préoccupations. C'est à cette époque que remonte la création des organisations de femmes autochtones; elles ont d'emblée abordé un certain nombre de questions comme la promotion des femmes à des postes de responsabilité et la résolution des problèmes de santé et des problèmes sociaux dans leurs communautés. Nous sommes loin des premières organisations créées en 1937 par les Affaires indiennes pour aider les Indiennes [traduction] «à acquérir les connaissances nécessaires à l'économie domestique, et à les perfectionner[90]».

Créées et encouragées, à l'origine, par le ministère pendant la dépression des années 30, des associations de ménagères indiennes se sont constituées dans les réserves partout au Canada entre 1930 et 1960. Dans les années 60, la plupart de ces groupes ont évolué, leur centre d'intérêt

passant de l'économie domestique aux affaires publiques, à des questions comme les normes en matière de logement, le niveau de vie, les droits ancestraux ou les droits des femmes. L'Indian Homemakers' Association a vu le jour en 1965 pour regrouper les cercles de Colombie-Britannique[91]. Constituée en personne morale en 1969, elle est la plus ancienne organisation provinciale de femmes autochtones du Canada. Dans son sillage, d'autres associations ou sections composées de femmes autochtones se sont créées dans tout le Canada, dans les réserves, les collectivités rurales et les centres urbains[92].

Le concept d'un organisme national représentant les femmes autochtones a été évoqué pour la première fois à l'occasion d'une conférence internationale regroupant des femmes autochtones, organisée à Albuquerque (Nouveau-Mexique) en 1970; la première conférence nationale des femmes autochtones a eu lieu au Canada en mars 1971. En août 1974, la Native Women's Association of Canada (nwac) tenait sa première assemblée annuelle à Thunder Bay (Ontario). Jusqu'au début des années 80, la nwac a été le porte-parole des Indiennes, des Inuit et des Métisses.

En 1984, en raison de grandes différences sur le plan de la langue, de la culture et des conditions de vie, les femmes inuit ont jugé nécessaire de créer leur propre organisation: Pauktuutit. Le mandat de cette organisation est de mieux faire connaître les besoins des femmes inuit et d'encourager ces dernières à s'intéresser aux questions qui se posent à l'échelle communautaire, régionale et nationale concernant le développement social, culturel et économique[93].

En 1992, le Métis National Council of Women s'est constitué en personne morale et est devenu une fédération regroupant six organisations indépendantes, provinciales et territoriales, composées de Métisses de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, des Territoires du Nord-Ouest, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario.

Bien que formulés différemment, les objectifs de toutes les organisations de femmes autochtones sont similaires: améliorer la qualité de vie des femmes et de leurs enfants en participant, à niveau égal, à la vie sociale, économique et politique, non seulement au sein de leur collectivité, mais aussi de l'ensemble de la société canadienne.

Tout au long des années 70 et 80, les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens* ont été une source majeure de préoccupations. Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, des femmes comme Yvonne Bédard, Jeannette Corbiere-Lavell, Mary Two Axe Early et Sandra Lovelace ont entamé des actions en justice pour s'opposer à la perte des droits et du statut d'Indien inscrit. Les femmes autochtones voulaient que leur vie et leur communauté changent radicalement et elles étaient décidées à agir à l'échelle locale, régionale, nationale et internationale.

[traduction] En 1981, Sandra Lovelace a confié sa cause au Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui a conclu que le Canada violait l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Le Comité a décrété que ses droits culturels garantis aux termes de l'article 27 du Pacte avaient été bafoués, puisqu'elle avait été forcée de se séparer de sa communauté. Ce n'est qu'après cette décision que le gouvernement canadien a essayé de corriger la situation, en adoptant la loi C-31 en 1985. […] Sans la protestation des femmes autochtones, cela n'aurait pas eu lieu.

Kathy Martin
The Pas (Manitoba)
20 mai 1992

Les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens* étaient un sujet de préoccupation important, mais d'autres séries de problèmes ont mobilisé l'attention des organisations de femmes autochtones. Elles ont mis de plus en plus l'accent sur leur participation aux processus décisionnels des autres organisations nationales autochtones.

Alors que les débats sur le rapatriement de la Constitution duraient depuis un certain nombre d'années, il a fallu attendre 1981 pour que les représentants de trois groupes autochtones nationaux — l'Assemblée des Premières nations (apn), le Comité inuit sur les affaires nationales (cian), prédécesseur de l'Inuit Tapirisat du Canada, et le Conseil national des autochtones du Canada (cnac) — y prennent vraiment part[94]. Au cours d'une conférence des premiers ministres en novembre 1981, le gouvernement fédéral et neuf provinces ont conclu un accord politique sur la réforme constitutionnelle, qui comportait une omission flagrante: les droits ancestraux. La Coalition pour les droits des autochtones, dirigée par le cnac, le cian, la nwac, la Nation dénée, le Conseil des Indiens du Yukon, le

Nis_ga'a Tribal Council et l'Association nationale des centres d'amitié ont organisé une série de manifestations pour exprimer publiquement leur opposition. Grâce à l'appui des femmes canadiennes engagées dans la lutte pour l'égalité des sexes et à celui d'un réseau d'organisations religieuses canadiennes dans le cadre du Projet nordique, ils ont obtenu que les droits ancestraux ou issus de traités, bien que qualifiés d'«existants», soient reconnus au paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Au cours des conférences des premiers ministres tenues entre 1983 et 1987, la nwac a continué de participer aux réunions du groupe de travail sur les questions constitutionnelles de l'apn et au processus constitutionnel du Conseil national des autochtones du Canada. Durant la conférence des premiers ministres de 1983, une autre modification à l'article 35 de la Loi a été obtenue grâce à l'intervention de la nwac: «Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits — ancestraux ou issus de traités — visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes».

Cependant, la nwac ne participait pas officiellement aux conférences: ses membres n'avaient pas place autour de la table de négociation et l'organisation ne recevait pas un financement égal. Durant les négociations constitutionnelles de 1992, la nwac a intenté une action afin d'obtenir une participation et un financement équitables. En mars 1992, l'association a plaidé que les droits dont bénéficiaient les femmes autochtones en vertu de la Charte canadienne avaient été violés par le gouvernement du Canada. Après avoir perdu devant la Section de première instance de la Cour fédérale[95], la nwac a été entendue par la Cour d'appel fédérale en juin 1992. Le 28 août de la même année, la Cour d'appel fédérale a tranché, à l'unanimité, en faveur de la nwac. Parlant au nom de la Cour, le juge Mahoney a déclaré qu'en finançant l'Assemblée des Premières nations, le Métis National Council, le Conseil national des autochtones du Canada et l'Inuit Tapirisat du Canada en vue de leur participation au processus de révision de la Constitution et qu'en s'opposant à la participation égale de la nwac:

le gouvernement canadien [avait] accordé aux partisans de l'autonomie autochtone à prédominance masculine une voix privilégiée. […] Son geste a ainsi porté atteinte à la liberté d'expression des femmes autochtones,

contrairement à l'alinéa 2*b*) et à l'article 28 de la Charte[96].

Le gouvernement fédéral a interjeté appel de cette décision devant la Cour suprême du Canada. La décision a été infirmée le 27 octobre 1994. Au nom de la Cour, le juge Sopinka a déclaré ce qui suit:

Les quatre groupes autochtones invités à discuter de modifications constitutionnelles éventuelles étaient tous des représentants nationaux de bonne foi des autochtones du Canada et, d'après les faits de la présente affaire, il n'y avait aucune obligation, en vertu de l'al. 2*b*) de la *Charte*, de lancer également une invitation aux intimées et de les financer directement. […] Je suis arrivé à la conclusion qu'il faut aussi rejeter les arguments des intimées en ce qui concerne l'art. 15. En l'espèce, il n'y a pas davantage de preuve à l'appui des arguments fondés sur le par. 15(1) de la *Charte* qu'il n'en existe à l'égard de ceux fondés sur l'al. 2*b*) et l'art. 28[97].

Malgré cet échec, la nwac a démontré que les femmes autochtones voulaient être consultées sur les décisions qui allaient peser sur leur avenir; en juillet 1993, elle a été invitée officiellement à participer à la conférence intergouvernementale des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux chargés des affaires autochtones qui s'est déroulée à Inuvik (Territoires du Nord-Ouest). La nwac a aussi siégé à une conférence du même genre tenue à Toronto en février 1994.

7. Équité et responsabilisation

Les femmes autochtones et leurs organisations ou groupes font remarquer que la participation active de tous, hommes et femmes, est nécessaire pour éliminer les obstacles et ouvrir la voie à un avenir meilleur pour les peuples autochtones.

Il ne faut jamais cesser de témoigner avec force notre solidarité à l'endroit des grandes revendications autochtones qui, fondamentalement, concernent le droit à la vie et à la dignité. Mais, en même temps, il ne faut pas confondre la solidarité avec une fausse unanimité de surface qui exclut toute réflexion et tout débat. Au contraire, il importe de stimuler la réflexion et la discussion pour en arriver, ensemble, femmes et hommes placés sur un même pied d'égalité, à définir notre avenir. C'est là le meilleur témoignage de solidarité que nous pouvons donner.

Michèle Rouleau
Femmes autochtones du Québec
Montréal (Québec), 27 mai 1993

Les témoignages entendus au cours des audiences de la Commission et les rapports présentés par les organisations de femmes autochtones dans le cadre du Programme d'aide financière aux intervenants ont montré que ces organisations contribuaient, de manière importante, à faire mieux comprendre aux autochtones et à d'autres organisations, aux gouvernements et au grand public les besoins, les problèmes et les aspirations des femmes autochtones. Par leurs travaux de recherche, les projets et les programmes qu'elles élaborent et leur action sociale en général, ces femmes font beaucoup pour faire bouger les choses. Ce travail doit se poursuivre et être appuyé.

Les femmes autochtones sentent qu'elles ont encore besoin d'avoir leurs propres organisations, cercles, réseaux et autres tribunes pour continuer à agir en fonction des questions qui les préoccupent particulièrement et atteindre leurs objectifs. Tous les gouvernements et les organisations doivent reconnaître et respecter ces organisations, et les faire participer aux décisions. Précédemment dans le présent chapitre, nous avons recommandé que le gouvernement du Canada fournisse de l'aide financière aux organisations nationales de femmes autochtones afin de renforcer leur capacité de recherche et de favoriser leur participation à toutes les étapes du processus d'autonomie gouvernementale.

Nous avons noté au cours de nos audiences que, lorsque les femmes autochtones faisaient allusion à l'équité et à la responsabilisation, c'était généralement dans le contexte de l'autonomie gouvernementale. Leur point de vue était convaincant, global et tourné vers l'avenir.

[traduction] Je pense que l'autonomie gouvernementale est nécessaire pour préserver notre philosophie si particulière. Je ne veux pas d'un gouvernement de type européen et occidental qui soit dirigé par des Indiens; je veux un gouvernement indien qui fonctionne selon les principes et les coutumes de nos ancêtres, repose sur un fondement spirituel et insiste sur les droits collectifs et non sur les droits individuels. Je suis très consciente que l'autonomie implique en particulier une assise territoriale suffisante et l'indépendance économique.

Marlene Buffalo
Bande de Samson
Hobbema (Alberta), 10 juin 1992

[traduction] La structure et les fonctions de la maison traditionnelle fournit un modèle pour l'autonomie gouvernementale. Nous appelons les chefs, les conseils et les organisations qui

les représentent […] à agir immédiatement en vue de l'établissement de structures et de mécanismes qui permettront aux anciens, aux jeunes et aux femmes des Premières nations de participer pleinement et sur un pied d'égalité à la mise en place d'un gouvernement autonome […] afin que les valeurs, les coutumes et les pratiques traditionnelles autochtones orientent l'élaboration des structures, des institutions, des mécanismes et des politiques du gouvernement autonome.

Marilyn Fontaine
Aboriginal Women's Unity Coalition
Winnipeg (Manitoba), 23 avril 1992

[traduction] L'autonomie gouvernementale ou l'autodétermination ne doit pas consister en un simple transfert des institutions en place. Nous devons créer quelque chose de nouveau. Nous devons nous inspirer du passé, en tirer des leçons et remettre en place le mécanisme nécessaire au maintien de bonnes et saines conditions de vie pour nos générations futures.

Alma Brooks
Pavillon de guérison Wabanoag
Kingsclear (Nouveau-Brunswick)
19 mai 1992

[traduction] Malheureusement, en imposant à la société inuit les valeurs, les lois et les institutions du Sud, on a provoqué un chaos social, politique et économique dans nos collectivités. Les femmes ont souffert doublement puisqu'elles ont perdu leur statut au sein de leur société et qu'elles ont été soumises aux institutions patriarcales du Sud. Il faut mettre en place des mécanismes destinés à permettre aux femmes d'être représentées également dans les processus et les organes décisionnels. Et ces mécanismes doivent demeurer en place jusqu'à ce que les rapports entre

les femmes et les hommes inuit s'équilibrent.

Martha Flaherty
Présidente, Pauktuutit
Ottawa (Ontario), 2 novembre 1993

[traduction] Nous avons également besoin d'un gouvernement responsable […] d'un système de gouvernement qui rende davantage de comptes, qui représente mieux la base et dont le code de conduite soit accepté et respecté.

Bernice Hammersmith
Secrétaire provinciale, Metis Society of Saskatchewan
La Ronge (Saskatchewan), 28 mai 1992

Nombre de femmes autochtones se définissent comme membres d'une nation plutôt que comme membres d'une bande.

[traduction] La Native Women's Association of Canada rappelle que l'autonomie gouvernementale doit représenter […] les nations et non les conseils de bande. […] Le conseil de bande ne représente pas la nation. […] Toute entente d'autonomie gouvernementale doit être négociée de nation à nation.

Sharon McIvor
Native Women's Association of Canada
Toronto (Ontario), 26 juin 1992

[traduction] Très souvent, on considère notre association comme un groupe d'intérêt. Cela m'ennuie, parce que c'est faux. Nous sommes membres d'une nation, et notre organisation représente de nombreuses nations.

Marlene Pierre
Ontario Native Women's Association
Thunder Bay (Ontario), 27 octobre 1992

[traduction] Il me semble que, si les dirigeants avaient pris le temps de réfléchir et de méditer sur ce que sont les valeurs traditionnelles, nous verrions la création de gouvernements autochtones fondés sur les principes de la nation et non sur ceux de la loi sur les personnes morales des

provinces […] on se féliciterait que les femmes donnent leur point de vue; on accepterait ce point de vue, non comme celui d'un groupe de pression parmi d'autres, mais comme celui de la nation, celui du peuple, et on reconnaîtrait que les femmes ont de vrais besoins et des solutions concrètes à proposer.

Sandra DeLaronde
Présidente, Metis Women of Manitoba
The Pas (Manitoba), 19 mai 1992

[traduction] Même actuellement, lorsqu'ils parlent d'autonomie gouvernementale, ils parlent de structures imposées. C'est à nous de décider en tant que nations, et c'est en tant que nations que nous devons nous réorganiser, et non en tant que conseils de bande.

Livina Lightbown
Vancouver (Colombie-Britannique)
3 juin 1993

Lorsqu'elles s'expriment sur la nature des institutions et des mécanismes sous un régime d'autonomie gouvernementale, les femmes autochtones insistent sur la nécessité de tenir compte de tous les citoyens d'une nation.

[traduction] Je pense à ce à quoi un gouvernement autonome pourrait ressembler […] tout d'abord, nous devons réfléchir sérieusement à l'élaboration des principes de base régissant la façon dont on traiterait les gens […] le gouvernement devrait être très attentif aux besoins de tous les citoyens.

Kathy Mallet
Coordonnatrice, Original Women's Network
Winnipeg (Manitoba), 23 avril 1992

[traduction] L'intégration de tout le cercle doit servir de point de référence, de façon à garantir notre survie en tant que nations. Le principe de la famille étendue doit être intégré et s'appliquer, non seulement aux citoyens des territoires traditionnels, mais aussi à ceux qui vivent dans les villes, les villages et les prisons. Pour ce qui est du leadership, le partage des responsabilités doit se faire avec une plus grande souplesse, pour qu'on puisse s'attaquer de manière plus positive à bon nombre des problèmes

sociaux dont souffrent quotidiennement toutes nos collectivités. Nous devons commencer par adopter une perspective plus holistique des problèmes sociaux.

Carol Gauthier
Shingwauk Anishnabek Student Society
Sault Ste. Marie (Ontario), 11 juin 1992

Les femmes autochtones ont également parlé de la nécessaire intégration, dans le cadre d'un régime d'autonomie gouvernementale, des principes et des valeurs traditionnelles.

[traduction] Les communautés autochtones doivent trouver les moyens de s'unir dans le respect des différences et de clarifier les valeurs, dans le contexte du retour aux valeurs traditionnelles. Après tout, la violence n'en fait pas partie.

Marilyn Fontaine
Aboriginal Women's Unity Coalition
Winnipeg (Manitoba), 23 avril 1992

Mais les femmes des Premières nations, les femmes inuit et les Métisses ont surtout insisté sur le fait qu'il fallait garantir que les gouvernements autochtones rendent des comptes à ceux qu'ils représentent, au moyen de mécanismes destinés à assurer l'équité, la confiance, l'égalité et la justice.

[traduction] Je suis tout à fait convaincue qu'un gouvernement autonome fondé sur le droit inhérent à l'autodétermination doit pouvoir entendre les voix des plus faibles comme celles des plus forts. Un gouvernement autonome doit s'appuyer sur la participation de tous les autochtones [et] pourvoir aux besoins des plus démunis. L'autonomie gouvernementale doit s'établir sur les principes d'équité et d'égalité.

Dorothy McKay
Big Trout Lake (Ontario)
3 décembre 1992

[traduction] Si nous devons établir […] des gouvernements autonomes et nos propres politiques et structures administratives, nous devons nous assurer que chacun aura le moyen de se faire entendre. Nous devons

charger nos administrations et nos gouvernements de garantir à tous les droits et les libertés dont ont été privés nos grands-pères et nos mères. […] Nous devons protéger tous les droits des nôtres. Nous sommes aveuglés par toute la terminologie utilisée actuellement — Indien inscrit, non inscrit, vivant en réserve ou hors réserve — qui a pour effet de nous diviser. Il y a quelque chose de vraiment irrationnel dans cette façon de définir le degré d'appartenance d'une personne en fonction de son sexe, de l'endroit où elle dort ou accroche son chapeau, ou encore des relations qu'elle entretient avec les politiciens des bandes.

Linda Ross
Bande indienne de Kingsclear
Kingsclear (Nouveau-Brunswick)
19 mai 1992

Le danger nous guette de reproduire le même système paternaliste que l'on a souvent critiqué. De plus, la création d'organismes ou de conseils sans réelle dévolution ou définition de pouvoirs serait de commettre l'erreur de déléguer des responsabilités sans consentir à ces organismes une autorité nécessaire pour rencontrer leur mandat. Mais ce qui semble primordial de mettre en place, c'est un mécanisme d'appel lorsqu'une personne se croit lésée dans ses droits.

Jeannette Boivin
Directrice du Conseil général des femmes atikamekw
Manouane (Québec), 3 décembre 1992

De nombreuses femmes autochtones ont critiqué la façon dont se déroulait le processus d'autonomie gouvernementale. Tout en appuyant le principe de l'autonomie, elles ont insisté sur l'importance de la guérison au sein de leur collectivité.

[traduction] La plupart des femmes sont tout à fait favorables au mouvement pour l'autonomie gouvernementale, mais certains problèmes les préoccupent et les inquiètent.

Pourquoi? Pourquoi les femmes ont-elles des sentiments si contradictoires au sujet de l'autonomie gouvernementale? La réponse est simple, pour elles. […] Nous devons

changer nos priorités. Nous avons besoin de guérison individuelle et collective.

Lynn Brooks
Directrice exécutive, Status of Women Council of the n.w.t.
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)
7 décembre 1992

Certaines femmes autochtones considéraient qu'elles étaient associées entièrement et à part égale au débat sur l'autonomie gouvernementale. Mais beaucoup craignaient que les nouveaux régimes ou systèmes perpétuent les mêmes formes d'exclusion. Les femmes autochtones et d'autres se sont souvenues de situations où elles ont fait l'expérience du mépris, de l'intimidation, de la violence et de l'exclusion.

[traduction] Si on demandait à cette assemblée de se prononcer maintenant sur l'autonomie gouvernementale, on verrait que la majorité des gens ne sont pas suffisamment informés pour émettre un jugement éclairé à ce sujet. Nous considérons que le manque de communication entre les élites autochtones et la population est l'un des défauts majeurs de tout le processus de négociation de l'autonomie gouvernementale autochtone.

Carol Gauthier
Shingwauk Anishnabek Student Society
Sault Ste. Marie (Ontario), 11 juin 1992

[traduction] La réponse de l'assemblée des chefs du Manitoba à certains des problèmes que nous avons soulevés nous a fait réfléchir sérieusement. Elle a fait ressortir les possibilités de violation des droits de la personne dans les institutions politiques et les structures actuelles de prestation de services de l'administration autochtone. Elle a également fait apparaître le manque de mécanismes démocratiques permettant aux femmes et à ceux qui vivent hors réserve de participer pleinement et à part égale aux décisions qui les concernent. Enfin, elle a servi à démontrer que les risques d'abus de pouvoir et d'influence augmentent considérablement lorsqu'il n'existe pas de procédure d'appel ni de mécanisme de contrôle démocratiques.

Marilyn Fontaine
Aboriginal Women's Unity Coalition

Winnipeg (Manitoba), 23 avril 1992

[traduction] Je voudrais dire qu'il est réellement nécessaire de garantir les droits des femmes sous un régime d'autonomie gouvernementale. J'entends aussi les femmes dire fréquemment que les bons représentants manquent. Il y a des représentants, mais ceux qui défendent leur cause ne sont pas assez nombreux. Souvent, les dossiers sont transmis aux conseils de bande, à l'échelle locale ou régionale, mais cela ne va pas plus loin.

Sarah Kelleher
N.w.t. Family Services
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)
7 décembre 1992

Dans certains cas, les projets des femmes autochtones se heurtent à la résistance de la collectivité.

[traduction] Nous avons rencontré beaucoup d'obstacles. Nous avons dû vaincre la méfiance des familles, des amis, des membres de la collectivité et des fournisseurs de services. On nous voyait comme une menace à tout ce qui existait — relations, amitiés, emplois, autorités. […] Dans le cercle, nous avons commencé à apprendre à communiquer entre nous. Un climat de confiance a été établi, et nous avons commencé à nous entraider. […] Nous avons de nombreux atouts, en tant qu'autochtones, notamment les femmes qui nous ont permis de survivre en tant qu'Anishnabée. […] Voici notre solution: il faut supprimer les obstacles à la guérison individuelle, collective ou communautaire. Ce sont les femmes d'abord qui doivent prendre en charge la guérison.

Deborah Herrmann
Coordonnatrice, Kettle Point Caregivers
London (Ontario), 12 mai 1993

Certaines femmes autochtones ont parlé des obstacles que placent sur leur chemin les organisations, souvent dominées par les hommes, qui dirigent les collectivités. D'autres considèrent qu'elles sont exclues des processus décisionnels.

[traduction] Dominées par les hommes, les organisations qui prétendent nous représenter ont, pour une quelconque raison, peur de ces projets.

Elles sont fréquemment allées jusqu'à s'opposer à certaines des initiatives des Métisses des collectivités. Alors même qu'ils négocient l'autonomie, ils font tout pour exclure leurs consœurs.

Melanie Omeniho
Women of the Metis Nation
Edmonton (Alberta), 15 juin 1993

Au cours de nos audiences, l'Aboriginal Women's Council of Saskatchewan a présenté les résultats d'un de ses projets de recherche, dans le cadre duquel l'organisation a interrogé 74 femmes de la communauté métisse et des Premières nations âgées de 17 à 58 ans[98]. L'étude conclut que de nombreuses femmes étaient mal informées sur la question de l'autonomie gouvernementale et qu'elles se sentaient impuissantes, dans la mesure où les décisions se prenaient sans elles. Des programmes ou des services sont d'ailleurs mis sur pied sans qu'on recherche leur participation.

De plus, les entrevues ont révélé que certaines femmes avaient été expulsées d'assemblées ou qu'on les avait évitées parce qu'elles avaient essayé d'y participer. Nombre d'entre elles hésitaient à exprimer leur opinion par peur de représailles et ne voulaient pas que leur nom apparaisse dans l'étude. Certaines femmes auraient été également licenciées pour avoir exprimé leur opinion. Étant mal informées sur l'autonomie gouvernementale, elles se fondaient, pour en juger, sur les expériences négatives du passé, comme l'application du projet de loi C-31; elles craignaient que l'autonomie gouvernementale n'ampute leurs droits de la même manière. Pourtant, certaines d'entre elles attendaient de ce changement une vie meilleure, grâce à une capacité d'agir accrue de leurs collectivités et au renforcement de la cohésion de leur nation.

Certaines femmes autochtones se préoccupaient surtout de la classe dirigeante actuelle et ont insisté sur le fait que les attitudes et les comportements de certains dirigeants devaient changer.

[traduction] Le fardeau qui pèse sur les épaules des femmes autochtones est extrêmement lourd: dans la famille, au foyer, à l'extérieur du foyer, au travail et dans les arènes politiques de ce pays. Pour éliminer le sexisme et le racisme dont souffrent les femmes autochtones, il faut qu'il y ait un effort concerté de la part des dirigeants autochtones.

Brenda Small
Moose Factory (Ontario)
9 juin 1992

[traduction] J'aimerais dire qu'il faudrait qu'on reconnaisse au moins que ces gens occupent ces postes de responsabilité ou de pouvoir parce qu'ils ont été élus ou nommés, et qu'on leur rappelle qui les y a placés et pourquoi. Ils doivent […] écouter, car en devenant un peu trop haut placés ou trop distants de nos collectivités, ils ne savent plus ce qui est important au niveau communautaire. […] Je sais que peu de nos chefs et de nos conseillers locaux sont présents, et cela me préoccupe quelque peu, parce qu'il est important qu'ils entendent ce que nous avons à dire. Mais ce que nous voulons, dans les collectivités des Conseils indiens unis, c'est que l'on fasse un grand virage, de façon à ce que les chefs descendent de leur tour d'ivoire et se souviennent qu'ils sont au service du peuple et qu'ils doivent épouser nos idées, les appuyer et nous représenter.

Cynthia C. Wesley-Esquimaux
Vice-chef, United Indian Councils
Orillia (Ontario), 13 mai 1993

Les témoignages des femmes autochtones font apparaître clairement que l'équité, la participation de tous les citoyens et la responsabilisation sous un régime d'autonomie gouvernementale sont primordiales. Dans le chapitre 16 du volume 1, nous avons exposé les principes de base nécessaires à l'établissement d'une relation renouvelée — reconnaissance, respect, partage et responsabilité. Ces principes doivent également constituer le fondement des relations entre les hommes et les femmes autochtones.

Par leurs témoignages, les femmes autochtones ont montré à quel point elles étaient fermement déterminées à participer pleinement à la négociation et à la mise en place de l'autonomie gouvernementale au sein de leur collectivité et de leur nation. C'est seulement à cette condition qu'elles pourront assurer à leurs famille santé et sécurité, et un milieu de vie dans lequel les valeurs principales seront la participation et l'intégration de tous, l'équité et le respect.

[traduction] Dans la mesure où le processus d'autonomie gouvernementale doit partir de la collectivité, nous devons nous assurer que les anciens, nos

grands-pères et nos grands-mères, les femmes, les jeunes donnent leur avis. […] Ils doivent venir parler de ce que signifie, pour eux, l'avenir sous un régime d'autonomie gouvernementale. […] Je veux que la division et la dérision cessent dans nos collectivités, et que l'on commence à établir entre nous des voies de communication.

Marlene Pierre
Ontario Native Women's Association
Thunder Bay (Ontario), 27 octobre 1992

Nous devons avoir foi dans l'aptitude de nos nations à contrôler notre destinée. Un gouvernement autonome doit être responsable. Toute forme de gouvernement est jugée sur la façon dont son peuple est traité. Assumer le contrôle des effectifs d'une bande constitue le premier pas vers l'autonomie politique. Pour devenir un peuple qui se gouverne lui-même, nous devons collaborer au développement d'institutions dans nos communautés, basé sur la participation de tous nos membres. Nous ne devons pas répéter les injustices dont ont souffert plusieurs de nos membres sous la *Loi sur les Indiens*. Nous devons être un modèle du système le plus équitable.

Mèrilda St. Onge
Femmes autochtones de Betsiamites
Sept-ëles (Québec), 19 novembre 1992

De nombreuses sociétés autochtones étaient plus égalitaires avant l'arrivée des Européens qu'elles ne le sont aujourd'hui. Les femmes jouaient un rôle important dans la vie sociale, économique et politique de leur communauté. Elles étaient gardiennes de la sagesse, choisissaient les chefs, apprenaient à leurs enfants les qualités d'un bon dirigeant. Elles étaient chargées de la résolution des conflits internes et de la guérison au sein de leur communauté. Les femmes autochtones continuent de tenir fermement à avoir leur place dans la société autochtone de demain.

[traduction] Leurs responsabilités s'exercent du début de la vie jusqu'à la mort. La femme est mère, nourricière, épouse, décideuse, dirigeante, et elle doit savoir concilier tous ces rôles.

Rita Arey
Président, N.w.t. Status of Women

Inuvik (Territoires du Nord-Ouest)
6 mai 1992

Tout en assumant ces responsabilités et en s'efforçant de résoudre les difficultés liées à la mise en place de l'autonomie gouvernementale, les femmes autochtones continuent à lutter pour se tailler une place. Le consensus familial sur lequel étaient fondées de nombreuses collectivités des Premières nations a été remplacé par un système d'élection à la majorité qui a amoindri le rôle des femmes, des anciens et d'autres membres de la collectivité. Le système consensuel étant ainsi détruit, la collectivité a été coupée du processus décisionnel et a perdu confiance en ses dirigeants et en ses représentants. L'ensemble des personnes concernées — collectivités, familles, individus — doit pouvoir influer sur les processus décisionnels.

Nous avons vu que les femmes autochtones sont toujours plus nombreuses à exercer des fonctions de direction au sein des institutions sociales, économiques, culturelles et politiques. Cette tendance devrait se maintenir.

L'accroissement de la participation politique des femmes autochtones témoigne de la volonté croissante des femmes autochtones de participer aux décisions visant à améliorer les conditions de vie non seulement de leur famille, mais également de leur communauté et de leur nation.

Michèle Rouleau
Femmes autochtones du Québec
Montréal (Québec), 27 mai 1993

[traduction] Je pense que les femmes doivent commencer à travailler […] à la transformation des principes tenus pour suprêmes par nos politiciens. Elles doivent leur demander de rendre compte de leurs actes et de mieux répondre aux besoins sociaux. Comment pouvons-nous progresser en tant que peuple et en tant que société si nous ne pouvons même pas voir ce qui se passe chez nous […] Nous avons nos propres responsabilités à prendre dans ce domaine.

Margaret Eagle
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)
7 décembre 1992

Les femmes autochtones veulent aussi définir les codes de conduite qu'elles jugent indispensables à l'exercice responsable du pouvoir.

[traduction] En 1992, l'assemblée générale annuelle de Pauktuutit a voté une résolution appelant toutes les organisations inuit à élaborer des codes de conduite pour leurs dirigeants et à veiller à ce qu'ils les observent. Ces codes doivent être élaborés avec la participation active des femmes inuit. […] Les femmes inuit nous ont dit très clairement ce qu'elles attendaient de leurs dirigeants. Les qualités d'un bon dirigeant […] sont les suivantes: équité, grand sens moral, détermination, honnêteté, respect de la collectivité, gentillesse, compréhension et volonté d'écouter. Les caractéristiques et les comportements inacceptables sont la malhonnêteté, l'indifférence, le favoritisme, l'alcoolisme ou la toxicomanie, la violence conjugale, la brutalité envers les enfants, le racisme et les préjugés.

Martha Flaherty
Présidente, Pauktuutit
Ottawa (Ontario), 1er novembre 1993

Dans le chapitre 3 du volume 2, nous avons établi que tout gouvernement devait posséder trois caractéristiques essentielles: légitimité, pouvoir et ressources. La légitimité consiste à avoir la confiance et l'appui de la population. Cette confiance et cet appui dépendent de facteurs tels que la manière dont la structure gouvernementale a été créée, la façon dont les dirigeants sont choisis, et la mesure dans laquelle le gouvernement s'efforce d'améliorer la vie de la population et respecte les droits fondamentaux de la personne. Pour établir des gouvernements bénéficiant d'une pleine légitimité, les peuples autochtones doivent avoir la liberté, le temps et les ressources qu'exige l'élaboration de leurs propres institutions politiques. Cette démarche ne peut se faire que dans le cadre d'un processus véritablement démocratique, qui ne peut exister sans l'établissement d'un consensus à l'échelle locale.

Les nations autochtones possédant un sentiment d'identité collective sont investies du pouvoir de s'autodéterminer. Il est urgent qu'elles se reconstituent en entités politiques modernes. Nous sommes d'accord avec la position de nombreuses femmes autochtones qui ont insisté sur la nécessité de reconstruire les nations.

Dans notre analyse de la fonction gouvernementale, nous avons signalé

que les nations autochtones pouvaient administrer leurs affaires internes de diverses manières pour assurer l'équité et la responsabilisation. Les gouvernements autochtones peuvent aussi établir des chartes ou autres outils destinés à protéger les droits individuels et les personnes contre les abus de pouvoir du gouvernement. Quelles que soient les mesures adoptées, les femmes autochtones devront pouvoir participer activement à leur élaboration et à leur application.

Tandis que les femmes autochtones continuent à exprimer leurs préoccupations et à agir à l'échelle locale et régionale, des progrès sont à noter. Citons par exemple la participation des femmes à la conception et à la mise en place du nouveau gouvernement du Nunavut. La Commission d'établissement du Nunavut (cen), tenant compte des préoccupations des femmes inuit, a réfléchi aux moyens d'assurer une représentation égale des hommes et des femmes aux charges électives. Dans leur document de travail de décembre 1994, les membres de la cen se sont engagés à appliquer le principe de l'égalité entre les sexes[99]. Ils ont rappelé également que les femmes représentent légèrement plus de la moitié de la population, mais qu'elles sont systématiquement sous-représentées en politique. Ils reconnaissent aussi que les femmes ont toujours joué un rôle prépondérant dans la société inuit. Les collectivités actuelles de l'Est arctique (futur Nunavut) ne pourraient fonctionner sans l'apport des femmes — au foyer, au travail et dans toute une série d'organisations. Pourtant, les femmes demeurent largement sous-représentées dans les institutions politiques du futur Nunavut; il n'y a qu'une femme parmi les 10 députés de l'Est arctique à la législature des Territoires du Nord-Ouest.

Dans son document, la cen propose que les femmes et les hommes soient représentés de manière équilibrée au sein de la future législature du Nunavut en créant des circonscriptions binominales. Le système de la majorité simple continuerait d'être employé, mais les électeurs choisiraient deux représentants dans chaque circonscription, un homme et une femme. Ce mode de scrutin pourrait s'appliquer sous un régime fondé sur le consensus comme sous celui des partis.

La cen a rendu hommage à Pauktuutit et au réseau non officiel de dirigeantes inuit et a salué les nombreux hommes inuit convaincus que les femmes doivent être également représentées dans la sphère politique. La cen a fait remarquer que les uns et les autres avaient contribué à créer un

climat social et politique favorable à l'égalité entre les sexes au sein des institutions politiques.

De façon plus générale, les femmes autochtones débattent aussi entre elles de l'autonomie gouvernementale et d'autres sujets importants, dans le cadre de conférences, de réunions ou d'ateliers.

[traduction] Nous cherchons des solutions visant à améliorer les relations entre les hommes et les femmes. […] La situation doit évoluer de façon à ce que les femmes soient reconnues au même titre que les hommes, que leur point de vue soit respecté et qu'elles soient invitées à participer et à contribuer aux décisions et aux débats qui les concernent.

Marguerite Saunderson
Northern Women's Resource Services
Thompson (Manitoba), 1er juin 1993

De toute évidence, elles sont déterminées à atteindre leurs objectifs.

[traduction] Nous devons aussi admettre qu'au sein de nos propres nations, les hommes et les femmes doivent guérir, renforcer leurs capacités et s'unir pour que nous puissions nous améliorer collectivement […] les femmes ne vont pas rester dans l'antichambre […] nous devons et nous voulons être assises à la table des négociations sur l'avenir des nations métisses et autochtones. Chez nous aussi, les dirigeants actuels doivent en être conscients et accepter que les femmes interviennent dans tous les aspects de la négociation.

Sandra DeLaronde
Présidente, Metis Women of Manitoba
Winnipeg (Manitoba), 3 juin 1993

La participation des femmes autochtones à l'instauration de l'autonomie gouvernementale est absolument indispensable. Le modèle élaboré par la Commission d'établissement du Nunavut est un exemple de solution envisagée par un groupe pour la mise en place d'une forme de gouvernement qui garantirait une participation égale des hommes et des femmes.

Les femmes autochtones cherchent à conserver ou à reconquérir leur statut

et le respect qui leur est dû, et certains hommes autochtones les appuient.

[traduction] Cela signifie que nous rehausserons le statut des femmes. Elles auront le droit de donner autorité aux chefs, mais aussi de les révoquer. C'est de ce genre de pouvoir dont il est question. Ce sera la base de la Grande Loi. Il en sera ainsi.

Le chef Jacob (Jake) Thomas
Nation des Cayugas
Akwesasne (Ontario), 3 mai 1993

[traduction] La loi spirituelle, la loi de la réalité […] ne relève pas de ce monde. Si les nations ne légifèrent pas en conséquence, elles finiront par échouer, parce qu'aucun être humain ne peut changer cette loi. Notre peuple l'a compris. C'est pourquoi nous dansons aujourd'hui, pour célébrer les semailles. C'est pourquoi nous danserons demain pour la récolte des fraises, des haricots et du maïs et pour la moisson. Pourquoi? Parce que nous connaissons le sens de l'action de grâces, nous savons que tout cela vient de la Terre, notre mère. C'est pourquoi les femmes ont un rôle important à jouer au gouvernement. Nous avons besoin de leur point de vue, de leur compassion, de leurs choix, de leur attitude vis-à-vis de la famille, et les dirigeants qu'elles choisissent sont comme elles; autrement, elles ne les choisiraient pas.

Oren Lyons
Confédération iroquoise
Akwesasne (Ontario), 3 mai 1993

8. La famille

La vie de nombreuses femmes autochtones est marquée par l'expérience prolongée de la discrimination, de l'exclusion et de l'impuissance. Dans le chapitre 2 du volume 3, nous avons recommandé que les gouvernements chargés de faire appliquer les lois, la réglementation et les pratiques touchant les autochtones dans les réserves, les territoires ancestraux et les structures naissantes d'autonomie gouvernementale veillent à ce que le droit des femmes d'être protégées de la discrimination fondée sur le sexe soit respecté par l'adoption de diverses mesures:

• examen et, au besoin, modification des lois, de la réglementation et des pratiques en vigueur, afin de garantir l'égalité entre les sexes;

• application de normes d'égalité entre les sexes au moment de la rédaction des procédures d'édification des nations, de l'adoption des lois et de l'application de la réglementation relevant des gouvernements autochtones.

En plus d'assumer leurs responsabilités familiales, les femmes autochtones continuent à se battre sur d'autres fronts. Leurs témoignages montrent qu'elles sont souvent, à la fois, le point d'appui de la famille et le moteur du changement.

[traduction] Il est vrai qu'un nombre toujours plus grand de femmes inuit travaillent à l'extérieur du foyer. Et elles siègent également à une multitude de comités et de conseils qui ont vu le jour dans la plupart des collectivités. Mais elles n'ont pas pour autant cessé de s'occuper de leur famille et de l'éducation des enfants. En plus, les femmes comblent officieusement les lacunes des services sociaux dans le Nord. De plus en plus de femmes se chargent de donner des soins à l'échelle locale, en conseillant et en aidant leurs amis et les membres de leur famille en situation de crise.

Martha Flaherty
Présidente, Pauktuutit
Ottawa (Ontario), 1er novembre 1993

[traduction] Certaines Métisses sont isolées dans les régions rurales ou éloignées. Ce sont surtout elles qui veillent sur les enfants et elles sont trop souvent obligées de quitter leur village pour avoir accès à l'éducation et à la formation.

Pat Harper
Metis Women of Manitoba
Winnipeg (Manitoba), 22 avril 1992

Le bien-être de leurs enfants est la principale préoccupation des femmes autochtones. Comme nous l'avons noté dans notre chapitre sur la famille, cette préoccupation a été l'un des thèmes majeurs des interventions des femmes devant la Commission. La santé de la famille demeure un élément central, dans leur esprit, du processus de renouvellement, et était le deuxième thème dominant.

[traduction] Au cours de l'enquête, nous avons essayé d'écouter nos enfants. Tous les enfants doivent être en bonne santé et ont besoin d'amour et de protection. À plus d'un titre, cette enquête et notre désir de changement sont une façon de dire que nous avons l'espoir de trouver la force d'aider nos enfants.

Le chef Katie Rich
Sheshatshiu, Labrador (Terre-Neuve)
17 juin 1992[100]

En échangeant leurs idées sur les soins à la famille, les femmes autochtones ont discuté du rôle des sages-femmes, de la garde des enfants et des problèmes qui se posent au sujet des jeunes, des anciens et de la survie économique.

8.1 La naissance et le recours aux sages-femmes

Les femmes inuit ont souligné le rôle important joué par les sages-femmes et la difficulté qu'ont ces dernières à faire reconnaître ce savoir-faire millénaire. (Les questions entourant le rôle des sages-femmes sont aussi examinées dans le chapitre 3 du volume 3.) Il a été démontré, dans une étude réalisée pour la Commission, que cette pratique traditionnelle:

[traduction] faisait partie intégrante d'un mode de vie dans lequel la naissance était vécue comme un événement naturel […] et qui n'était pas seulement indispensable à la survie physique des générations successives, mais servait également à renforcer les liens entre ceux qui participent à cet événement du cycle biologique. Le savoir-faire des sages-femmes est transmis de génération en génération; il continue d'être considéré comme l'une des courroies de transmission de la culture et du sentiment d'appartenance et comme une source de fierté pour les femmes autochtones[101].

Martha Greig, de Pauktuutit, a fait observer dans son témoignage que les naissances avaient lieu, jusque récemment, dans les campements. Les choses ont commencé à changer dans les années 50 et 60, lorsque les familles inuit ont quitté les campements et se sont sédentarisées. Dans les villages, les femmes accouchaient au poste de soins infirmiers, avec l'aide

d'une infirmière sage-femme et en présence des sages-femmes inuit. Dans les années 70, le gouvernement fédéral a décidé que tous les accouchements devaient avoir lieu à l'hôpital. Les femmes inuit vivant dans des villages dépourvus de services hospitaliers devaient être évacuées par avion vers un centre régional comme Iqaluit ou vers le Sud. Aujourd'hui presque toutes les femmes inuit accouchent à l'hôpital de la région, loin de chez elles et de leur famille.

L'étude souligne que le débat actuel sur l'avenir de la profession de sage-femme dans le Nord pose des problèmes de divers ordres, qu'il s'agisse de la réglementation, des mécanismes de délivrance de permis et de licences, du niveau de scolarité requis et des modèles de formation ou de la sécurité, du degré de risque acceptable et du coût. Elle ajoute que de nombreuses questions sont restées sans réponse et que l'on n'a guère cherché de solutions concrètes permettant aux femmes d'exercer leur choix dans ce domaine. Les femmes autochtones sont absentes des institutions qui contrôlent les services de santé maternelle ou y sont sous-représentées, mais elles sont à la tête du mouvement pour le changement dans ce domaine.

[traduction] Malheureusement, nous nous retrouvons souvent engagées dans un débat dont la prémisse est le mépris de notre histoire, des connaissances et du savoir-faire que possèdent encore nos anciennes. Mises sur la défensive, nous nous sentons obligées de réaffirmer sans cesse que, nous aussi, nous nous soucions du taux de mortalité maternelle et infantile. On ne nous a pas encore permis d'avoir cette discussion d'égal à égal. […] Il faut changer le système de santé afin de laisser les femmes décider de la façon dont elles veulent vivre la maternité et la naissance. Dans de nombreux cas, il faudrait peut-être créer des centres de naissance régionaux; dans d'autres, il faudrait établir des postes de soins infirmiers disposant des ressources humaines et de l'équipement nécessaires pour que les femmes puissent y accoucher sans risque. Quel que soit le choix, il faut tirer parti des compétences de nos anciennes, qui peuvent enseigner et exercer le métier de sage-femme et créer des programmes de formation ou d'apprentissage.

Martha Greig
Vice-présidente, Pauktuutit
Ottawa (Ontario), 1er novembre 1993

Le projet de maternité du centre de santé Inuulitsivik de Povungnituk, dans le nord du Québec, est présenté comme le programme modèle conçu pour redonner sa légitimité au rôle des anciennes. À l'occasion de notre table ronde sur la santé et les questions sociales, Aani Tulugak a expliqué comment ce projet a vu le jour[102]. Il a été mis sur pied en 1986 à la suite d'une proposition d'une association locale de femmes autochtones appuyée par un médecin; il permet à des sages-femmes autochtones et non autochtones, en collaboration avec d'autres professionnels de la santé, d'assurer une gamme complète de services de santé maternelle aux femmes enceintes de la région. Les résultats obtenus jusqu'à présent montrent que le recours aux sages-femmes dans le Nord peut être efficace et bénéfique pour la santé des mères et des bébés, et profiter à toute la famille.

Les organisations de femmes autochtones dans le Nord sont à la tête du mouvement pour le retour aux sages-femmes. Comme le souligne l'étude réalisée pour la Commission, [traduction] «cette question ne sera pas réellement résolue, tant que les femmes autochtones elles-mêmes ne pourront participer pleinement aux discussions[103]».

Dans le chapitre 3 du volume 3, nous avons recommandé que les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent à la création de centres de naissance dans les collectivités des Premières nations et les collectivités inuit. Nous avons recommandé également que les praticiens des deux courants, traditionnel et biomédical, poursuivent le débat amorcé en visant un double objectif: accroître leur respect mutuel et envisager les domaines possibles de collaboration. (L'annexe 3B du volume 3 analyse plus en détail les méthodes de guérison traditionnelles.)

8.2 Pensions alimentaires et garde des enfants

Parmi les thèmes que nous avons abordés dans le chapitre sur la famille (chapitre 2 du volume 3), deux problèmes requéraient une attention immédiate. Le premier problème concerne la difficulté de faire respecter les ordonnances de paiement d'une pension alimentaire.

[traduction] Les mères qui élèvent seules leurs enfants sont très amères de voir que le père ne leur donne aucune aide. […] Les autorités locales pourraient peut-être faire une saisie-arrêt sur leur salaire.

Margaret A. Jackson
Sudbury (Ontario)
31 mai 1993

Il s'agit en partie d'une question de compétence. Si le parent qui a droit à la pension ou l'enfant pour lequel elle est versée sont Indiens au sens où l'entend la *Loi sur les Indiens*, il est possible de recourir à des mesures d'exécution à l'égard d'un autre Indien possédant des biens sur le territoire de la réserve ou y tirant un revenu. Par contre, si le conjoint bénéficiaire ou l'enfant ne sont pas Indiens au sens où l'entend la Loi, le revenu d'un Indien gagné sur le territoire de la réserve ne peut faire l'objet d'une saisie-arrêt ni être soumis à une ordonnance de retenue pour soutien à la famille, et les biens que cet Indien détient sur le territoire de la réserve ne peuvent être saisis.

De plus, certains chefs et conseils de bande sont peu disposés à se conformer aux mesures d'exécution, en particulier aux avis de saisie-arrêt. En Ontario, par exemple, certaines bandes refusent même de fournir tout renseignement qui pourrait aider les autorités à faire exécuter les ordonnances de retenue sur salaire ou à donner suite aux avis de saisie-arrêt[104].

Conformément à nos recommandations du volume 2, nous avons proposé, dans le volume 3, que toutes les questions concernant le bien-être de l'enfant et de la famille (entre autres) soient définies comme relevant de l'autorité centrale des nations autochtones sous un régime d'autonomie gouvernementale. Nous avons recommandé aussi que les nations ou les collectivités autochtones créent des comités des droits de la famille, auxquels les femmes autochtones participeraient pleinement. Ces comités examineraient des aspects tels que:

• les intérêts des membres de la famille dans les biens familiaux;

• le partage des biens familiaux en cas de séparation des conjoints;

• les facteurs à considérer dans l'intérêt de l'enfant, selon le principe qui s'applique à l'adoption autochtone;

• les droits de succession, relatifs aux testaments, aux domaines héréditaires et aux successions *ab intestat*;

• les obligations relatives aux pensions alimentaires (conjoint ou enfant).

Le deuxième problème requérant une attention immédiate est celui de la pénurie de services de garde accessibles et abordables. Ce problème est particulièrement sérieux dans les villes. Dans la mesure où les mères autochtones qui vivent en ville ne peuvent généralement pas s'appuyer, comme c'est le cas à la campagne, sur le réseau de la famille étendue et celui de la communauté, elles ont besoin de faire garder leurs enfants si elles souhaitent poursuivre leurs études ou se trouver un emploi. De plus, le nombre de mères autochtones élevant seules leurs enfants est passablement élevé dans les villes. La pénurie de services de garde peut donc devenir un obstacle à l'emploi.

Souvent pauvres, sans travail, peu scolarisées, avec charge d'enfants, elles sont isolées et particulièrement démunies pour faire face à un milieu de vie très éloigné de leur culture première. Les jeunes femmes pensent qu'en ville, tout sera plus facile, qu'elles pourront se trouver un travail, un «chum» et offrir une vie meilleure à leurs enfants […] Mais la réalité qui les attend est tout autre.

Éléonor Huff
Femmes autochtones du Québec
Montréal (Québec), 27 mai 1993

Les femmes autochtones de tout le pays ont souligné le manque de services de garde culturellement adaptés et de ressources pour les administrer.

[traduction] Beaucoup de femmes […] traversent des moments difficiles et nous avons souvent essayé de maintenir la garderie ouverte, mais, selon la réglementation, c'est impossible […] parce qu'il faut que tout soit parfait et que les normes du gouvernement soient respectées. […] Nous pensons pouvoir gérer par nous-mêmes une garderie. […] Nous en avons créé une, et le groupe de femmes a perdu de l'argent. Les sommes que nous avons réunies (le gouvernement ne nous a rien donné), nous les avons dépensées pour une garderie.

Anna Samisack
Présidente, Atiraq Women's Group
Inukjuak (Québec), 8 juin 1992

La question des services de garde constitue un problème économique autant que social. L'existence de ces services est un facteur qui détermine à la fois l'accès à l'autonomie individuelle et le développement économique et la santé de toute la collectivité. L'insuffisance ou l'absence de services de garde a des conséquences surtout pour les femmes, mais aussi pour la famille et la collectivité. Au centre de tout cela se trouvent les enfants — les hommes et les femmes de demain.

Dans le chapitre 5 du volume 2, consacré au développement économique, nous avons formulé plusieurs recommandations au sujet des services de garde. Nous avons recommandé que les gouvernements autochtones, fédéral, provinciaux et territoriaux concluent des ententes afin de définir les compétences, les politiques et les mécanismes de financement qui permettraient de répondre, dans toutes les collectivités autochtones, aux besoins en services de garde; que le gouvernement fédéral continue de subventionner la recherche et les projets pilotes dans le cadre de la Caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants, jusqu'à ce que d'autres mécanismes stables de financement soient établis; que les gouvernements et les organisations autochtones considèrent la prestation de services de garde comme un objectif prioritaire, de pair avec les projets importants de création d'emplois, d'aide à l'entreprise et de restructuration des programmes d'assistance sociale; enfin, que les gouvernements provinciaux et territoriaux modifient la réglementation visant la délivrance des licences et la surveillance des services de garde, afin d'assouplir les normes d'agrément et de conformité des installations.

Nous avons recommandé également que, dans la conception et la mise en œuvre de toute stratégie en matière de services de garde, les gouvernements accordent une attention particulière aux principes d'éducation et aux pratiques des peuples autochtones.

8.3 Les jeunes

Les femmes des Premières nations et des communautés métisse et inuit s'inquiètent pour les jeunes et font remarquer qu'il semble y avoir une

absence de participation de ces derniers à la vie et aux décisions de la collectivité. (Voir notre analyse des problèmes des jeunes autochtones et nos recommandations à ce sujet au chapitre 4 du présent volume.)

[traduction] En 1986, 44% des Inuit avaient moins de 15 ans. Ce large groupe que forment ces jeunes — nos futurs talents — n'est pas reconnu, ni suffisamment mis à contribution par la société actuelle. De nombreux jeunes sont en conflit avec leurs parents, car ils se trouvent coincés dans une période de transition. Ils sont tiraillés entre deux directions opposées, essayant d'un côté de suivre le mode de vie traditionnel de leurs parents, et de l'autre, de se préparer à vivre dans la société moderne et technologique.

Ineaq Korgak
Directrice exécutive, Baffin Regional Health Board
Iqaluit (Territoires du Nord-Ouest)
26 mai 1992[105]

Dans le cadre d'une étude réalisée pour Pauktuutit, des femmes inuit expriment également leur préoccupation au sujet des jeunes[106]. Le problème le plus grave est l'absence de sentiment d'identité et la confusion engendrée par le conflit entre les cultures inuit et non autochtone. Les chercheurs font observer dans l'étude que les problèmes d'une société en transition semblent se manifester davantage chez les jeunes. Pourtant, tout en ayant conscience des difficultés des jeunes, on a confiance en leur capacité à les surmonter.

[traduction] Nous traversons une période très difficile, mais notre culture est restée vivante et peut s'adapter. Notre «ciment» culturel est solide, et lorsqu'on parle d'un avenir où seraient combinés les meilleurs éléments du passé et les meilleurs éléments du présent, ce n'est pas un cliché — c'est possible.

Rosemarie Kuptana
Présidente, Inuit Tapirisat du Canada
Toronto (Ontario), 26 juin 1992

Le racisme dans les villes et ses effets sont aussi un sujet de préoccupation:

[traduction] Il y a du racisme dans les écoles. Nos enfants ne se sentent

pas bien lorsqu'ils reviennent de l'école et ils gardent ça en eux. Arrivés à l'adolescence, ils s'attaquent violemment aux leurs.

Vicki Wilson
Aboriginal Women's Council of Saskatchewan
Saskatoon (Saskatchewan), 28 octobre 1992

Dans le chapitre 7 du présent volume, sur les questions urbaines, nous soulignons que le racisme dont les autochtones sont la cible est l'un des aspects les plus pénibles de la vie urbaine. En écoutant les témoignages, il nous est apparu clairement que les femmes autochtones étaient souvent en première ligne pour lutter contre le racisme et favoriser le changement.

[traduction] Comme femmes, nous devons promouvoir le sentiment d'identité, personnel et collectif. C'est l'image que nous avons de nous-mêmes et la manière dont nous pensons que les autres nous voient qui nous donnent une vision positive de nous-mêmes. Lorsque nous luttons pour faire reconnaître notre patrimoine culturel, notre fierté et notre estime de nous-même grandissent. En tant que femmes, nous avons le pouvoir de mettre fin au racisme. Pour cela, nous devons redéfinir les moyens dont nous pouvons faire valoir l'intérêt de la diversité culturelle et les appliquer dans nos relations quotidiennes avec nos enfants. Ces efforts seront récompensés, car nos enfants métis deviendront des adultes à l'identité plus forte et plus riche.

Betty Ann Barnes
Directrice des services sociaux
Nechako Fraser Junction Metis Association
Prince George (Colombie-Britannique)
31 mai 1993

[traduction] Pousser les enfants autochtones à se fixer des buts pour l'avenir est ce à quoi je travaille à l'école primaire. Leur imagination débordante et leur désir ardent de réussir doivent être cultivés à ce niveau, et il faut continuer à les encourager durant toutes leurs études secondaires.

Colleen Wassegijig
Toronto (Ontario)
3 novembre 1992

Les femmes autochtones nous ont rappelé que ce sont les jeunes

d'aujourd'hui qui, majoritairement, auront la responsabilité de gérer les nouveaux rapports entre les autochtones et les non-autochtones du Canada. Le point de vue de la jeunesse autochtone et ses aspirations revêtent donc une importance capitale, et c'est ce thème que nous abordons dans le chapitre 4 du présent volume.

8.4 Les personnes âgées

Si l'on se préoccupe du sort des jeunes dans les collectivités autochtones, on s'inquiète tout autant de celui des anciens et des personnes âgées. Comme l'une des intervenantes l'a fait remarquer, il est urgent d'améliorer les conditions d'existence des personnes âgées:

[traduction] Trop de personnes âgées sont négligées, qu'elles se trouvent à l'hôpital ou dans un foyer. Certaines vivent même dans une petite pièce louée, n'ayant, pour tout mobilier, qu'un petit réchaud, un lit et une chaise en bois, alors qu'elles ont besoin de soins.

Dorothy Betz
Présidente, KeKiNan Centre
Winnipeg (Manitoba), 22 avril 1992

Dans notre analyse de la famille (chapitre 2, volume 3), nous avons observé que, parmi les autochtones, les personnes âgées risquaient tout particulièrement d'être victimes d'exploitation financière. Les personnes âgées vivent de leur pension ou de l'assistance sociale et, pour ajouter à ce revenu, chassent ou cultivent un jardin. Certains enfants ou petits-enfants intègrent les retraités au réseau d'entraide, accomplissant des tâches quotidiennes en échange d'une aide financière ou autre. Mais, dans certains cas, des gens exploitent les personnes âgées et vont parfois jusqu'à les terroriser.

Le KeKiNan Centre illustre le rôle important joué par les femmes dans la conception de méthodes holistiques destinées à améliorer la qualité de vie des autochtones. Le centre, créé par la Manitoba Indian Nurses Association et l'Indian and Metis Senior Citizens Group de Winnipeg, est le premier foyer pour personnes âgées réservé aux autochtones vivant dans les villes canadiennes. L'intention première était de créer un centre de services gériatriques pour les autochtones de Winnipeg, mais le projet a été adapté,

et des unités d'habitation supervisées (30 logements) ont été ajoutées aux unités de soins pour personnes âgées (services gériatriques). Les premiers résidents de KeKiNan se sont installés le 1er décembre 1991.

La philosophie de KeKiNan vise à faire en sorte que les personnes âgées

• participent au processus décisionnel;

• vivent en sécurité, et dans la dignité et le confort;

• puissent se livrer aux activités qui les intéressent et être productives au sein de la collectivité;

• bénéficient des services médicaux, sociaux et autres auxquels les autres ont accès; ces services sont fournis à l'intérieur du centre dans un climat d'ouverture culturelle et de respect.

Le concept a été repris dans d'autres régions du pays.

[traduction] Nos anciens doivent participer plus activement à la guérison, être des exemples pour les jeunes auxquels ils doivent transmettre notre culture et nos traditions. Donnez aux anciens qui sont en bonne santé une chance de jouer le rôle de conseillers au sein de nos collectivités. Nous pensons que les récits de nos grands-mères et de nos grands-pères sont riches d'enseignements. Nous devons renouer avec cette tradition qui s'est perdue. Un centre pour les anciens qui n'ont pas de famille doit être un milieu sûr et sain. Ce doit être un lieu de refuge, où il est possible de recevoir des soins, où des mets traditionnels sont servis, où des loisirs sont organisés; enfin, le personnel doit être autochtone.

Lillian George
Directrice des programmes
Sexual Abuse Treatment Services Program
Prince George (Colombie-Britannique)
31 mai 1993

8.5 Gagner sa vie

La population autochtone a nettement augmenté au cours des dernières

années, en raison notamment d'un taux de naissance élevé et d'un taux de mortalité en baisse. En conséquence, la population d'âge actif s'accroît rapidement, et cette tendance devrait se maintenir au cours des années à venir.

En 1991, le taux d'activité des femmes autochtones dépassait celui des hommes autochtones. Et elles sont de plus en plus nombreuses à entrer dans le marché du travail. Certaines femmes autochtones occupent des postes de direction dans des établissements de formation et des organismes de développement économique autochtones nouvellement créés ou bien établis et sont, de ce fait, très conscientes des difficultés que doivent surmonter les femmes autochtones. Citons par exemple Isabelle Impey, présidente de l'organisation Metis Women of Saskatchewan et directrice du Gabriel Dumont Institute of Native Studies and Applied Research. Cet institut a pour mandat de contribuer à la renaissance et à l'essor de la culture métisse ainsi qu'à la conception, à la création et à la prestation de programmes et de services éducatifs et culturels. Mme Impey nous a décrit certaines des difficultés auxquelles se heurtent les Métisses.

[traduction] Nous avons découvert que de nombreuses étudiantes qui s'inscrivent à nos cours élèvent seules un ou plusieurs enfants. Et s'il s'agit, par exemple, d'une étudiante qui obtient le diplôme du programme de formation des enseignants, il lui faudra 14 ans pour rembourser le prêt étudiant à partir de l'année où elle commence à enseigner. Cela signifie qu'elle vit sous le seuil de la pauvreté lorsqu'elle a son premier emploi. […] Elle ne peut subvenir aux besoins de sa famille et c'est ainsi que se perpétue le cycle de la pauvreté. […] Il vaut mieux, parfois, s'adresser à l'aide sociale et bénéficier de subventions et de services de garde, que d'aller enseigner. Il est inacceptable que des femmes soient mises dans une telle situation aujourd'hui.

Isabelle Impey
Directrice exécutive
Gabriel Dumont Institute of Native Studies and Applied Research
Saskatoon (Saskatchewan), 12 mai 1993

En se lançant en affaires, de nombreuses femmes autochtones se rendent compte que leurs efforts contribuent au développement économique de leur collectivité:

[traduction] Que quelques personnes ou quelques familles deviennent riches au sein d'une collectivité où règnent le sous-emploi ou la pauvreté, cela ne présente aucun intérêt pour nous. La plupart des programmes et des stratégies de développement économique gouvernementaux sont conçus pour aider la petite poignée de gens qui connaissent les rouages du système; ces programmes et ces stratégies ne sont pas pensés en fonction de la nécessité de promouvoir le développement économique à l'échelle de la collectivité. […] De plus, ils ne sont pas conçus en fonction des femmes.

Simona Arnatsiaq-Barnes
Agent de développement économique, Pauktuutit
Ottawa (Ontario), 2 novembre 1993

Mme Arnatsiaq-Barnes a décrit deux projets qui illustrent l'optique des femmes inuit face au développement économique. À Arctic Bay, le groupe de femmes a aménagé un établissement qui comprend un centre de couture et une garderie. Le deuxième projet, lancé par le groupe à Igloolik, prévoit l'établissement d'un centre de fabrication et de vente de vêtements traditionnels, qui offrirait en même temps des services d'entraide aux victimes de violence familiale. Les femmes d'Igloolik engagées dans ce projet ont déclaré qu'elles n'étaient pas disposées à séparer artificiellement leurs besoins pour que leur projet réponde aux critères des programmes en vigueur et aux directives sur le financement.

L'Economic Development for Canadian Aboriginal Women (EDCAW) est un organisme à but non lucratif représentant les intérêts des femmes autochtones dans le développement économique. Dans son énoncé de mission, l'EDCAW affirme que son objectif est de «rétablir la qualité de vie des autochtones en aidant les femmes autochtones à participer davantage aux économies canadienne et mondiale». Au cours de ses nombreuses consultations auprès des femmes autochtones, l'EDCAW a relevé un certain nombre d'obstacles à la création d'entreprises: le manque d'accès aux établissements de crédit habituels, la difficulté de trouver des capitaux de démarrage et de financer un actif faible, et enfin, le problème de l'accès à une formation en finances et en gestion d'entreprise.

[traduction] Les indicateurs socio-économiques donnent vraiment à penser que les femmes autochtones sont moins susceptibles de satisfaire aux critères appliqués aux prêts ordinaires par les établissements financiers. Il faut noter aussi que la majorité des entreprises dont les propriétaires sont

des femmes autochtones sont des petites ou des micro-entreprises. […] Nombre d'établissements financiers n'ont pas de succursales dans le Nord ou dans les collectivités autochtones rurales. Les femmes autochtones se sentent mal à l'aise dans leurs rapports avec les établissements financiers, n'ayant pas l'habitude de traiter avec eux. […] En plus, sans le volet épargne d'un service financier, il est impossible de trouver les capitaux propres nécessaires au lancement d'une entreprise. […]

Ces lacunes peuvent être comblées si nous ne perdons pas de vue un élément important, à savoir […] que les femmes autochtones qui veulent créer une entreprise ne doivent pas demeurer dans une économie parallèle. Les collectivités autochtones et leur activité économique ne se développeront pas sans la pleine participation des femmes d'affaires autochtones et de leurs entreprises.

Pat Baxter
Coordonnatrice nationale
Economic Development for Canadian Aboriginal Women
Ottawa (Ontario), 1er novembre 1993

Les femmes autochtones actives à l'échelle locale ou nationale ont défini leur conception du développement économique, qui doit assurer la santé, l'éducation et la pleine participation de tous les membres de leurs collectivités:

[traduction] Nous aimerions vous parler de notre conception, à nous les Gitksans et les Wet'suwet'ens, du développement économique. Nous y sommes venus à la suite d'une série de consultations locales qui ont commencé en septembre 1990. Les Gitksans et les Wet'suwet'ens s'intéressaient au développement économique. Les gens guériront les autres ou seront guéris de leur malaise social ou spirituel. On dressera l'inventaire des compétences de chacun. L'éducation et la formation […] se poursuivront. […] La gestion se fondera sur les principes des Gitksans et des Wet'suwet'ens, notre système de gouvernement autonome. Les «house groups» des Gitksans et des Wet'suwet'ens seront en bonne santé. […] Nous avons le mandat de favoriser la participation accrue des «Hereditary House Groups», des collectivités et de chacun au développement d'une économie durable.

Violet Gellenbeck

Présidente, Gitksan and Wet'suwet'en Economic Development Corporation
Kispiox (Colombie-Britannique), 16 juin 1992

Les gouvernements autochtones doivent pouvoir reprendre la maîtrise réelle de leur économie s'ils veulent trouver une forme de développement adaptée à leur culture et à leurs besoins. Pour ce faire, ils doivent être investis de divers pouvoirs, en tant que gouvernements, sur la sphère économique. De plus, ils doivent être en mesure de façonner leur économie par l'intermédiaire de leurs institutions de développement économique. Nous avons donc recommandé, au chapitre 5 du volume 2, que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux concluent des ententes de développement économique à long terme avec les nations autochtones (ou des institutions représentant plusieurs nations), afin de fournir un financement pluriannuel à l'appui des objectifs et des principes convenus de développement économique. Les femmes doivent participer activement à la mise sur pied de ces institutions et de ces mécanismes, de sorte que leurs points de vue se reflètent dans les efforts de développement économique et qu'elles aient autant de chances que quiconque d'en retirer des avantages.

Par ailleurs, étant donné qu'elles sont particulièrement actives dans le secteur des petites et des microentreprises, les femmes ont des besoins qui requièrent une attention spéciale de la part des nations autochtones, lorsque celles-ci s'attachent à favoriser l'expansion des entreprises. Dans le cadre de notre analyse du développement économique, nous avons donc souligné l'importance des programmes de prêts et d'appui aux microentreprises et fait ressortir la contribution que peut faire la très petite entreprise au développement économique d'une collectivité et l'intérêt qu'elle représente pour les femmes en particulier, à qui elles assurent un revenu. Nous avons aussi demandé l'expansion des programmes de prêts aux microentreprises, qui constituent l'un des moyens importants de développer ce secteur.

Sur la question de l'accès aux capitaux propres, l'Economic Development for Canadian Aboriginal Women a recommandé qu'on élargisse le mandat des sociétés de financement des autochtones (SFA) de façon à ce que toutes les femmes autochtones y aient accès, qu'un plus grand nombre de femmes autochtones participent aux processus décisionnel des SFA, et que les SFA créent des programmes et des services destinés aux femmes autochtones[107]. Dans le chapitre 5 du volume 2, nous avons recommandé que les SFA prennent, avec l'aide du gouvernement fédéral, les mesures

nécessaires pour accroître leur efficacité administrative, leur collaboration avec les autres sociétés et leur capacité de répondre aux besoins de leur clientèle autochtone.

Dans notre analyse des questions liées à la création d'emplois, au chapitre 5 du volume 2, nous avons insisté sur la nécessité de mesures intégrées en vue de permettre aux autochtones de trouver des emplois réellement productifs et viables. Nous avons recommandé la mise sur pied d'un projet spécial relatif à l'emploi et à la formation, dans le cadre duquel les mécanismes existants seraient utilisés lorsqu'ils sont efficaces ou améliorés dans le cas inverse (notamment les mesures d'équité en matière d'emploi, qui peuvent aider les femmes autochtones à se tailler une place sur le marché du travail).

Nous avons étudié les questions de formation et d'éducation dans le chapitre 5 du volume 3. Parmi les principales recommandations présentant un intérêt pour les femmes autochtones, mentionnons la reconnaissance du droit des peuples autochtones d'établir leurs propres systèmes d'éducation à tous les niveaux. L'autonomie gouvernementale, dans ce domaine, signifie la capacité de légiférer, de fixer des normes, d'établir des politiques et de réglementer tous les aspects liés à l'éducation des citoyens autochtones. Nous avons recommandé également que les gouvernements autochtones se chargent de tous les aspects de l'éducation et de la formation professionnelle des adultes, notamment de la conception des programmes, de la définition des critères, de la langue d'instruction et de l'affectation interne des fonds. Nous pensons que les femmes autochtones participeront pleinement à la mise en œuvre de ces recommandations.

Nos consultations publiques et nos études ont révélé que les organisations, les groupes et les réseaux de femmes étaient nombreux et très diversifiés. Certains existent depuis longtemps, alors que d'autres viennent d'être créés. Il serait possible de profiter davantage des connaissances et des compétences concentrées au sein de ces groupes, notamment pour recenser les besoins et faciliter la recherche de nouvelles solutions, de nouvelles stratégies et de nouvelles méthodes qui intéressent les femmes autochtones. Une liste des groupes de femmes autochtones et de leurs activités, ou une base de données à ce sujet, serait un outil précieux pour garantir le meilleur partage possible des expériences et des talents.

Recommandation

La Commission recommande:

4.2.3

Que les gouvernements autochtones et les organismes de planification ayant pour mandat d'élaborer de nouvelles structures de service dressent, en collaboration avec les organisations de femmes, la liste des services, des organisations et des réseaux existants, pour qu'on puisse s'appuyer sur les acquis et assurer une continuité dans les efforts entrepris.

9. Conclusion

Au cours de nos audiences publiques à Calgary, Gerri Many Fingers a exprimé un sentiment que partagent de nombreuses femmes autochtones quant à l'avenir qu'elles souhaitent pour leurs enfants et au rôle qu'elles peuvent jouer pour que ce désir devienne réalité.

[traduction] Ce que nous voulons, c'est donner à nos enfants le droit à l'espoir, une vie débarrassée de la violence psychologique ou physique, de la toxicomanie, du racisme et du sexisme. […] Nous sommes conscientes des difficultés d'ordre politique, social, psychologique et spirituel auxquelles font face quotidiennement les nôtres, qu'ils vivent en réserve ou hors réserve. […] Nous sommes la terre elle-même, la terre fertile qui produit, qui crée et qui nourrit l'avenir. Nous, les femmes, nous représentons la sécurité chez nous et dans la collectivité. […] Nous sommes celles qui peuvent et qui doivent s'unir, unir nos familles et nos communautés. Nous dépendons les unes des autres et nous ne pouvons plus être séparées, comme cela a été le cas pour beaucoup d'entre nous par le passé. Notre existence, le rôle que nous jouons nous dictent d'agir pour le changement, pour une vie de lumière, d'espoir, de sécurité et d'amour.

Gerri Many Fingers
Directrice exécutive
Calgary Native Women's Shelter Society
Calgary (Alberta), 26 mai 1993

Dans le présent chapitre, nous avons étudié la place des femmes

autochtones et le rôle qu'elles jouent dans le contexte social et sous le régime juridique actuels, ainsi que le rôle qu'elles joueront dans l'avenir. Même si, aujourd'hui, elles doivent parfois lutter pour se faire entendre, les femmes exerçaient autrefois une influence importante et étaient respectées dans de nombreuses collectivités autochtones. Leurs témoignages au cours de nos audiences et leurs propos rapportés dans les études préparées à notre intention nous ont fait mieux comprendre de quoi était fait leur quotidien et les événements qui ont transformé leur situation[108].

Les témoignages des femmes reproduits dans le présent chapitre ont de nombreux points communs, malgré la diversité de leurs origines. Toutes se préoccupent avant tout du bien-être de leurs enfants, de leur famille, de leur collectivité et de leur nation. Cette préoccupation englobe tous les aspects de notre mandat, de l'éducation à la justice, en passant par les terres et ressources, la fonction gouvernementale, la santé et l'environnement. Comme en témoignent leurs interventions, les femmes autochtones ont souvent été exclues: de leur communauté d'origine, des organes de décision et de la prise en main de leur avenir et de celui de leurs enfants. Elles ont exprimé avec force leur volonté de changer cette situation, de participer à toutes ces facettes de la vie et plus.

Que leurs préoccupations s'articulent autour de la *Loi sur les Indiens,* de la santé et des services sociaux, de la violence familiale, de l'équité et de la responsabilisation dans l'exercice de la fonction gouvernementale ou du bien-être de la famille, les femmes autochtones agissent avec courage et ténacité pour que se matérialise l'avenir qu'elles souhaitent pour les prochaines générations. Elles ont affirmé que les gouvernements et tous les autochtones doivent accepter et reconnaître la contribution des femmes et les traiter avec respect, et trouver des moyens utiles de faire participer tous les citoyens à la reconstruction des nations autochtones.

Malgré les obstacles qu'elles doivent souvent surmonter, les femmes autochtones, parce qu'elles donnent la vie, transmettent la langue et la culture et s'occupent des enfants, veulent contribuer à cet effort collectif. Elles souhaitent rétablir l'harmonie au sein de leurs collectivités, en vue de reconstruire des nations fortes.

Les femmes autochtones ont un génie particulier pour la survie. Elles ont dû s'adapter à de nombreux changements. Elles ont contribué et contribuent

beaucoup à l'amélioration de la qualité de vie des autochtones. Elles s'expriment sur toute une série de questions et font preuve de leadership en lançant des projets communautaires qui ont pour but de les habiliter et, par ricochet, d'habiliter leurs familles et leurs collectivités. Elles ont une perspective globale de la résolution de problèmes et de la prise de décision. La société future, telle qu'elles la voient, est une société intégrée fondée sur la bonté, l'honnêteté, le partage et la force grâce à l'entraide.

Au fur et à mesure que les peuples autochtones définiront et établiront des gouvernements autonomes, ils devront tenir compte du point de vue des femmes afin de s'orienter dans cette tâche. Nous voulons adresser des paroles d'encouragement à toutes celles qui sont venues témoigner devant nous mais, plus encore peut-être, à celles qui n'ont pu le faire. Nous sommes conscients de l'importance de la contribution des femmes autochtones partout au pays; elles ont un rôle de premier plan indispensable à jouer à l'échelle locale et nationale. Les femmes autochtones sont les gardiennes des valeurs, de la culture et des traditions de leurs peuples. Elles aident immensément à la guérison des familles et des collectivités. Elles tiennent absolument à partager avec les hommes autochtones leur sagesse, leur bienveillance, leur honnêteté et leur force, pour qu'ensemble ils puissent retrouver la fierté et la confiance nécessaires à la réédification de nations ayant à leur tête des dirigeants sages et résolus à assurer le bien-être de leurs citoyens ainsi que la viabilité culturelle, spirituelle et économique de leurs collectivités.

Notes:

* Il est possible que les tables des matières diffèrent légèrement dans les volumes eux-mêmes, en raison des dernières corrections apportées au texte.

* Les citations tirées de la transcription des audiences publiques de la Commission sont identifiées ainsi: nom de l'intervenant et de son organisme le cas échéant, suivi du lieu et de la date d'audience. Voir *sources* en début de volume.

1 Nongom Ikkwe, région sud-est du Manitoba, «Aboriginal Women's

Perspective on Self-Government», mémoire présenté à la Commission royale sur les peuples autochtones (crpa), 1993, p. 2. Voir *Un mot au sujet des sources* en début de volume.

2 Rowena General (Katsitsakwas), «A Case Study of the Traditional Roles of Women in Collective Decision Making in the Mohawk Community of Ahkwesa'hsne», étude réalisée pour la crpa, 1993 (sans la note). Voir *Un mot au sujet des sources* en début de volume.

3 K. Knight, «Roles of Women in Decision Making (Kuujjuaq)», étude réalisée pour la crpa, 1994.

4 Cette projection pour 1996 se fonde sur les tendances récentes des taux de natalité, de mortalité et de migration chez les groupes autochtones avant 1991. On peut trouver de plus amples détails dans Mary Jane Norris, Don Kerr et Franùois Nault, «Projections of the Population with Aboriginal Identity in Canada, 1991-2016», étude réalisée par Statistique Canada pour la crpa, 1995.

5 K. Williams, «An Assessment of Historiographical Writings on First Nations Women in Canada», Université d'Ottawa, 16 décembre 1992, p. 1. L'étude fournit des données historiques sur le statut et le rôle des femmes de différentes nations, notamment chez les Hurons, les Montagnais-Naskapis, les Iroquois, les Tlingits, les Tsimshians, les Nootkas, les Chipewyans, les Micmacs et les Carriers.

6 Alison Prentice et coll. (dir.), «The First Women» dans *Canadian Women: A History*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich, 1988, p. 32.

7 Osennontion et Skonaganleh:r‡, «Our World», *Les cahiers de la femme*, vol. 10, nos 2 et 3, été-automne 1989, pp. 12 à 14.

8 Winona Stevenson, «Aboriginal Women's Studies: The State of the Field and a Call for Research», étude réalisée pour la crpa, 1992.

9 À l'exception des Inuit du Labrador, qui ont été convertis au christianisme par les missionnaires moraves à partir de 1771. Dès 1791, les Inuit convertis ont dû promettre d'envoyer leurs enfants à l'école. Les enfants ont été instruits en inuktitut sous la direction des missionnaires moraves,

jusqu'à ce que la province de Terre-Neuve prenne le contrôle du système d'éducation en 1949. Voir Tim Borlase, *Labrador Studies: The Labrador Inuit*, Happy Valley-Goose Bay, Labrador (Terre-Neuve), Labrador East Integrated School Board, 1993, p. 203.

10 Pauktuutit, *Arnait: The Views of Inuit Women on Contemporary Issues*, Ottawa, Pauktuutit, 1991, p. 6.

11 Nancy Wachowich et coll., «Unikaavut: Our Lives, Stories from the Lives of Three Generations of North Baffin Inuit Women», étude réalisée pour la crpa, 1994.

12 Janet Mancini Billson, «Violence Toward Women and Children» dans *Gossip: A Spoken History of Women in the North*, sous la direction de Mary Crnkovich, Ottawa, Canadian Arctic Resources Committee, 1990, p. 152.

13 Russel Lawrence Barsh et James Youngblood Henderson, *The Road: Indian Tribes and Political Liberty*, Berkley, University of California Press, 1980, p. vii.

14 Ovide Mercredi et Mary Ellen Turpel, *In The Rapids: Navigating the Future of First Nations*, Toronto, Viking, 1993, pp. 88-89.

15 Statuts provinciaux du Canada 1850, c. 42, art. 5. Et à l'effet de déterminer tout droit de propriété, possession ou occupation à l'égard de toute terre [...] les classes suivantes de personnes sont et seront considérées comme sauvages [...]

Premièrement. — Tous sauvages pur sang, réputés appartenir à la tribu ou peuplade particulière de sauvages intéressées dans la dite terre, et leurs descendants:

Deuxièmement. — Toutes les personnes mariées à des sauvages, et résidant parmi eux, et les descendants des dites personnes:

Troisièmement. — Toutes personnes résidant parmi les sauvages, dont les parents des deux côtés étaient ou sont des sauvages de telle tribu ou peuplade, ou ont droit d'être considérées comme tels:

Quatrièmement. — Toutes personnes adoptées dans leur enfance par des sauvages, et résidant dans le village ou sur les terres de telle tribu ou peuplade de sauvages, et leurs descendants.

Un texte législatif parallèle du Haut-Canada, *Acte pour protéger les sauvages dans le Haut Canada, contre la fraude, et les propriétés qu'ils occupent ou dont ils ont jouissance, contre tous empiètements et dommages*, Statuts provinciaux du Canada 1850, c. 74, art. 10, mentionnait simplement que la loi s'appliquait aux «sauvages, et à ceux qui sont mariés à des sauvages».

16 Acte pour abroger en partie et amender un acte intitulé: *Acte pour mieux protéger les terres et les propriétés des sauvages dans le Bas-Canada*, Statuts provinciaux du Canada 1851, c. 59, art. 2, où il est fait mention que: les personnes et classes de personnes suivantes, et nulles autres, seront considérées comme sauvages [...]

> *Premièrement*. Tous sauvages pur sang, réputés appartenir à la tribu ou peuplade particulière de sauvages intéressés dans les dites terres ou propriétés immobilières, et leurs descendants;
>
> *Secondement.* Toutes personnes résidant parmi les sauvages dont les père et mère étaient ou sont, ou dont l'un ou l'autre était ou est descendu de l'un ou l'autre côté, de sauvages, ou d'un sauvage réputé appartenir à la tribu ou peuplade particulière de sauvages intéressés dans les dites terres ou propriétés immobilières, ainsi que les descendants de telles personnes; et
>
> *Troisièmement.* Toutes femmes maintenant légalement mariées, ou qui le seront ci-après à aucune des personnes comprises dans les diverses classes ci-dessus désignées; les enfants issus de tels mariages, et leurs descendants.

17 Statuts provinciaux du Canada, 1857, c. 26.

18 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien [ci-après mainc], *Identification and Registration of Indian and Inuit People*, Ottawa, 1993.

19 Sally Weaver, «First Nations Women and Government Policy 1970-92: Discrimination and Conflict» dans *Changing Patterns: Women in Canada*, sous la direction de Sandra Burt, Lorraine Code et Lindsay Dorney, 2e éd., Toronto, McClelland & Stewart, 1993, p. 98. Sur ce point, Weaver s'exprime ainsi: [traduction] Le mode prédominant de filiation parmi les tribus a toujours été un mode bilatéral, c'est-à-dire que la filiation était établie autant par la branche maternelle que par la branche paternelle. Le deuxième mode le plus courant était la filiation matrilinéaire, soit la filiation établie à l'aide de la branche maternelle. La filiation patrilinéaire était beaucoup moins répandue.

20 *Acte pourvoyant à l'organisation du Département du Secrétaire d'État du Canada, ainsi qu'à l'administration des Terres des Sauvages et de l'Ordonnance*, S.C. 1868, c. 42, art. 15. La définition était pour ainsi dire identique à celle contenue dans la loi de 1850 relative au Bas-Canada (voir note 15).

21 *Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages, à la meilleure administration des affaires des Sauvages, et à l'extension des dispositions de l'acte trente-et-un Victoria, chapitre quarante-deux*, S.C. 1869, c. 6.

22 Certaines de ces mesures étaient les suivantes: adoption d'un régime de propriété foncière individuelle sur les réserves; autorisation de l'imposition du système électif «triennal» pour les chefs et les conseillers de certaines bandes; limitation des pouvoirs des conseils élus à une liste de matières relativement mineures, sous réserve, dans tous les cas, d'une confirmation officielle; enfin, disposition selon laquelle un homme indien émancipé pouvait léguer par testament sa terre à ses enfants (mais non à son épouse) conformément au droit provincial. Conùu à l'origine pour les Indiens plus «avancés» de l'Ontario et du Québec, ce texte fut par la suite appliqué au Manitoba et à la Colombie-Britannique, et plus tard à tout le Canada.

23 Lettre d'Hector Langevin à Sawatis Anionkiu Peter Karencho et d'autres Iroquois, Caughnawaga, Québec, 20 août 1869, Archives nationales du Canada (anc) groupe d'archives (rg) 10, vol. 528. Voir aussi D.E. Sanders, «The Bill of Rights and Indian Status» (1972) 7 *U.B.C. Law Review* 81 à la p. 98.

24 Les billets d'occupation ont été remplacés par les certificats de possession et d'occupation dans la version moderne de la *Loi sur les Indiens*. La notion qui figure dans la loi contemporaine est semblable cependant à celle qui se trouve dans la loi de 1869.

25 Des objections ont été soulevées dès le début par des groupements indiens. En 1872, le Grand Conseil des Indiens de l'Ontario et du Québec (fondé en 1870) a envoyé au ministre à Ottawa une lettre énergique qui renfermait le passage suivant:

[traduction] Les membres du Grand Conseil souhaitent aussi la modification de l'article 6 de la loi de 1869, de telle sorte que les Indiennes obtiennent le droit de se marier quand bon leur semble et avec qui bon leur semble; et cela sans s'exposer à l'exclusion ou à l'expulsion de leur tribu, ni à la perte des biens ou des droits qu'elles peuvent avoir de par leur appartenance à une tribu en particulier. (Anc, rg 10, série rouge, vol. 1934, dossier 3541)

Naturellement, ces objurgations ont été ignorées. Voir aussi *Historique de la Loi sur les Indiens*, sous la direction de John Leslie et Ron Maguire, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord, Centre de recherches historiques et d'études des traités, juin 1980, p. 73.

26 J.R. Miller, *Skyscrapers Hide the Heavens: A History of Indian-White Relations in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1989, pp. 194-95.

27 *Acte à l'effet de modifier de nouveau «l'Acte relatif aux Sauvages, 1880»*, S.C. 1884, c. 27, art. 5.

28 *Loi modifiant la Loi des sauvages*, S.C. 1920, c. 50, art. 2.

29 Lettre du sous-surintendant général Scott à Arthur Meighen, surintendant général des Affaires indiennes, 12 janvier 1920, reproduite dans anc, rg 10, vol. 6810, dossier 470-2-3, vol. 7. Voir aussi Leslie et Maguire, *Historique de la Loi sur les Indiens*, mentionné à la note 25.

30 *Loi modifiant la Loi des sauvages,* S.C. 1920, c. 50, art. 3. La disposition a été abrogée en 1922, mais rétablie en 1933 et conservée sous une forme

modifiée jusqu'en 1961, année où elle a finalement été supprimée pour de bon dans la *Loi modifiant la Loi sur les Indiens*, S.C. 1961, c. 9, art. 1.

31 Les alinéas 11c), d) et e) de la *Loi sur les Indiens*, S.C. 1951, c. 29, font tous de la ligne masculine un critère d'inscription d'une personne comme Indien.

32 Mainc, note de service du 2 juillet 1968, décrit dans Kathleen Jamieson, *La femme indienne devant la Loi: une citoyenne mineure*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1978. Le régime du «billet rouge» est aussi mentionné et décrit dans une décision récente de la Cour fédérale du Canada publiée dans *Bande de Sawridge* c. *Canada*, [1996] 1 C.F. 3 (Section de 1re instance).

33 *Loi modifiant la Loi sur les Indiens,* S.C. 1956, c. 40, par. 6(2).

34 *Loi modifiant la Loi sur les Indiens,* S.C. 1956, c. 40, art. 26.

35 Jamieson, *La femme indienne*, mentionné à la note 32.

36 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada*, Ottawa, Information Canada, 1970, pp. 269-270. Pour une étude de l'historique de la question, voir Douglas Sanders, «The Renewal of Indian Special Status» dans *Equality Rights and the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, sous la direction de Anne F. Bayefsky et Mary Eberts, Toronto, Carswell, 1986, p. 529.

37 *Re Lavell and Canada (A.G.)* (1971), 22 D.L.R. (3d) 182 (Cour de comté de l'Ontario). Voir aussi Weaver, «First Nations Women», mentionné à la note 19.

38 *Lavell* c. *Le procureur général du Canada*, [1971] C.F. 347.

39 *Bedard* c. *Isaac*, [1972] 2 O.R. 391 (Haute Cour de l'Ontario).

40 *Lavell* c. *Procureur général du Canada*; *Isaac* c. *Bédard*, [1974] R.C.S. 1349. Au nom de la majorité (5 contre 4), le juge Ritchie a estimé que la loi ne renfermait aucune discrimination non autorisée. À la page 1372, il

exprime l'avis qu'il n'y a pas d'analogie avec l'espèce *R.* c. *Drybones*, [1970] R.C.S. 282, étant donné que, en raison de sa nature pénale, la disposition de la *Loi sur les Indiens* se rapportant à l'alcool:

ne pouvait recevoir d'application sans que soit déniée à un *groupe racial* l'égalité de traitement dans l'administration et l'application de la loi devant les tribunaux ordinaires du pays, tandis qu'aucune semblable inégalité de traitement entre Indiens et Indiennes ne *résulte nécessairement* de l'application de l'al. *b*) du par. (1) de l'art. 12 de la *Loi sur les Indiens* [nous soulignons].

Personne ne sait tout à fait ce que signifie ce passage, mais il peut vouloir dire que les Indiennes ont la liberté d'épouser qui bon leur semble de telle sorte que l'alinéa 12(1)b) ne devient pas pour les Indiennes un facteur qui *résulte nécessairement* de leur statut d'Indienne. Ce raisonnement douteux n'a pas vraiment persuadé les juristes. L'arrêt est habituellement invoqué à l'appui de la proposition selon laquelle le Parlement peut, du moins dans le contexte de la *Déclaration canadienne des droits,* exercer une discrimination contre certaines catégories de gens, dans la poursuite d'objectifs fédéraux par ailleurs valides. Voir Jack Woodward, *Native Law*, Toronto, Carswell, 1989, p. 146.

41 Voir Weaver, «First Nations Women», mentionné à la note 19.

42 L'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, c. H-6, est libellé comme suit: La présente loi est sans effet sur la *Loi sur les Indiens* et sur les dispositions prises en vertu de cette loi.

43 [1981] 2 *Human Rights Law Journal* 158; 68 I.L.R. 17. Le Canada a été critiqué par le Comité des droits de l'homme établi conformément au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques,* instrument dont le Canada est signataire. Le Pacte, l'un des documents qui ont influencé le développement de la Charte*,* renferme, en matière de droits de la personne, de nombreuses dispositions semblables aux protections énoncées dans la Charte. Le Comité des droits de l'homme a concentré son analyse sur l'alinéa 12(1)b) et estimé qu'il niait sans justification à Sandra Lovelace, qui avait perdu son statut d'Indienne et son appartenance à la bande au moment de contracter un mariage mixte, son droit d'avoir sa propre vie culturelle et sa propre langue aux termes de l'article 27 du Pacte, en tant

que membre d'une minorité ethnique, en commun avec les autres membres de sa bande. Le Comité a jugé que la perte du statut d'Indienne de Mme Lovelace à la suite de son mariage mixte n'était pas justifiée ou nécessaire pour préserver l'identité de la bande Tobique dont elle avait été membre. L'affaire est analysée dans Anne F. Bayefsky, «The Human Rights Committee and the Case of Sandra Lovelace» (1982) 20 *Annuaire canadien de Droit international* 244.

44 Sous réserve de l'exception mineure selon laquelle, lorsque des bandes admettent en leur sein des personnes n'ayant pas le statut d'Indien, ces personnes seront, à certaines fins prévues par la *Loi sur les Indiens*, «réputées» être des Indiens inscrits, conformément à l'article 4.1. La *Loi sur les Indiens* s'appliquera donc à ces personnes comme si elles étaient des «Indiens». Notons à cet égard que la disposition ne vise que les articles portant essentiellement sur la résidence dans les réserves et n'englobe pas les Indiens réputés tels à d'autres fins, par exemple le soutien financier reùu du gouvernement fédéral ou l'aide à l'éducation postsecondaire. Dans ces cas et les cas connexes, seuls les Indiens inscrits seront comptés.

45 La condition du paragraphe 77(1) selon laquelle l'électeur doit «résider ordinairement sur la réserve» a été déclarée invalide en première instance dans une action engagée par des membres résidant hors réserve. Il s'agit de l'affaire *Corbiere* c. *Canada*, [1994] 1 C.N.L.R. 71. (Appel avait été interjeté au moment de la rédaction de ces lignes.)

46 Mainc, *Répercussions des modifications apportées à la* Loi sur les Indiens *en 1985 (projet de loi C-31): Rapport sommaire*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1990 [ci-après *Rapport sommaire sur le projet de loi C-31*].

47 *Rapport sommaire sur le projet de loi C-31*, p. ii.

48 *Rapport sommaire sur le projet de loi C-31*, p. 4.

49 *Rapport sommaire sur le projet de loi C-31*, p. 5.

50 *Rapport sommaire sur le projet de loi C-31*, pp. 9 et 11.

51 Chiffres fournis par le bureau de liaison du mainc, 5 juillet 1995.

52 Selon le *Rapport sommaire sur le projet de loi C-31*, 90% des personnes inscrites en vertu du projet de loi C-31 vivent encore hors réserve.

53 *Rapport sommaire sur le projet de loi C-31*, p. 16.

54 *Rapport sommaire sur le projet de loi C-31*, p. iii.

55 *Rapport sommaire sur le projet de loi C-31*, p. ii. Le chiffre précis est 77%.

56 *Rapport sommaire sur le projet de loi C-31*, p. iv.

57 *McIvor* c. *Registrar diand*, Cour suprême de la Colombie-Britannique, no CC5/89. Selon l'information reùue du ministère fédéral de la Justice, cette affaire n'avait pas encore été jugée en octobre 1995.

58 Les bandes constituées depuis 1985 n'ont pas été déclarées bandes au sens où l'entend la *Loi sur les Indiens*. Elles résultent plutôt du pouvoir conféré au ministre par l'article 17 de «fusionner» des bandes ou de «constituer» de nouvelles bandes à partir de bandes existantes. Selon l'information reùue du registraire du mainc, la dernière bande constituée par déclaration du gouverneur en conseil est la bande Conne River de Terre-Neuve; c'était en 1984.

59 *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, c. P-21; *Rapport sommaire*, mentionné à la note 46, p. 5.

60 Manitoba, Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal People, *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*, vol. 1: *The Justice System and Aboriginal People*, Winnipeg, Queen's Printer, 1991, p. 204.

61 Assemblée des Premières nations/Native Women's Association, «Joint Statement on Bill C-47», 22 juin 1984. Le projet de loi C-31 s'est fortement inspiré du projet de loi C-47. Dans ce communiqué, les deux regroupements revendiquent en huit points le droit des Premières nations d'établir leurs propres critères d'appartenance.

62 Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien concernant: Projet de loi C-31, Loi modifiant la *Loi sur les Indiens*, Ottawa, le 14 mars 1985, fascicule no 16, pp. 7-8.

63 Stewart Clatworthy et Anthony H. Smith, «Population Implications of the 1985 Amendments to the Indian Act», étude réalisée pour l'Assemblée des Premières nations, Ottawa, 1992, pp. vii-viii [ce sont les auteurs qui soulignent].

64 *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, c. I-5, art. 10.

65 *Loi sur les Indiens*, par. 2(1). L'issue de l'appel dans l'affaire *Corbiere* c. *Canada*, mentionné à la note 45, pourrait influer sur cette définition.

66 Cet aspect pourrait lui aussi être touché par l'issue de l'appel dans l'affaire *Corbiere* c. *Canada*.

67 Clatworthy et Smith, «Population Implications», mentionné à la note 63, p. 20. Les auteurs notent à cet égard que l'adoption d'un code avait notamment pour objet d'exclure des membres de la bande une partie des personnes qui avaient obtenu leur inscription en vertu du projet de loi C-31.

68 Selon le paragraphe 77(1) de la *Loi sur les Indiens* de 1985, les électeurs qui ont qualité pour voter aux élections des conseils de bande doivent résider ordinairement sur la réserve.

69 *Rapport sommaire sur le projet de loi C-31*, mentionné à la note 46, p. v.

70 *Rapport sommaire sur le projet de loi C-31*, pp. 23-24, 43.

71 Il s'agit là d'un problème sur lequel le Congrès des peuples autochtones a attiré l'attention dès 1985. Il a proposé que les codes soient publiés à la *Gazette du Canada* ou à une gazette autochtone spéciale, et il a fait déposer son avis sur le sujet à l'occasion d'une rencontre intergouvernementale à Québec. Voir Congrès des peuples autochtones, «Un répertoire autochtone national», document 830-507/009 déposé à la Réunion fédérale-provinciale-territoriale des ministres responsables des

affaires autochtones et des dirigeants des organismes autochtones nationaux, Québec, les 17 et 18 mai 1994.

72 Selon l'information reùue du ministère fédéral de la Justice, une douzaine de causes se rapportant au projet de loi C-31 et à ses répercussions sont devant les tribunaux.

73 *Bande de Sawridge,* mentionné à la note 32, à la p. 137. Au moment de la rédaction de ces lignes, l'appel avait été interjeté.

74 Clatworthy et Smith, «Population Implications», mentionné à la note 63, pp. 18-19.

75 Selon Clatworthy et Smith, «Population Implications», p. vii, les codes d'appartenance qui sont restrictifs auront les effets suivants:

[traduction] La population des Indiens inscrits augmentera probablement pendant deux générations, pour finalement commencer à chuter. À notre avis, il ne s'agit pas de savoir si cela se produira, mais plutôt quand et à quel rythme. Le facteur critique concerne l'estimation du taux futur des mariages mixtes (ou des alliances entre Indiens et non-Indiens). Si l'on présume que le taux actuel (34%) augmentera de dix points aux cours des quarante prochaines années, alors la population indienne commencera à décro”tre dans cinquante ans ou dans deux générations. Pour les codes d'appartenance fondés sur la règle des deux parents, la baisse commencera dans une génération.

76 Selon le paragraphe 10(2) du projet de loi C-31, une bande «peut [...] prévoir une procédure de révision des décisions portant sur l'appartenance à ses effectifs». De toute évidence, l'emploi du mot «peut» enlève tout caractère d'obligation.

77 Les exemples qui suivent sont tirés de Clatworthy et Smith, «Population Implications», mentionné à la note 63, pp. 54 à 72.

78 *Rapport sommaire sur le projet de loi C-31*, mentionné à la note 46, p. 14. On a demandé aux répondants d'essayer de se souvenir à quel moment ils avaient demandé à obtenir ou recouvré leur statut d'Indien et d'expliquer pourquoi il était important pour eux de faire cette demande. Tous les

commentaires ont été consignés. Les raisons les plus souvent mentionnées avaient trait à l'identité personnelle (41%); 21% des répondants ont parlé de culture ou de sentiment d'appartenance. Dix-sept pour cent des nouveaux inscrits ont déclaré que la correction d'une injustice était une raison importante, tandis que 7% ont fait allusion aux droits des Autochtones [...] Les répondants Âgés de plus de 25 ans invoquaient plus souvent que les plus jeunes des facteurs tels que l'identité personnelle, la culture et le besoin de corriger une injustice comme raisons de réclamer le statut d'Indien. Les plus jeunes se montraient plus intéressés aux avantages liés à l'éducation et étaient plus portés à déclarer que leur famille avait demandé le statut en leur nom ou les avait incités à le faire.

79 *Rapport sommaire sur le projet de loi C-31*, p. 26.

80 B.C. Native Women's Society, «Aboriginal Women and Divorce», mémoire présenté à la crpa, 1993, p. 11.

81 *Derrickson* c. *Derrickson*, [1986] 1 R.C.S. 285.

82 B.C. Native Women's Society, «Aboriginal Women and Divorce», p. 12.

83 Clatworthy et Smith, mentionné à la note 63.

84 Anduhyaun, «Our Role in Creating the Future Aboriginal Women Want», mémoire présenté à la crpa, 1992, pp. 2-3.

85 Anduhyaun, «Our Role», p. 11.

86 Indigenous Women's Collective of Manitoba, «Report on the Indigenous Women's Perspective in Manitoba», mémoire présenté à la crpa, 1993, p. 3.

87 Ontario Native Women's Association, «Breaking Free: A Proposal for Change to Aboriginal Family Violence», Thunder Bay (Ontario), 1989. Cette étude a montré que 8 femmes autochtones sur 10 ont été personnellement victimes de violence. De ces femmes, 87% ont été blessées physiquement et 57%, victimes d'abus sexuels.

88 Voir CRPA, *Choisir la vie: Un rapport spécial sur le suicide chez les*

autochtones, Approvisionnements et Services, Ottawa, 1995, pp. 20 et suivantes.

89 Voir crpa, *Par-delà les divisions culturelles: Un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1996, chap. 4, «La sécurité des femmes et des enfants dans les systèmes de justice autochtone», p. 293.

90 Jean Goodwill, «Historical Overview of Social, Political, Cultural and Economic Aboriginal Women's Organizations in Canada», étude réalisée pour la crpa, 1993.

91 First Nations Eagle Women's Circle, bulletin de l'Indian Homemakers' Association of B.C., mai 1993, p. 12. De l'information au sujet de cette association a aussi été présentée lors des audiences publiques de la Commission à Vancouver, le 3 juin 1993.

92 Les associations provinciales et territoriales ont continué à se développer; à l'exception du Métis National Council of Women (qui s'était adressé au Ralliement national des Métis), chacune des organisations ci-dessous a présenté une demande au Programme d'aide financière aux intervenants de la Commission et reùu des fonds:

- B.C. Native Women's Society, constituée en société en 1969
- Aboriginal Women's Council of Saskatchewan, 1971
- Ontario Native Women's Association, janvier 1972
- Nova Scotia Native Women's Association, début des années 70
- New Brunswick Indian Women's Council, formé au début des années 70 et constitué en société en juillet 1983
- Native Women's Association of Canada, 1974
- Association des infirmières et infirmiers autochtones du Canada, 1976

- Femmes autochtones du Québec, mai 1978
- Native Women's Association of the Northwest Territories, 1978
- Aboriginal Women's Council (Colombie-Britannique), formé en mars 1984
- Pauktuutit (l'association des femmes inuit), mars 1984
- Indigenous Women's Collective of Manitoba, 1986
- Nongom Ikkwe, 1987
- Women of the Metis Nation (Alliance), Alberta, mars 1988
- Economic Development for Canadian Aboriginal Women, juillet 1991
- Metis Women of Manitoba, décembre 1991
- Métis National Council of Women, 1992

Pour plus de renseignements, voir *Programme d'aide financière aux intervenants: Rapport final*, crpa, 1994.

93 Pauktuutit, *Arnait*, mentionné à la note 10.

94 Le Ralliement national des Métis n'a pas été formé avant 1983.

95 *Native Women's Association of Canada* [ci-après *nwac*] c. *Canada* (1992), 2 C.F. 462.

96 *Nwac* c. *Canada* (1992), 3 C.F. 192 à la p. 212.

97 *Afac [nwac]* c. *Canada*, [1994] 3 R.C.S. 627 aux pp. 664-665.

98 Aboriginal Women's Council of Saskatchewan, mémoire présenté à la crpa, 1993.

99 Commission d'établissement du Nunavut, «Two-Member Constituencies and Gender Equality: A ÔMade in Nunavut' Solution for an Effective and Representative Legislature», document de travail rendu public par la Commission d'établissement du Nunavut le 6 décembre 1994.

100 Voir aussi The Innu Nation and Mushuau Innu Band Council, *The People's Inquiry Report Gathering Voices: Finding Strength to Help Our Children*, Utshimasits, Ntesinan, juin 1992.

101 Lesley Paulette, «Midwifery in the North», étude réalisée pour la crpa, 1995.

102 Voir Aani Tuluguk, «Le centre Inuulitsivik et son projet de maternité» dans *Sur le chemin de la guérison: Rapport de la Table ronde nationale sur la santé et les questions sociales*, Ottawa, crpa, 1993, pp. 247-248.

103 Paulette, «Midwifery in the North», mentionné à la note 101.

104 Ministère du Procureur général de l'Ontario, lettre adressée à la crpa en date du 9 septembre 1993.

105 En 1991, 42,1% des Inuit avaient moins de 15 ans; voir Norris, Kerr et Nault, «Projections of the Population», mentionné à la note 4.

106 Pauktuutit, *Arnait*, mentionné à la note 10.

107 Economic Development for Canadian Aboriginal Women, «The Access to Financial Institutions by Aboriginal Business Women», mémoire présenté à la crpa, 1993.

108 Un certain nombre d'études sur la vie des femmes autochtones ont été réalisées pour la Commission, dont les suivantes: Cynthia Dunnigan, «Three Generation Life History Study of Metis Women in Alberta», 1993; Camil Girard, «Culture et dynamique interculturelle: Récits de vie de trois femmes du Saguenay-Lac-Saint-Jean», 1994; Vicki English-Currie, «Three-Generational Study: Grandmother, Mother, Daughter — Indian Residential Schools: Grandmother, Mother, Daughter Speak», 1994; Tammy Anderson Blumhagen et Margaret Seguin Anderson, «Memories and Moments:

Conversations and Re-Collections, Life History Project», 1994; Giselle Marcotte, «Métis, C'est Ma Nation. 'Your Own People' comme on dit: Life Histories from Eva, Evelyn, Priscilla and Jennifer Richard», 1995; Emily Masty, «Women's Three Generations: Life History Project in Whapmagoostui, Quebec», 1995; Nancy Wachowich et coll., «Unikaavut: Our Lives, Stories from the Lives of Three Generations of North Baffin Inuit Women», 1995.

3

Les anciens

[TRADUCTION] Nous avons constaté qu'un thème revenait assez souvent dans nos conversations avec différents groupes: celui de «l'île de la Tortue». Cette appellation désigne le continent nord-américain; l'île d'Ellesmere, au Nord, représente la tête de la tortue; le Labrador, la Floride, la Californie et l'Alaska, les nageoires; le Mexique, la queue. La carapace, soit le centre du continent, est divisée en 13 régions. Chaque région a son gardien et nous faisons partie de l'une d'elles. Pour désigner la tortue dans notre langue, nous utilisons le mot *Spoo-pii*, qui veut dire littéralement endroit surélevé.

C'est exactement à cet endroit que vous vous trouvez actuellement, endroit qui, de par sa configuration, favorise l'écoulement des eaux dans toutes les directions. Comme pour une vraie tortue, les différentes régions (ou membres) forment les éléments constitutifs d'une entité, l'île de la Tortue, symbole sacré pour nous. […]

Cette entité existe depuis longtemps. Elle nous est toujours utile, et nous l'utilisons. Elle a ses propres lois, son économie, son système éducatif, sa philosophie, sa langue ainsi que sa propre logique. Ce sont des choses qui nous ont toutes été utiles au cours des 500 dernières années et qui continuent de l'être. Il n'y a là rien de nouveau. Les gens devraient prendre conscience de sa nature et se rendre compte qu'elle ne représente pas une menace. Elle constitue notre identité; elle détermine qui nous sommes et ce que nous sommes. C'est une réalité on ne peut plus concrète et pratique qui m'accompagne au quotidien.

Stan Knowlton, Sik-ooh-Kotoki Friendship Society
Lethbridge (Alberta), 25 mai 1993*

LA TERRE OÙ NOUS VIVONS est connue des Premières nations sous le nom de l'île de la Tortue. Les rapports que les autochtones entretiennent avec cette terre sont régis par des règles et des principes dont l'origine se perd dans la nuit des temps. Les autochtones croient que le Créateur a prédéterminé la nature de leur relation avec l'île de la Tortue, de même qu'Il leur a fourni les outils et les moyens pour mener une vie qui en est l'expression. Dans leurs langues maternelles, ces peuples décrivent l'essence de leur relation avec le Créateur, le monde naturel, le monde animal et les autres êtres vivants qui sont considérés comme des dons du Créateur. Depuis des millénaires, les générations successives se sont légué le savoir lié au concept de l'île de la Tortue. En effet, elles se sont passé le flambeau de la sagesse ancestrale, des traditions, des rituels, des langues et des valeurs culturelles. Les anciens, les aînés, les grands-pères et les grands-mères ont joué un rôle primordial dans ce processus. Réputés pour avoir une connaissance et une expérience approfondies de la culture autochtone, ils sont perçus comme les dépositaires des enseignements philosophiques qui permettent de vivre en harmonie avec le Créateur et la création.

Guidés par les enseignements des anciens, les autochtones ont pu survivre et s'épanouir; de grandes nations ont pu coexister; le commerce a connu un grand essor; des alliances et des confédérations se sont formées pour servir les intérêts mutuels des peuples, et des relations internationales complexes ont vu le jour. Les nations concluaient des ententes en fonction de la compatibilité de leur conception du Créateur et de la Terre, notre mère. En temps de paix comme en temps de guerre, leurs relations étaient régies par un code de conduite.

Puis un grand changement s'est produit. Il y a quelque 500 ans, des étrangers ont traversé l'océan à destination de cette terre ancestrale, l'île de la Tortue, et l'ont baptisée le «Nouveau Monde». Les nouveaux venus pensaient avoir découvert un continent vierge. Ils ne savaient presque rien des indigènes, dont les pas avaient déjà frayé une multitude de routes et de sentiers. Ils ont fini par se familiariser avec les Premiers peuples, mais sans pour autant comprendre leurs lois, leurs coutumes ou les valeurs qui sous-tendent leurs relations avec l'île de la Tortue.

[TRADUCTION] Pour les Inuit, le territoire forme un tout qui comprend la mer, la terre, la lune, le soleil, le ciel et les étoiles; la terre et la mer n'ont

pas de limites et n'appartiennent à personne. L'—tre Suprême les a créées, mais ne nous les a pas données. Il nous a donné la vie pour que nous fassions partie du tout et pour que nous la partagions avec les autres êtres vivants, les oiseaux, les poissons, les mammifères et les plantes[1].

Pour leur part, les nouveaux venus avaient des croyances différentes, qu'ils ont cherché à répandre dans l'espoir d'amener les premiers habitants à voir le monde à leur façon. Il en a été autrement. Les aînés ont continué d'enseigner la sagesse ancestrale au sujet de la vie, d'expliquer la nature des rapports avec le Créateur et de préconiser la coexistence avec les frères et sœurs des règnes végétal et animal. Ils ont su transmettre le concept de cohabitation tel qu'il a été voulu par le Créateur.

Ces enseignements font partie de la tradition intellectuelle des nations autochtones du Canada. Ils sont les fondements mêmes des communautés autochtones. Ils façonnent la vision qu'elles ont de leurs rapports avec le Canada et avec la société canadienne. Pour bien saisir cette vision, nous devons étudier la philosophie qui la sous-tend.

Dans le présent chapitre, nous essaierons de jeter quelque lumière sur ce qu'on appelle communément la tradition intellectuelle nord-américaine. En vertu de son mandat, la Commission devait réaliser des études et formuler des recommandations concernant la situation et le rôle des anciens. Nous avons accordé une attention particulière aux anciens qui ont exposé leurs idées à la Commission, tant aux audiences publiques que dans les mémoires qu'ils nous ont fait parvenir. De plus, nous avons consacré une partie de notre recherche à étudier les préoccupations et le point de vue des anciens.

Ce chapitre, nous l'espérons, reflétera leur optique. Cela dit, nous n'avons nullement l'intention d'homogénéiser les différentes visions du monde des peuples autochtones. Nous reconnaissons néanmoins qu'il existe des problèmes communs aux êtres humains, auxquels toutes les sociétés doivent trouver des solutions — puisque leur survie en dépend — et que les solutions sont limitées. Les peuples autochtones ont des valeurs communes en raison de leurs racines profondément enfoncées dans le sol.

Les anciens nous ont confié qu'ils déploraient le manque de connaissances des Canadiens non autochtones au sujet des peuples autochtones, de leur

culture et de leur histoire. Ils sont convaincus que cette ignorance est la cause des malentendus actuels entre les Premiers peuples et le reste des Canadiens. Nous souhaitons donc transmettre dans ce chapitre le message des anciens, message ancré dans le passé, mais qui s'adresse aux générations futures.

1. Qui sont les anciens?

[TRADUCTION] Les anciens sont des personnes qui, par leurs connaissances, leur sagesse et leur expérience acquises au long de nombreuses années, ont mérité le respect et l'affection de leurs communautés. Ce sont également des personnes qui ont su donner l'exemple et contribuer au bien-être des autres. Ce faisant, ils sacrifient souvent un peu d'eux-mêmes, sous le rapport du temps, de l'argent ou des efforts[2].

[TRADUCTION] Les anciens, les aînés, les grands-pères et les grands-mères ne se contentent pas de préserver le savoir ancestral. Ils l'appliquent au quotidien[3].

Les anciens sont généralement, mais non exclusivement, des membres âgés de la communauté. Ce sont des personnes qui ont vécu longtemps, qui ont contemplé maintes fois le cycle des saisons et vu changer le monde autour d'eux. Dans de nombreuses cultures autochtones, on estime que la vieillesse s'accompagne de certaines caractéristiques, notamment la perspicacité, la sagesse et l'autorité, qu'on ne retrouve guère dans les premières périodes de la vie. Traditionnellement, les personnes qui atteignaient un certain âge faisaient office de conseillers, de guides et de personnes-ressources pour les jeunes qui cherchaient encore à donner un sens à leur vie. Les anciens avaient déjà acquis une vaste expérience et, à ce titre, pouvaient donner des conseils en s'inspirant de leur connaissance de la tradition et de leur vécu personnel.

Pour les Ojibwas, la vie se compose de quatre collines — l'enfance, la jeunesse, l'âge adulte et la vieillesse — qu'il faut gravir successivement. Pour vivre pleinement sa vie, une personne doit connaître des expériences propres à chacun des âges de la vie. La vieillesse, généralement porteuse de sagesse et de réflexion, est le point culminant de cette évolution

personnelle et spirituelle de la personne. En revanche, chez les Gwich'ins, on ne fait partie des anciens que lorsqu'on a vu cinq générations. On estime que les aînés ont reçu des dons, ceux de l'expérience et de la connaissance, dont ils peuvent faire profiter leur communauté.

Cependant, l'âge à lui seul ne suffit pas à faire de quelqu'un un ancien. C'est pourquoi dans de nombreuses langues autochtones, il existe un mot ou un terme pour distinguer les anciens de ce que nous appellerions les personnes âgées. Chez les Inuit, les personnes âgées sont appelées des *inutuqak*, tandis que les anciens sont désignés par l'expression *angijukqauqatigiit*, qui veut dire «union des chefs».

De plus, les anciens possèdent des attributs particuliers. Ce sont des personnes que l'on sait dotées d'une sagesse exceptionnelle et qui connaissent leur culture et les enseignements du Grand Esprit. Les anciens sont perçus comme des personnes sages, stables et capables de savoir ce qu'il convient de faire dans telle ou telle situation. On se tourne vers eux lorsqu'on a besoin de conseils judicieux. Généreux, ils ont la réputation d'être disposés à partager le fruit de leur labeur et de leur expérience.

[TRADUCTION] Les collectivités désignent qui de leurs membres font partie […] des aînés du village. Toutefois, au sens strict du terme, les anciens sont également des chefs spirituels qui vouent leur existence au bien-être de la communauté jusqu'au jour où ils rejoignent le monde des esprits. […] Ils ont été initiés à leur culture; ils la connaissent bien et l'appliquent au quotidien. Ce sont ceux-là les véritables anciens. Nous avons certains anciens dont vous n'entendrez probablement jamais parler. Ils vivent dans la forêt, au sein de leurs communautés, mais ils sont quand même des anciens, des chefs spirituels qui assument leur titre.

Vern Harper, ancien
Toronto (Ontario)
25 juin 1992

Pour les Mohawks, le titre d'ancien est sacré. Les Ojibwas emploient le terme *Kichenishnabe*, qui veut dire «personnes éminentes», pour désigner les anciens. Les communautés inuit du Keewatin, dans les Territoires du Nord-Ouest, attribuent le titre d'ancien aux «personnes qui sont capables

de se remémorer leurs habitudes passées et les connaissances que leur ont inculquées leurs parents et grands-parents[4]».

Bien que le titre d'ancien soit un titre honorifique, les anciens fidèles aux traditions ne cherchent pas à s'en prévaloir. C'est une prérogative que leur accorde leur communauté mais qui ne les empêche pas de garder les pieds sur terre, de rester humbles. Ils ont peut-être une expérience de la vie relativement longue, mais ils se sentent néanmoins jeunes par rapport à leur patrimoine culturel ancestral. [TRADUCTION] «Même moi qui suis maintenant une ancienne, j'apprends encore de nouvelles choses», a déclaré Virginia Alexander, de la Nak'azdli Elders' Society, lors de nos audiences à Stoney Creek (Colombie-Britannique).

Les enseignements dont les anciens sont dépositaires émanent du Créateur et ont été transmis de génération en génération. Comme l'a fait valoir l'Ojibwa Alex Skead, lors de nos audiences à Kenora (Ontario): [TRADUCTION] «À titre d'ancien, je suis votre grand-père à vous tous, ici présents. J'ai peut-être 70 ans, mais je me sens encore comme un enfant tellement j'ai de choses à apprendre dans la vie.»

Les anciens sont disposés à prendre le devant de la scène, à condition qu'on le leur demande. Il appartient à la collectivité de solliciter leur sagesse et leur sagacité. Imbus des préceptes éthiques du Créateur, les anciens sont la voix de la conscience de leur collectivité.

[TRADUCTION] Lorsque nous parlons d'économie, de développement ou de finances, nous ne devons pas perdre de vue la réalité. Nous devons tenir compte de divers facteurs, notamment la qualité de vie, la paix et la collectivité. Je pense que si les autochtones ont quelque chose à offrir à la Commission, c'est cette dimension. L'éthique est en effet indispensable à la survie de toute société. Toute question d'ordre politique, sans exception aucune, comporte une dimension morale. De même, toute solution doit être envisagée dans cette optique. C'est le volet responsabilité de la fonction gouvernementale, tant pour les dirigeants que pour le peuple.

Oren Lyons, ancien
Chef onondaga et gardien des valeurs traditionnelles
Confédération iroquoise
Akwesasne (Ontario), 3 mai 1993

Dans leurs enseignements, les anciens ne sont ni contraignants ni envahissants. Ils mènent leur vie en prenant exemple sur leurs ancêtres et en suivant les lois du Créateur. Ils ne sont pas avares de conseils, pourvu que l'on s'adresse à eux dans les formes. Ils ont plaisir à relater les histoires et les légendes qui appartiennent à leur culture, mais se gardent bien d'imposer leur interprétation personnelle quant aux leçons à en tirer.

Les anciens savent prêter l'oreille, qualité qui témoigne de leur humilité et de leur patience. Pour les peuples qui s'appuient sur la tradition orale, savoir écouter est un art indispensable. On ne prétend pas savoir; on écoute et on apprend. Comme le disent les anciens, le Créateur nous a donné deux oreilles, mais seulement une bouche. À ce propos, un Ojibwa nous a confié ceci:

[TRADUCTION] Vous pouvez être une personne d'une rare érudition, cela ne signifie pas que vous êtes sage. Vous devez écouter ce que les gens ont à dire et être attentif tant à leur élocution qu'à leurs paroles.

Dominic J. Eshkawkogan, ancien
Ojibway Cultural Foundation
Sudbury (Ontario), 31 mai 1993

Le titre d'ancien s'applique aux hommes et aux femmes. Ensemble, ils sont les dépositaires de la sagesse traditionnelle. Cela dit, il est admis que les hommes et les femmes n'ont pas la même expérience de la vie. Par conséquent, leurs rôles et leurs responsabilités diffèrent dans certains cas.

[TRADUCTION] Nous aimons également faire participer, dans la mesure du possible, les sages-femmes traditionnelles. Celles-ci sont souvent des anciennes qui ont été formées comme sages-femmes aussi bien dans des hôpitaux modernes qu'à la façon traditionnelle. Autant que possible, on essaie de trouver un équilibre entre les deux méthodes de sorte que la sage-femme du village préserve les valeurs ancestrales de sa communauté.

Aani Tuluguk
Table ronde nationale sur la santé et les questions sociales
Vancouver (Colombie-Britannique)

11 mars 1993

[TRADUCTION] Pour ce qui est de notre rôle comme femmes parmi les anciens, nous agissions dans l'ombre, ma grand-mère, mes tantes et moi, comme des chefs occultes, ce qui était chose courante dans les premiers temps de notre communauté.

Tout le monde venait chercher conseil auprès de ma mère, de mes tantes et de ma grand-mère. Même les hommes ne participaient jamais à des assemblées sans d'abord solliciter l'avis des femmes. Nous avions une réunion de famille, de l'ensemble de la communauté, avant le départ des hommes. Les décisions se prenaient en famille.

Thelma Chalifoux, sénatrice
Nation métisse de l'Alberta
Winnipeg (Manitoba), 22 avril 1992

Chez la nation métisse, le titre de sénateur est conféré à des personnes pour rendre hommage à leur savoir et à leur sagesse. Le terme a sensiblement la même connotation que l'appellation «ancien» dans les culture des Premières nations. Même dans certaines sociétés autochtones, on appelle les anciens grands-pères et grands-mères. C'est une façon de reconnaître leur statut de sages. De plus, ces appellations propres à la famille indiquent le rôle important que jouent les anciens dans l'éducation des enfants. Par ailleurs, les anciens appliquent aux relations avec la famille et la collectivité leur savoir spirituel sur les liens qui unissent les éléments de la création. Des intervenants nous ont renseignés sur la manière dont les choses se passent dans certaines collectivités inuit:

[TRADUCTION] Des anciens, les enfants apprenaient le respect. […] Et dès l'âge de 10 ans, ils commençaient à assumer de plus en plus de responsabilités. On confiait aux garçons et aux filles des tâches différentes et on les encourageait à aider les anciens dans leurs tâches. Les enfants découvraient alors l'importance de la coopération et se familiarisaient avec divers aspects sociaux du mode de vie traditionnel des Inuit.

James Panioyak, ancien
Cambridge Bay (Territoires du Nord-Ouest)
17 novembre 1992

[TRADUCTION] Ensemble, les anciens et les parents avaient un rôle à jouer dans l'éducation des enfants. On nous a appris à respecter nos pairs; à observer les règles; à apprécier et à connaître la vie et le monde des animaux (on tue seulement les animaux qui ont atteint l'âge adulte, et uniquement par besoin); à être sensibles aux conditions climatiques et à la configuration du territoire. On nous a inculqué des connaissances sur la langue, la vie, la survie et la chasse. Dans le respect de tous, nous avons appris à partager avec autrui et à penser à la communauté[5].

Des intervenants de tous âges ont parlé avec passion du rôle primordial des anciens dans la société contemporaine. À mesure que de nombreux autochtones redécouvrent leur appartenance, les anciens sont perçus comme un lien vivant avec les enseignements transmis à l'origine par le Créateur. Certains participants se sont plaints du fait que l'influence des anciens dans la société autochtone moderne semble s'amoindrir de plus en plus. Ils considèrent que cette situation reflète l'érosion de la culture traditionnelle autochtone:

[TRADUCTION] La modernité semble estomper la tradition. En effet, les méthodes et les enseignements de nos anciens ne parviennent même plus aux jeunes générations. Alors qu'ils étaient jadis d'indispensables guides et conseillers, nos anciens sont maintenant traités comme une quantité négligeable. Nous sommes désormais perdus et c'est sans espoir, semble-t-il. Nous ne pouvons, hélas, retourner dans le passé.

Au rythme où vont les choses, nous ignorons quel sera notre avenir. Nous avons tout laissé tomber, même notre mode de guérison spirituel et les préceptes propres aux Dénés. Nous flottons dans les limbes.

Robert Norwegian
Foothills Pipe Lines
Calgary (Alberta), 27 mai 1993

C'est justement parce qu'ils se sentent désorientés que de nombreux autochtones se tournent vers les anciens. Ils disent que les anciens leur rappellent leur responsabilité à l'égard de l'avenir. Tournés vers l'avenir et non vers le passé, leurs enseignements peuvent servir de base à l'édification d'une communauté saine, capable de prendre sa destinée en

main.

2. La tradition intellectuelle nord-américaine

[TRADUCTION] Le savoir, qu'est-ce au juste que le savoir? Il est vrai que l'école peut nous apprendre certaines choses, mais le vrai savoir, lui, émane du Créateur. Le savoir qui forme notre esprit provient du Créateur, Celui qui a créé tous les peuples. […] Ce que nous apprenons au cours de notre vie, c'est au Créateur que nous le devons, et non aux humains.

Steven Chapman
Première nation de Big Trout Lake
Big Trout Lake (Ontario), 3 décembre 1992

Les anciens abordent tous les sujets qui sont intimement liés aux enseignements traditionnels de leur culture, enseignements qu'ils jugent émaner du Créateur. Par conséquent, le savoir est considéré comme sacré. L'acquisition des connaissances étant un processus continuel, toute la vie revêt un caractère sacré.

[TRADUCTION] Selon nos enseignements, l'âme est éternelle. Elle se sert de l'enveloppe corporelle pour la durée de son séjour dans ce monde. En nous donnant la vie sur l'île de la Tortue, le Créateur nous a promis vie éternelle et amour.

Il a mis tout le nécessaire à notre disposition. Si l'un de nous tombe malade, nous avons des remèdes à portée de la main. Il a créé les mammifères, les oiseaux et les poissons, qui sont une source de nourriture. Il nous a donné les arbres, les roches et l'eau, source de toute vie sur la Terre, notre mère; Il a rempli nos cours d'eau, nos rivières, nos lacs, nos ruisseaux et nos ruisselets. L'eau est l'essence de notre vie. Nous en avons besoin pour vivre; tous les êtres vivants en dépendent.

Roger A. Jones, ancien
Première nation de Shawanaga
Sudbury (Ontario), 1er juin 1993

La tradition intellectuelle nord-américaine est un système de connaissances ancien qui consiste en un ensemble de postulats sur

l'univers et sur sa dynamique. Ces croyances ont été celles des nations autochtones pendant des millénaires. Elles répondent aux questions philosophiques soulevées dans d'autres traditions intellectuelles: qui est Dieu, le Créateur? comment le monde a-t-il été formé? quelles règles de conduite faut-il adopter? Les réponses des peuples autochtones à ces interrogations, quoique parfois différentes de celles des autres traditions intellectuelles, sont tout aussi profondes.

Pour citer James Dumont, le penseur dans la tradition intellectuelle nord-américaine a une «vision globale» contrairement à la «vision linéaire» du philosophe moderne[6]. Des domaines comme l'étude des rêves et la connaissance des plans spirituels ne font pas partie de la pensée occidentale, mais sont indissociables d'une vision globale. À cause de différences comme celles-là, il peut être difficile de discuter de la vision des anciens, qui expliquent les phénomènes dans une optique holistique, avec les personnes initiées à un mode de pensée linéaire. Pour les premiers, on ne peut dissocier le naturel du surnaturel. Le passé, le présent et le futur s'enchevêtrent dans la vie d'une personne. L'expérience de tous les jours est imprégnée de croyances religieuses.

Cet aspect spirituel du savoir considéré comme sacré et émanant du Créateur est au cœur de la tradition intellectuelle nord-américaine. Cette vision des choses détermine la manière dont les connaissances sont protégées et utilisées ainsi que la façon d'acquérir et de valider le savoir.

Dans les sociétés autochtones, les personnes qui possèdent ce savoir peuvent «voir», car elles ont accès à des voies de la connaissance que réfutent généralement les sociétés occidentales. Pour ces dernières, la connaissance est fondée sur une vision linéaire, où les choses sont comprises en fonction d'enchaînements, d'oppositions et de taxinomies étroites. La pensée linéaire porte la personne à voir le monde à travers des causes et des effets isolés, à essayer de déterminer la nature et la succession des faits. En revanche, l'approche relationnelle s'attache aux liens entre les choses, ainsi qu'à leur unité et à leur intégrité. Cette vision du monde est qualifiée d'holistique. Un universitaire non autochtone compare les deux visions du monde:

[TRADUCTION] Les méthodes utilisées dans la science occidentale sont essentiellement réductionnistes en ceci qu'elles cherchent à comprendre

des organismes, voire la nature en général, à partir d'un échantillon maniable, d'un modèle réduit ou simplifié ou d'un sous-système isolé du tout qui le compose. […] Le savoir traditionnel, par contre, essaie de comprendre la complexité de l'univers en se fondant sur des bases épistémologiques différentes. En effet, l'adepte de cette approche évite de tomber dans le réductionnisme et ne s'attache guère à l'étude des petites composantes de l'écosystème indépendamment du reste. […]

Le penseur non occidental vit dans un monde où les choses ne sont pas perçues en fonction des principes de causalité ou de linéarité; il croit plutôt en un univers où les changements sont constants, où il existe plusieurs dimensions, où les cycles sont indissociables, où rien n'est réduit à de simples causes ou effets, mais où les facteurs sont des éléments qui influent sur d'autres éléments du système dans son ensemble.

Les approches linéaires ne peuvent être appliquées à des systèmes cycliques et, comme nous avons fini par le comprendre, les écosystèmes consistent en fait en des cycles complexes de régénération d'énergie, de matière et de relations[7].

Pour de nombreux autochtones, le savoir — comme toute autre chose — émane en définitive du Créateur. Cela dit, ils font souvent la distinction entre deux sortes d'enseignements: le savoir objectif et le savoir subjectif. Le *savoir objectif* émane directement du Créateur. Il est la source des lois sacrées qui régissent les relations au sein de la communauté et du monde. De même, il est à l'origine des traditions et des cérémonies sacrées. C'est un code de conduite.

Le *savoir subjectif* est une autre sorte de savoir, tout aussi valable, qui vient de l'expérience du monde physique. Il s'agit des connaissances que l'on acquiert avec la pratique. C'est ce qui permet à un enfant d'apprendre à chasser, à fabriquer des outils ou à préparer un remède. À force d'observer le monde autour de lui, l'enfant décide de s'atteler à la tâche (souvent sous l'œil vigilant d'un parent ou d'un ancien). Avec le temps, il finit par maîtriser ces aptitudes. Ces connaissances sont dites subjectives parce qu'elles peuvent changer; il suffit qu'on trouve une meilleure façon de faire les choses. Ce processus d'apprentissage et de perfectionnement peut se poursuivre toute une vie durant. Dans de nombreuses cultures autochtones, on se méfie du savoir qui est basé sur des événements qui

ne font pas partie du vécu personnel.

Les peuples autochtones puisent aux deux sources de savoir susmentionnées, dans tous les aspects de leur vie quotidienne. Imaginons à cet égard une expédition de chasse. Les techniques utilisées par les chasseurs pour traquer une bête sont le résultat de l'expérience personnelle, donc subjective. Le savoir objectif, révélé par le Créateur, leur enseigne que l'esprit de l'animal tué doit être honoré et remercié par une cérémonie, dont le rituel a été fixé par le Créateur. Telle une tresse, les concepts d'objectivité et de subjectivité s'entrelacent avec le quotidien.

3. Sagesse ancestrale et tradition orale

La sagesse traditionnelle est à la fois contenu et méthode. Elle indique quelles sont les choses à faire et comment s'y prendre pour les faire. Elle est normative et ses enseignements incarnent les valeurs de tout un peuple. Ils lui montrent la voie à suivre.

La tradition intellectuelle nord-américaine étant essentiellement orale, le savoir y est transmis par un processus interpersonnel et, souvent, d'une génération à l'autre. Tout ce qui doit être retenu doit être exprimé verbalement. L'orateur établit des rapports personnels avec l'interlocuteur; ils partagent une expérience. De son côté, l'interlocuteur écoute les histoires qu'on lui raconte avec empathie; il fait siennes les peines, les joies et les victoires qui sont évoquées. Ainsi, le passé, le présent et l'avenir forment un tout.

[TRADUCTION] La voix humaine laisse une empreinte dans la mémoire et l'âme. Plus que toute autre forme de communication, la voix transmet les émotions et les pensées de l'orateur.

Je résiste à la tentation de mettre par écrit les histoires et les légendes qui racontent notre passé parce que j'ai goûté au plaisir de les relater oralement, en personne. Je suis convaincu du caractère sacré et de la puissance du verbe pour avoir été témoin de situations où la simple voix de l'orateur a décidé les gens de l'auditoire à passer à l'action. J'ai également vu des personnes se métamorphoser après avoir écouté l'appel de leurs ancêtres à travers la voix du conteur.

Les conteurs exercent une certaine magie ou un certain pouvoir sur les gens en ce qu'ils peuvent les toucher au fond de leur être et les inciter à réagir. On m'a déjà expliqué que nous sommes les vecteurs d'une sorte de mémoire collective que seule la voix humaine est capable de déclencher, mais je suis incapable d'expliquer comment cela se produit[8].

Au contraire, dans la tradition intellectuelle occidentale, on insiste davantage sur l'expression écrite. On consigne la réalité objectivement dans des livres. À ce propos, Marshall McLuhan, que l'on pourrait considérer comme un ancien dans la tradition occidentale, attire l'attention sur les répercussions subtiles, quoique profondes, de l'adoption de l'expression écrite sur la conscience occidentale.

L'histoire de l'Occident fut déterminée pendant environ trois mille ans par l'apparition de l'alphabet phonétique, moyen de communication où la compréhension dépend uniquement de l'œil. L'alphabet est un assemblage de morceaux séparés, sans signification sémantique en eux-mêmes, qui doivent être enfilés ensemble, comme des perles, selon un ordre déterminé. Son utilisation a nourri et encouragé l'habitude de percevoir tout environnement en termes visuels et spatiaux — plus particulièrement dans un espace et un temps uniformes,
c,o,n,t,i,n,u,s et r-e-l-i-é-s.

La ligne, le continuum — cette phrase constitue un exemple choisi — sont devenus le principe organisateur de la vie. «Comme on a commencé, on continue.» La «Raison» et la logique sont arrivées à dépendre de la présentation de faits ou de concepts connexes et continus.

Pour beaucoup de gens la rationalité va de pair avec l'uniformité et la connexité. «Je ne vous suis pas» veut dire «je ne crois pas que ce que vous dites est rationnel».

L'espace visuel est uniforme, continu et cohérent. L'homme rationnel de notre culture occidentale est un homme visuel. Il ne comprend pas le fait que la plupart de l'expérience consciente comporte peu de «visualité»[9]. La mentalité décrite plus haut s'articule autour de la preuve empirique et de la règle du «fardeau de la preuve». Cette vision du monde présente peu de similarités avec celle des autochtones, qui allie physique et métaphysique.

Les sociétés qui s'appuient sur la tradition orale comptent sur la mémoire collective. Chaque membre de la communauté se remémore son vécu personnel, ainsi que l'expérience de ses parents et de ses grands-parents. Pour leur part, les anciens assurent la transmission du savoir des ancêtres aux jeunes générations. Le patrimoine culturel représente le fondement de l'identité des peuples autochtones. Laisser une culture disparaître, c'est laisser l'identité d'un peuple disparaître.

4. Le choc des cultures

[TRADUCTION] Nos langues, notre spiritualité, toutes nos caractéristiques nous ont été léguées par nos ancêtres et par nos grandsparents, qui ne sont plus de ce monde. Lorsqu'il leur devint impossible d'assurer la transmission du patrimoine et qu'ils se sentirent près de rejoindre le monde des esprits, nos ancêtres nous ont confié cette tâche en nous disant: «Vous qui faites partie du monde des vivants, vous devez prendre la relève maintenant.» Ils ne sont plus; ils font partie du passé.

Charlie Patton
Mohawk Trail Longhouse
Kahnawake (Québec), 6 mai 1993

Le savoir traditionnel est une vision du monde qui expose les principes de la vie, un code de conduite et un système de connaissance des sciences, de l'archéologie à la zoologie. Ce savoir est organisé et communiqué d'une manière originale au moyen de la parole. Le verbe en soi est considéré comme un don du Créateur que les anciens ont su préserver. Il est la trame du tissu culturel des communautés. Telles sont donc les composantes des cultures autochtones, dont nous aborderons certains aspects. Toutefois, pour un examen approfondi du sujet, il faudra se reporter au chapitre 15 du volume 1.

La culture est un phénomène dynamique et non statique. Les cultures évoluent pour s'adapter aux nouvelles données sociales, mais à moins d'une ingérence indue, cette évolution se fait dans le respect de l'intégrité des valeurs fondamentales. Les cultures intègrent les connaissances nouvelles et traditionnelles, mais leur fondement demeure foncièrement sain. Les autochtones luttent depuis longtemps pour préserver leurs

valeurs traditionnelles et leur patrimoine malgré les forces extérieures qui se liguent pour détruire leur intégrité culturelle.

Les Occidentaux considèrent leur culture comme le cadre de référence qui permet d'évaluer les connaissances. Ils estiment que leur tradition intellectuelle est supérieure à toutes les autres et que les cultures occidentales sont les plus sophistiquées (ils voient leurs sociétés comme des «nations» et celles des autochtones comme des «tribus»). Autrement dit, cette vision reflète une mentalité selon laquelle les méthodes occidentales sont les bonnes: que si les peuples autochtones veulent progresser dans le monde moderne, ils doivent abandonner leur tradition intellectuelle nord-américaine (que l'on ne considère pas comme une tradition intellectuelle, mais plutôt comme des «rituels», de la «magie», du «folklore»).

Pour la plupart des autochtones, la modernisation s'est faite aux dépens de leur propre culture, sacrifice d'autant plus grand qu'il n'était pas nécessaire. Cela dit, un retour aux valeurs traditionnelles ne signifie pas une régression dans le temps. Beaucoup de peuples vivent en respectant de précieux enseignements et avec des philosophies qui sont parfois plurimillénaires. Les connaissances et les valeurs ancestrales peuvent donner de la force et un sens aux autochtones dans un monde moderne, d'où l'importance des anciens:

[TRADUCTION] Les anciens sont les vecteurs du savoir de notre culture et de nos nations. Ils méritent qu'on leur prête l'oreille puisque c'est par la connaissance que leur ont léguée leurs ancêtres que se transmet le «mode de vie» traditionnel[10].

Le message le plus percutant que la Commission a entendu sur les anciens est que les autochtones voient en eux une sorte de lien vivant avec le savoir traditionnel. Les anciens sont les gardiens de la tradition culturelle. Ils sont les dépositaires d'un savoir ancestral en ce qui concerne les cérémonies, rituels et prophéties, les convenances, les bonnes et les mauvaises conjonctures et les valeurs qui sous-tendent tous les aspects de la vie. Ils sont enfin les garants de la transmission et du renouveau du mode de vie traditionnel.

De nombreux intervenants nous ont fait savoir que toute institution nouvelle

qui se veut authentiquement autochtone doit s'inspirer des enseignements traditionnels. À cet égard, les anciens peuvent jouer un rôle de premier plan puisqu'ils possèdent les connaissances nécessaires à la création et à la gestion de nouvelles institutions et à l'élaboration de nouvelles pratiques.

Recommandation

La Commission recommande:

4.3.1

Que les gouvernements autochtones, fédéraux, provinciaux et territoriaux reconnaissent le rôle primordial que jouent les anciens grâce aux connaissances traditionnelles qu'ils possèdent, dans la réédification des nations autochtones et de leurs institutions, afin d'assurer l'autodétermination et le mieux-être des autochtones. Cette reconnaissance devrait se traduire concrètement par les mesures suivantes:

a) faire participer les anciens à l'élaboration, à la planification et au contrôle des activités d'édification de la nation et de création d'institutions;

b) s'assurer que les connaissances des anciens et des anciennes sont prises en considération comme il se doit, dans la mise en œuvre de ces activités;

c) rétribuer les anciens conformément aux pratiques culturelles en vigueur et en veillant à rendre hommage à leur savoir-faire et à leur apport;

d) favoriser l'organisation de rassemblements et l'établissement de réseaux permettant aux anciens de partager leur savoir et leur expérience avec leurs pairs et d'envisager des façons d'appliquer les connaissances traditionnelles à des questions actuelles;

e) apporter des modifications à la réglementation de certaines institutions non autochtones qui excluent toute participation des anciens, en raison de leur âge. Tout au long du présent chapitre, nous verrons comment les connaissances et la culture traditionnelles, et les vecteurs de ce

patrimoine, les anciens, peuvent retrouver leur place dans les institutions autochtones.

5. Culture traditionnelle et monde moderne: le rôle des anciens

5.1 Contexte historique

[TRADUCTION] Nos modes de vie sont tellement différents. Les autochtones et les Blancs vivent dans deux mondes à part.

Tonena McKay
Première nation de Big Trout Lake
Big Trout Lake (Ontario), 3 décembre 1992

Le savoir autochtone — la tradition intellectuelle nord-américaine — est propre à ce territoire. Pendant des millénaires, il a permis à diverses cultures autochtones de s'épanouir et de devenir vigoureuses. Chose étrange, cette évidence échappe à la plupart des Canadiens, qui semblent croire que les connaissances sont arrivées avec les Européens, que les institutions gouvernementales, les lois, l'éducation, la religion, voire l'histoire, ont été transplantées dans le nouveau continent par les premiers colons. Et les manuels d'histoire, qui relatent la vision des nouveaux venus, ne font rien pour corriger cette fausse impression.

Les anciens déplorent le fait que la plupart des Canadiens ne soient pas renseignés au sujet des peuples autochtones et de leur mode de vie, ce qui les aiderait à saisir les choses dans l'optique autochtone. Nombre d'entre eux pensent que ce genre d'information est essentiel si l'on souhaite rapprocher autochtones et non-autochtones. Ceux qui ont témoigné devant la Commission nous ont fait part de certains enseignements qui, selon eux, pourraient servir de point de départ à la bonne entente.

Experts des rapports humains, les anciens comprennent mieux que la plupart des gens la relation qui existait à l'origine entre les peuples autochtones et les autres Canadiens. Ainsi, pour la nation mohawk, cette relation est symbolisée par le wampum à deux rangs:

[TRADUCTION] Depuis le début, nous avons compris que les nouveaux arrivants étaient très différents de tous les autres peuples qui vivaient sur l'île de la Tortue. Notre peuple leur a alors proposé de conclure un traité spécial, une sorte de cadre de référence initial pour l'établissement de relations entre nous et les autres nations. C'est un mode d'action éternel; les générations successives apprennent l'importance du *Kaswentha*, ou wampum à deux rangs.

Comme vous pouvez le voir, le fond en perles blanches symbolise une rivière. Les deux rangs parallèles de perles violettes représentent deux embarcations navigant le long d'une rivière suffisamment large pour que les deux embarcations l'empruntent en même temps. Dans la première se trouvent les Kanien'kehakas et dans la deuxième, les nations européennes. Chacune transporte les lois, les traditions, les coutumes, les langues et les croyances spirituelles des nations qui sont représentées à bord.

Il appartient aux navigateurs de chacune des deux embarcations de trouver leur chemin. Ni les Européens ni les Kanien'kehakas ne doivent contrecarrer le cours de la vie des autres. De même, ils ne doivent pas essayer d'imposer leurs lois, traditions, coutumes, langues ou croyances spirituelles aux gens qui se trouvent dans l'autre embarcation. C'est en cela que consiste le traité de respect mutuel, scellé par le wampum à deux rangs.

Edward J. Cross
Président, Centre culturel Kanien'kehaka Raotitiohkwa
Kahnawake (Québec), 5 mai 1993

Les anciens sont conscients des différences de perception qui existent et des litiges qui peuvent en découler. Dans son témoignage devant la Commission à Port Alberni (Colombie-Britannique), Moses Smith, ancien de la collectivité d'Ehattesaht, a parlé de «l'audace de l'homme blanc» qui ose prétendre donner aux Indiens des terres qui ne lui appartiennent même pas. La terre a été donnée aux peuples indigènes par le Créateur pour qu'ils l'utilisent avec respect. Le concept de propriété, tel qu'il est défini par la loi occidentale, n'a pas de place dans la vision du monde des autochtones. À ce sujet, l'ancien Mike Chabot a expliqué, lors de nos audiences à Maniwaki (Québec), que la *Loi sur les Indiens* a sapé l'autorité

morale de certains chefs dans la mesure où ils n'étaient plus reconnus comme chefs communautaires par le gouvernement. La Loi a également prescrit et limité les pouvoirs des chefs et des conseils élus.

Les anciens, qui ont une vision holistique du monde, savent que les relations doivent être équilibrées et harmonieuses. À leurs yeux, les rapports entre autochtones et non-autochtones au Canada sont déséquilibrés. Il faut rétablir l'harmonie.

5.2 La liberté de choisir la spiritualité traditionnelle

[TRADUCTION] Nos croyances spirituelles traditionnelles ne constituent pas une religion. Elles représentent plutôt un mode de vie qui intègre parfaitement la spiritualité. Ce mode de vie holistique est empreint de nos traditions, de nos croyances et de nos formes de gouvernement.

Dennis Thorne (Tungán Cikala)
Edmonton (Alberta)
11 juin 1992

Des anciens ont évoqué devant la Commission la difficulté de vivre selon la tradition ancestrale. Pour les peuples autochtones, la spiritualité imprègne tous les aspects de la vie. Celle-ci étant perçue comme une cérémonie sacrée, l'individu doit vivre chaque moment en étant conscient de la présence du Créateur à travers les dons de notre mère la Terre.

De nos jours, malheureusement, les schèmes juridiques des nouveaux arrivants bafouent les lois sacrées de Manitou, le Créateur. Dennis Thorne, Sioux oglalah, a décrit les obstacles que doivent surmonter les autochtones qui veulent vivre à la façon traditionnelle dans un contexte imprégné de préceptes étrangers.

[TRADUCTION] Lorsque nous, adeptes de la spiritualité traditionnelle, traversons la frontière du Canada ou des États-Unis, les douaniers nous importunent et nous harcèlent. […] On nous demande toujours si nous avons en notre possession des parties d'animaux. Il se peut que j'aie sur moi des plumes, des ailes ou des griffes d'aigle, des sifflets en os d'aigle évidé, de la graisse d'ours ou de bison, des peaux d'animaux — des choses dont on se sert pour les cérémonies — ou encore diverses plantes

et herbes médicinales. Je n'ai alors ni recours ni protection. […]

Nos lieux sacrés, nos roues de l'Esprit, nos pétroglyphes, nos peintures rupestres, nos lieux de jeûne, nos carrières de pierre de pipe, nos tertres funéraires et autres endroits sacrés sont tous sous le contrôle d'institutions créées par des non-autochtones. Nous ne voulons pas devenir étrangers à notre propre culture. Nous voulons simplement avoir accès à ces lieux afin de pouvoir pratiquer notre spiritualité et nos croyances. De nombreux autochtones n'ont plus de territoire aujourd'hui. Qu'on nous surprenne en train de cueillir des plantes médicinales ou de couper des saules, pour un rituel quelconque, dans des parcs nationaux ou provinciaux et nous pouvons être certains d'être poursuivis par divers organismes. Seulement voilà, ce sont les seuls endroits propres où il est encore possible de cueillir des herbes médicinales.

Dennis Thorne (Tungán Cikala)
Edmonton (Alberta)
11 juin 1992

D'autres intervenants se sont plaints du fait que les autochtones ne peuvent disposer des arbres, des animaux et des ressources naturelles, indispensables pour la tenue des cérémonies traditionnelles, sans devoir obtenir auparavant un permis ou s'exposer à des arrestations. On a demandé des garanties aux commissaires en ce qui concerne la protection des lieux sacrés et l'accès des autochtones à ces lieux. Les membres des communautés visées par les traités 4 et 8 ont par ailleurs signalé à la Commission que la question des montagnes — lieux sacrés où se déroulent les cérémonies — n'a jamais été abordée au cours des négociations préalables aux traités. Ces montagnes ne se trouvent pas dans les réserves, mais sur des terres qui appartiennent maintenant à la Couronne provinciale ou fédérale.

Pour toutes ces raisons, la Commission lance un appel à la réconciliation en vue de garantir aux autochtones la liberté de pratiquer leur spiritualité traditionnelle. Au chapitre 4 du volume 2, nous avons formulé des recommandations qui visent ce même objectif grâce à une nouvelle répartition des terres et des ressources et à la reprise en main des terres traditionnelles par les autochtones.

L'une des solutions que nous recommandons à ce sujet consiste en des conseils de cogestion qui auraient pour mandat de garantir la consultation des autochtones et leur participation aux décisions concernant les terres ancestrales. Parfois appelée gérance mixte, gestion commune ou encore partenariat, la cogestion est un terme qui a fini par désigner des dispositions institutionnelles qui permettent aux gouvernements et à des groupes autochtones (ou parfois à d'autres parties) de conclure des ententes officielles qui définissent les droits, les pouvoirs et les obligations de chacun relativement à la gestion et à l'allocation des ressources dans une région donnée appartenant à la Couronne.

Cela dit, le terme cogestion a été utilisé assez librement pour désigner divers types de dispositions institutionnelles, de la consultation à la prise de décisions concertées, en passant par la délégation de pouvoirs administratifs sinon législatifs. Il s'agit essentiellement d'une formule de partage de pouvoirs, bien que l'équilibre relatif entre les parties et les détails de la structure de mise en œuvre soient susceptibles de varier considérablement. Ainsi, la plupart des exemples de cogestion (mais pas tous) qui existent à ce jour accordent un rôle important aux autochtones dans la mesure où ces derniers, en vertu de l'entente conclue, partagent le pouvoir exclusivement avec les gouvernements ou l'exercent de concert avec d'autres parties concernées.

La situation actuelle est en réalité un compromis entre l'objectif d'autodétermination ou d'autogestion des autochtones et celui du gouvernement, qui est de conserver son pouvoir en matière de gestion. Toutefois, ce n'est pas un compromis entre deux parties égales et les autochtones considèrent que ce concept de gestion mixte est appelé à évoluer.

Peu importe les institutions ou les mécanismes qui régiront l'exploitation des terres, les anciens doivent avoir leur mot à dire dans l'élaboration des politiques et des procédures visant à protéger les lieux sacrés et les terres ancestrales.

Recommandation

La Commission recommande:

4.3.2

Qu'on sollicite la participation des anciens à l'élaboration et à la mise en œuvre de toutes les politiques concernant la préservation et la protection des lieux sacrés. Dans les cas où des conseils de cogestion seraient constitués, les anciens devraient en faire partie.

5.3 Culture, langue et valeurs

[TRADUCTION] —tes-vous décontenancé lorsque vous m'entendez parler des animaux comme de personnes? Dans ma langue, voyez-vous, les gens et les animaux sont des êtres vivants. En fait, quand un de mes compatriotes aperçoit une créature au loin, il dit *Awiiyak*, qui signifie «il y a quelqu'un là-bas». N'allez pas croire que nous ne sommes pas capables de distinguer les animaux des humains. C'est plutôt une marque de respect. Dès que la créature est assez proche pour être identifiée, nous la désignons par son nom.

Alex McKay
Université McMaster
Toronto (Ontario), 25 juin 1992

Les autochtones ont pleinement conscience du pouvoir de la parole, puisqu'elle est l'élément essentiel des enseignements dans la tradition orale. La langue exprime notre vision de l'univers qui nous entoure et définit la nature de notre rapport avec le monde. Elle détermine l'identité autochtone, ce que cela signifie d'être Odawa, Métis ou Innu. Vecteur de connaissances inhérentes, elle nous permet d'élaborer des schèmes d'interprétation. La langue est porteuse de sens. Cependant, celui-ci n'est pas simplement lié aux mots. Le sens naît de la structure même de la langue, de l'agencement des mots. (Pour une analyse plus détaillée des langues autochtones, voir les chapitres 5 et 6 du volume 3. Dans le présent chapitre, nous nous attardons à l'importance de la langue pour les anciens.)

Le michif, langue de la nation métisse aux racines historiques, reflète la culture de ce peuple par son double aspect européen et autochtone. En effet, en michif les noms sont dérivés du français et les verbes, du cri. Ce mélange a donné naissance à une langue composée de deux systèmes

phonétiques et syntaxiques complètement différents. L'interaction des cultures a enfanté une langue unique au monde[11].

Les langues autochtones reflètent la vision culturelle des liens entre les choses et du caractère dynamique de la vie, en mouvement perpétuel, avec la naissance, l'âge adulte, la mort, puis le renouveau. Les cycles reviennent, mais ne sont jamais tout à fait prévisibles. Citons à ce propos le chercheur pied-noir Leroy Little Bear:

[TRADUCTION] Le concept du mouvement perpétuel est inhérent au processus de pensée des autochtones.

C'est pourquoi de nombreuses langues autochtones, dont le pied-noir, se servent beaucoup des verbes d'action. Notre mode de pensée a toujours été imprégné de notions telles que l'énergie, les champs énergétiques et le mouvement perpétuel[12].

De son côté, Marie Battiste décrit de quelle manière sa langue maternelle, le micmac (qui est également axé sur les verbes), épouse la vision du monde micmaque:

[TRADUCTION] [Le micmac] est structuré en fonction de rapports. Les relations entre les individus sont jugées plus importantes que tout le reste. […]

Les verbes sont le pivot de la langue micmaque et leur complexité s'accroît en fonction des autres éléments qui les entourent et qui marquent un rapport. Ils constituent l'élément le plus important de la langue, puisque tous les autres éléments se greffent sur eux et que leur place est fonction du verbe.

Il existe deux sortes de relations, une relation animée et une relation inanimée. Tout dépend de la façon dont nous ressentons les choses. Avec les objets qui sont significatifs à nos yeux, nous avons une relation animée; avec les autres, nous avons une relation inanimée. Mais cela n'a rien à voir avec ce qui est vivant et ce qui est mort.

Marie Battiste
Coordonnatrice du programme culturel micmac, Conseil scolaire Eskasoni
Eskasoni (Nouvelle-Écosse), 7 mai 1992

En revanche, les langues non autochtones prédominantes au Canada, le français et l'anglais, sont axées sur les noms. Elles mettent l'accent sur les choses. Elles conviennent bien pour communiquer le point de vue occidental, mais les autochtones considèrent qu'elles ne permettent pas de saisir la quintessence de leur vision du monde:

[TRADUCTION] Appeler une chose «arbre» c'est, si j'ai bien compris ce qu'on m'a dit, lui apposer une étiquette inventée par l'homme pour désigner une étape du processus de transformation, étape également pensée par l'homme. Le tout commence par une graine, qui se transforme en pousse puis en jeune arbre. Ce dernier traversera ensuite différentes étapes, qui vont de l'effritement de l'écorce à la pourriture du cœur, en passant par le dépérissement des racines, pour finalement mourir et retourner se mélanger au sol. En fait, les termes «graine», «pousse» et «jeune arbre» ne sont que des mots, forgés arbitrairement par ceux qui parlent l'anglais [ou le français] pour désigner des étapes du processus d'évolution, «figées» artificiellement. En réalité, pour le locuteur algonquin, la seule chose qui est «morte», c'est ce que nous avons créé en premier lieu, à savoir le concept d'«arbre», que nous avons imposé à ce «segment» du continuum spirituel. En d'autres termes, nous avons causé *une rupture* dans le processus de transformation et donné à ce segment le nom «arbre», puis nous avons regretté sa mort[13].

En inuktitut, langue maternelle des Inuit, on ne fait pas la distinction entre le masculin et le féminin. De plus, cette langue reflète une vision du monde selon laquelle les choses, les animaux et les êtres ont le même statut.

Subtiles, de telles distinctions se perdent souvent lorsque les langues autochtones sont traduites en anglais ou en français. Les langues autochtones sont des outils qui servent à décrire, à enseigner et à transmettre le patrimoine culturel:

[TRADUCTION] Nous ne pouvons pas protéger notre culture et nos cérémonies sans posséder notre propre langue. […] Il y a beaucoup de choses pour lesquelles je ne trouve pas d'équivalents en anglais, des

choses dont l'essence ne peut être captée en anglais[14].

La difficulté de traduire les langues autochtones transcende les mots pour s'étendre aux concepts dont ils sont chargés, notions qui ne sont pas nécessairement communes aux autochtones et aux non-autochtones. Ainsi, un mot comme «justice» est porteur d'une charge conceptuelle, morale et philosophique. La notion de justice varie en fonction de la conception qu'a une société de ce qui est juste et équitable. On pourrait trouver un équivalent autochtone pour le mot «justice», mais il pourrait avoir une connotation différente.

D'autre part, les anciens jouent un rôle de premier ordre dans la préservation, le renouveau et la valorisation des langues autochtones. Ils maîtrisent les nuances de la langue. Ils sont l'équivalent des linguistes dans la tradition occidentale. Ceux qui ont parlé devant la Commission se passionnaient pour leur langue et ont insisté sur la nécessité pour les autochtones de pratiquer la leur, car il n'y a pas d'autre solution si l'on veut transmettre fidèlement le patrimoine intellectuel nord-américain. Ils ont de plus déploré que les écoles n'enseignent pas les langues autochtones et dénoncé la perte de leur langue, qui représente une menace pour la culture autochtone:

[TRADUCTION] Nous sommes aux prises avec un problème au sein même de notre culture. Notre langue est en train de s'estomper graduellement à tel point que nos enfants considèrent l'anglais comme leur langue maternelle. Il y a des années de cela, nos anciens parlaient leur propre langue inuit, l'inuktitut.

Ensuite, ma génération a été scolarisée. On nous a appris à parler l'anglais et on nous interdisait de nous exprimer dans notre langue maternelle. Si par malheur nous transgressions cette interdiction, nous étions punis. Malgré cela, certains d'entre nous ont eu la chance d'apprendre les deux langues.

Aujourd'hui, nos enfants ont leur langage, comme nos anciens ont le leur, mais pour nos enfants, c'est l'anglais. Et c'est en cela, à mon avis, que consiste notre problème maintenant. Nos anciens et nos enfants ne communiquent pas entre eux.

À ce jour, nous n'avons pas d'écrits en dialecte inuit, l'inuktitut, qui nous permettraient de préserver notre langue. Par ailleurs, le système scolaire ne possède pas les critères nécessaires pour l'enseignement et la protection de notre langue. Nos écoles enseignent l'inuktitut, mais seulement le dialecte de l'Est, et les parents ne font plus l'effort de parler leur dialecte à la maison comme par le passé.

James Panioyak, ancien
Cambridge Bay (Territoires du Nord-Ouest)
17 novembre 1992

Les anciens demandent instamment aux jeunes d'apprendre leur langue, non seulement afin de la préserver, mais aussi de protéger la vision du monde qu'elle reflète. Ils les enjoignent de se familiariser également avec les aspects sociaux et psychologiques de la culture qui parle cette langue. On apprend à reconnaître quand il est temps de parler, à qui il convient de parler et de quoi on peut discuter. L'individu assimile ces caractéristiques du discours, si bien qu'on tend à oublier qu'elles sont propres à chaque langue. Arriver à penser dans la langue que l'on parle est signe de maturité. De même, rêver dans ce même idiome dénote qu'on le maîtrise. Pouvoir faire ces deux choses-là sont la preuve qu'on a assimilé la structure sous-jacente de la langue en question.

De nombreuses langues autochtones sont menacées d'extinction. (Dans le chapitre 6 du volume 3, nous donnons un compte rendu plus détaillé de la situation des langues autochtones et des recommandations en vue de la préservation et de la promotion de l'usage des langues autochtones.) Nous devons envisager des moyens de garantir la transmission du savoir des anciens aux générations futures. Autrement, la parole des anciens — et le message qu'elle véhicule — sera perdue. Cette reconnaissance de l'interdépendance de la culture, de la langue et des valeurs commande inévitablement l'intégration des anciens à tous les aspects de la vie. De plus en plus d'autochtones expriment le désir de se familiariser avec leur culture et leur histoire. Il est vrai que l'on peut apprendre des choses sur la tradition autochtone sans pour autant parler la langue. Toutefois, les anciens rêvent du jour où ceux qui souhaitent comprendre la vision du monde autochtone apprendront non seulement à connaître les traditions et les enseignements, mais aussi à parler, à penser et à rêver comme des autochtones.

5.4 Éducation

[TRADUCTION] Traditionnellement, l'éducation n'était pas synonyme de scolarisation. On apprenait à survivre tout au long de la journée, tous les jours et toute la vie durant. L'apprentissage était lié aux leçons de la vie. Ce n'était pas une chose abstraite détachée des activités courantes[15].

L'éducation est l'un des thèmes que les anciens ont abordés le plus lors des audiences. Elle est le moule qui façonne les jeunes esprits. Par ailleurs, les anciens ont à cœur l'avenir des enfants autochtones et du mode de vie traditionnel. Nombre d'entre eux nous ont parlé de l'éducation traditionnelle qu'ils ont reçue et de leur vision de l'avenir. Ils aimeraient que l'éducation se fasse dans le respect de leurs aptitudes, de leurs connaissances et de leurs traditions. De plus, ils souhaitent que les enfants de demain puissent s'identifier comme autochtones.

Malheureusement, cette vision des choses est souvent en contradiction avec l'approche occidentale de l'enseignement et ses postulats quant aux compétences, aux connaissances et aux valeurs qui constituent une bonne éducation. Dans la tradition occidentale, le savoir autochtone est souvent jugé inférieur ou carrément inutile.

Cela dit, certains commencent à prendre graduellement conscience du rôle important que les anciens peuvent jouer dans le système scolaire. À ce propos, Beatrice Medicine, chercheuse lakota, dit que [TRADUCTION] «tous les intervenants du système scolaire autochtone tireront profit du lien symbolique que créeront les anciens entre deux domaines culturels différents[16]». Le coordonnateur des relations interraciales et communautaires de Winnipeg a proposé ce qui suit:

[TRADUCTION] Nous devons considérer les anciens comme les gardiens des cultures autochtones et reconnaître leur rôle dans l'enseignement de la culture et de la langue dans tous les milieux scolaires et à tous les niveaux d'études. Nous devons leur accorder le statut de professionnels et les rétribuer en conséquence.

Grâce à leur sagesse et à leur expérience, les anciens peuvent renseigner les leurs sur la tradition, l'histoire, la culture, les valeurs et les marques de

respect, et servir de modèle de comportement. Ils peuvent interagir plus étroitement avec les jeunes et devenir des personnes-ressources pour les programmes linguistiques et culturels. Ils peuvent appuyer, conseiller et même orienter le personnel enseignant et les élèves en partageant avec eux leur sagesse, leur philosophie, leur savoir et leur expérience. Ils pourraient agir comme tuteurs, conteurs ou professeurs de langues. Enfin, on pourrait leur demander de renseigner les gens sur les apports des autochtones à l'histoire.

Harold Rampersad
Coordonnateur, Comité des relations interraciales et communautaires
Ville de Winnipeg, Winnipeg (Manitoba), 3 juin 1993

Dans le chapitre 5 du volume 3, nous avons recommandé que les anciens jouent de nouveau un rôle actif dans l'éducation des enfants et des jeunes autochtones, et que leur rétribution à cet égard témoigne du respect que l'on a pour leur précieux savoir et leurs compétences. Cependant, nous admettons que les avis sont partagés sur ce qu'on attend des anciens, sur ce que ceux-ci sont disposés à faire et sur ce que les structures scolaires sont prêtes à accepter. Certains anciens se sont dits irrités et frustrés de ne pas être en mesure de transmettre leur savoir dans les écoles. Autrefois, ils enseignaient par la pratique et les jeunes apprenaient en appliquant l'enseignement reçu. Le monde où ils vivaient leur servait de salle de cours. C'est pour cette raison qu'ils préfèrent encore aujourd'hui enseigner dans des camps culturels, le long des parcours de piégeage ou dans leurs propres installations.

[TRADUCTION] À plusieurs reprises, j'ai abordé des jeunes et leur ai offert de se joindre à moi pour une expédition de chasse en vue de leur apprendre le métier, car, voyez-vous, parfois ils ne savent pas comment faire. Ensemble, nous sommes donc allés chasser. De cette façon, ils sont plus susceptibles d'apprendre la langue et la culture. Je pense qu'ils devraient sortir de chez eux plus souvent s'ils veulent se familiariser avec les deux mondes.

Lucassie Nutaraluk, ancien
Président, Kalugiak Elders Group
Iqaluit (Territoires du Nord-Ouest)
25 mai 1992

Beaucoup d'anciens sont disposés à enseigner les aptitudes traditionnelles nécessaires à la survie dans la nature. Ces techniques, qui consistent à chasser, à préparer des pièges, à pêcher, à cultiver la terre et à ramasser des aliments, des herbes et des plantes médicinales, à construire des abris et à faire des feux, ne s'apprennent pas sur les bancs d'école et s'acquièrent en fait au contact de la nature. Ces aptitudes pratiques peuvent non seulement permettre à l'individu de comprendre la nature, mais aussi contribuer à assurer sa survie.

Le rôle des anciens dans l'éducation pourrait aller au-delà de l'enseignement des langues et du savoir-faire traditionnel, d'autant plus que la science moderne commence à reconnaître et à valider la conception autochtone de l'univers. En effet, les principes fondamentaux établis par la science moderne, notamment la physique quantique et la théorie du chaos qui en découle, confirment cette vision ancestrale de la nature du cosmos:

[TRADUCTION] Apparemment, les principes de la physique quantique rejoignent d'anciens concepts auxquels croient depuis toujours les Indiens d'Amérique du Nord, et qu'on peut regrouper sous le vocable de science autochtone, faute d'un terme plus approprié. […]

Le concept de mouvement perpétuel, qu'on appelle parfois théorie du chaos en physique quantique, ne nous est pas étranger: on le désigne par le terme «Filou». Autrement dit, toute la notion du chaos n'est pas du tout nouvelle pour nous, puisque nous connaissons le Filou depuis toujours. […]

De même, la notion de la réalité fondée sur l'observation fait partie intégrante de la pensée autochtone. Les relations et les réseaux relationnels sont également deux concepts très importants. L'indissociabilité du temps et de l'espace n'a rien de nouveau pour les Pieds-Noirs. C'est quelque chose que nous avons toujours su. Par exemple, si je vous parle d'une personne que j'aperçois au loin ou de quelqu'un que j'ai vu il y a plusieurs jours, je vous parlerais d'eux de la même manière. Le temps et l'espace ont toujours constitué une seule et même chose en pied-noir, en cri et dans de nombreuses langues autochtones[17].

La «science autochtone» peut offrir de précieux points de vue et

enseignements dans des domaines comme l'astronomie, la médecine, la pharmacologie, la biologie, les mathématiques et les sciences de l'environnement.

Autochtones et non-autochtones ne s'entendent toujours pas ni sur ce qu'il faut enseigner ni sur la meilleure façon de le faire. À court terme, il faudra s'efforcer de trouver un moyen d'aider les anciens et le personnel enseignant à combler le fossé culturel qui les sépare. Pour ce faire, on pourrait s'inspirer de l'œuvre accomplie par le Saskatchewan Indian Federated College:

[TRADUCTION] Au fil des ans, nous avons réussi à faire jouer aux anciens des communautés indiennes un rôle primordial, qui consiste à nous conseiller sur la manière de jeter les bases de nos programmes. Ils ont vivement attiré notre attention sur l'importance de nos valeurs et sur la nécessité de les préserver et de les intégrer à notre programme scolaire. Nous avons eu l'occasion à maintes reprises de discuter des composantes de notre programme avec des représentants des communautés indiennes. Nous sommes donc convaincus que ce dernier répond aux besoins de ces communautés.

Blair Stonechild
Doyen, Saskatchewan Indian Federated College
Regina (Saskatchewan), 10 mai 1993

Le rôle des anciens comme éducateurs ne se limite pas à orienter l'enseignement de certains cours ou l'élaboration de programmes d'études. Dans le contexte actuel, ils se réjouissent de pouvoir assumer ne fût-ce qu'un rôle marginal dans l'éducation des jeunes de leurs communautés. Pour eux, l'éducation est importante et indispensable, si bien que, dans certaines communautés éloignées du Nord, les anciens sillonnent les rues de bonne heure à la recherche de traces d'ours ou de loups pour s'assurer que les écoliers ne courent aucun risque à sortir. Et ils le font de bon gré.

Les élèves autochtones ont besoin de nouveaux modèles d'éducation s'ils veulent connaître leur culture et affirmer leur identité autochtone dans le Canada d'aujourd'hui. Les particularités de la tradition intellectuelle nord-américaine, la façon dont se transmet et s'acquiert le savoir traditionnel et la complexité des langues autochtones sont des éléments pertinents dont il

faudra tenir compte dans la conception de ces modèles, et l'intervention des anciens à l'étape de l'élaboration et de la préparation des cours peut être fort utile.

5.5 Justice

Le savoir traditionnel, avec sa vision holistique de l'individu, du monde et du rôle de l'individu dans l'univers, renferme des préceptes définissant ce qu'est un comportement convenable et honorable. La vision du monde d'un peuple autochtone détermine ses règles de conduite. Elle régit la relation des êtres humains avec le Créateur, leurs semblables, les choses, les plantes et les animaux. Certaines nations codifient même leurs règles de conduite comme le firent les Iroquois avec la Grande Loi de la Paix. D'autres inculquent à leurs enfants le code d'éthique à travers légendes, histoires et exemples. La langue possède par ailleurs des caractéristiques intrinsèques qui décrivent les valeurs et les attitudes morales à adopter. À cet égard, les anciens sont comme des professeurs de morale; ils enseignent les principes qui sont à la base de la justice traditionnelle.

Dans les sociétés autochtones, la justice n'était pas axée sur le châtiment, mais plutôt sur le rétablissement de l'harmonie au sein de la communauté. Les nations avaient des normes et des mœurs bien établies, qui servaient à éviter les conflits. À ce sujet, un ancien cite un exemple courant dans les sociétés inuit du Labrador.

[TRADUCTION] Les anciens avaient des règles qui régissaient les expéditions de chasse. Si les chasseurs ne réussissaient à tuer qu'une seule bête, par exemple, ces règles leur permettaient de déterminer à qui elle appartenait. Celui qui tuait un phoque ne le gardait pas nécessairement, puisqu'il était possible qu'un autre chasseur l'ait harponné en premier sans le tuer, ou que l'animal ait été tué par un autre chasseur posté au-dessus d'un autre trou de respiration, auquel cas la bête appartenait au premier chasseur. Après cela, ils dépeçaient le phoque et le divisaient entre eux selon des règles et des critères bien précis, qui leur permettaient de déterminer la part de chaque chasseur en fonction de son rôle[18].

Dans les situations de conflit, les anciens agissaient souvent comme médiateurs. Ils écoutaient quiconque voulait prendre la parole, puis

décidaient de ce qu'il fallait faire. Leurs décisions visaient toujours à rétablir l'équilibre et l'harmonie au sein de la collectivité. Leur priorité était de garder intact le cercle, c'est-à-dire la communauté. C'est pourquoi dans de nombreuses sociétés autochtones le pire châtiment que l'on pouvait infliger à quelqu'un, habituellement en dernier ressort, était de le bannir:

[TRADUCTION] Tout le monde pouvait déroger aux conventions de la communauté, [mais en choisissant] d'agir ainsi, on attirait […] les foudres de toute la nation, ce que l'on redoutait plus qu'une punition corporelle. […]

La peur d'être blâmé par la nation favorisait la cohésion et la concorde. Il ne s'agissait pas de dompter les gens comme des brutes, mais de persuader des hommes intelligents de faire le bien[19].

Selon des études récentes, la vision autochtone traditionnelle des notions de justice et de vérité et celle du système de justice non autochtone actuel sont diamétralement opposées[20]. Dans beaucoup de langues autochtones, il n'y a pas de mot pour désigner la culpabilité, telle qu'on l'entend dans le droit occidental. Cette notion n'existe pas. Ainsi, en inuktitut le mot «culpabilité» renvoie à la notion de «blâme»[21]. Même quand les autochtones s'expriment en anglais ou en français, le sens qu'ils donnent aux mots n'est pas tout à fait le même.

Deux approches sont possibles pour adapter le système de justice aux besoins des autochtones. La première consiste à apporter des modifications au système existant de sorte qu'il tienne compte des particularités culturelles des autochtones et la seconde, à adopter des systèmes particuliers pour les autochtones. Peu importe la solution retenue, les anciens ont un rôle important à jouer. En effet, le système de justice est un des domaines où ils ont eu l'occasion de faire évoluer les choses au cours des dernières années, notamment en travaillant dans des prisons, en participant à des programmes communautaires, en prenant part à des cercles de consultation et en faisant fonction de juges de paix. Les réussites et les leçons apprises dans ces domaines peuvent aider les décideurs à envisager d'autres moyens de faire participer les anciens[22].

5.6 Fonction gouvernementale

[TRADUCTION] Qu'est-ce que la souveraineté? C'est un concept difficile à définir parce qu'il est immatériel et invisible. Inhérent et très puissant, il traduit le sentiment et la conviction inébranlables d'un peuple. Ce qui est concret, cependant, c'est l'exercice des pouvoirs par des autochtones. En ce qui nous concerne, on pourrait dire, à titre provisoire, que la souveraineté est le pouvoir ultime dont émanent des pouvoirs politiques précis. Inhérente, elle naît des aspirations d'un peuple ou d'une nation. Elle n'est donc pas transmissible. Idéalement, elle est le droit absolu d'un peuple de déterminer son avenir social, culturel, économique et politique de façon à répondre à ses besoins propres. C'est le droit inhérent de notre peuple de déterminer comment il entend disposer de ses terres ancestrales.

Roger Jones, ancien
Conseiller, Première nation de Shawanaga
Sudbury (Ontario), 1er juin 1993

[TRADUCTION] Peu importe ce qu'on dit à propos de la question de l'autonomie gouvernementale. Quand nous serons en mesure de marier nos enfants et d'enterrer nos morts à notre manière, nous pourrons dire que nous sommes autonomes. Pour le moment, nous ne le sommes pas.

Michael Thrasher, ancien
Winnipeg (Manitoba)
21 avril 1992

Les anciens estiment que leur peuple est autonome depuis des temps immémoriaux et qu'il n'a jamais aliéné sa liberté:

[TRADUCTION] La souveraineté émane du Créateur. C'est lui qui nous a mis sur cette terre et nous a donné des commandements pour mener une bonne vie, en paix et en harmonie les uns avec les autres et avec le reste de la création.

Vernon Roote, ancien
Grand chef adjoint, Union of Ontario Indians
North Bay (Ontario), 10 mai 1993

Dans le passé, comme nous l'avons vu plus haut, les sociétés autochtones étaient politiquement autonomes et se comportaient comme telles. Régies

par des règles de droit, les nations autochtones formaient des confédérations, des coalitions et des alliances, et établissaient des réseaux commerciaux. Pour les anciens, la souveraineté dans le contexte contemporain veut dire le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes, ce qui implique le retour aux lois du Créateur et l'application des règles de droit autochtones.

[TRADUCTION] Mais nous devons reconnaître et respecter ces règles de droit. Et nous devons rétablir ces instruments qui nous ont été donnés par le Créateur. C'est ce qui fait notre force. Ces règles de droit nous appartiennent. Les battements du tambour dans nos communautés symbolisent les battements de notre cœur. Nos calumets, nos huttes de purification, nos huttes d'enseignement […]

Roger Jones, ancien
Conseiller, Première nation de Shawanaga
Sudbury (Ontario), 1er juin 1993

[TRADUCTION] Nous devons envisager l'autonomie gouvernementale en fonction de nos traditions, en y faisant intervenir les chefs héréditaires et les conseils. Nous devons traiter nos anciens avec tout le respect qui leur est dû, écouter la sagesse de leur voix et partager leur respect pour la terre. Nous devons nous gouverner nous-mêmes, selon les principes holistiques qui ont su dans le passé établir un équilibre entre notre vie et notre spiritualité. Laissons-nous guider par les mots guérison, confiance et protection.

Ray Prince
Directeur général pour la région du Nord
National Aboriginal Veterans Association, section Colombie-Britannique
Prince George (Colombie-Britannique), 31 mai 1993

Versés dans le savoir traditionnel, les anciens peuvent être le fer de lance de notre lutte pour l'élaboration de nouveaux modèles de fonction gouvernementale, adaptés aux caractéristiques

culturelles des autochtones. Ils veulent d'ailleurs jouer un rôle actif à cet égard:

[TRADUCTION] Nous aimerions qu'on nous donne la possibilité de

contrôler nos vies, de faire les choses qui importent le plus pour notre mode de vie.

Simeo Rich, ancien des Innus
Sheshatshiu (Terre-Neuve et Labrador)
17 juin 1992

5.7 Méthodes traditionnelles de guérison

Des anciens nous ont confié que la guérison est un processus spirituel et qu'elle ne relève pas uniquement de la médecine et de la biologie. Ils l'envisagent d'un point de vue holistique. Tels les trois brins d'une tresse d'herbes sacrées, l'intelligence, le corps et l'esprit s'entrelacent pour former un tout; ils doivent tous les trois être en bonne santé et en équilibre. Qu'un brin soit faible, et la tresse se dénoue:

[TRADUCTION] Guérir, c'est rétablir l'harmonie du corps et de l'âme. C'est également raviver la flamme qui éclaire notre spiritualité autochtone. Cela suppose un mieux-être physique, mental, psychologique et affectif. Dans les cercles de guérison autochtones, on appelle cette vision des choses l'approche holistique de la guérison.

Byron Stiles, ancien
Orillia (Ontario)
13 mai 1993

Les gens font appel aux anciens pour soigner des personnes, dont l'esprit, croit-on, souffre de déséquilibre. Les anciens écoutent attentivement ce que ces personnes ont à dire et sollicitent l'avis de leurs proches. Ils examinent l'intelligence, le corps et l'esprit. Parfois, ils organisent une cérémonie appropriée, avant de prescrire un remède. Le traitement pourrait consister à administrer des remèdes traditionnels, à organiser une cérémonie pour la personne et certains membres de la collectivité, sinon tous, ou alors à prescrire les deux méthodes.

Cette approche thérapeutique reflète une philosophie selon laquelle la santé peut être préservée si l'on observe les commandements du Créateur, qui préconisent un mode de vie sain. Les rites — les huttes de purification et le jeûne — sont un moyen de maintenir les liens avec le Créateur. Les

remèdes traditionnels, utilisés au besoin, sont considérés comme des présents du Créateur:

[TRADUCTION] Il n'y a pas de fleur, si petite soit-elle, qui n'obéisse aux règles de la sagesse.

Il n'y a pas un brin d'herbe, si infime soit-il, qui ne serve à l'Indien. Connaître ces vérités et vivre en conséquence ne peut qu'être bénéfique à l'individu et plaire au Grand Esprit[23].

L'histoire abonde en exemples de guérisseurs traditionnels qui ont su traiter des gens de tous âges:

[TRADUCTION] Je n'ai jamais eu besoin d'un médecin pour mettre au monde mes enfants. J'ai plutôt fait appel à une sage-femme. […] Nous avions nos docteurs. Je suppose que c'est ce qu'on appelait autrefois des sorciers. Ils nous aidaient et nous guérissaient à l'aide d'herbes médicinales traditionnelles. Nous n'avons jamais eu de complications quand nous, les femmes, accouchions de nos enfants. Nous étions entre les mains de sages-femmes d'expérience.

Juliette Duncan
Première nation de Muskrat Dam
Big Trout Lake (Ontario), 3 décembre 1992

[TRADUCTION] Les Premières nations font confiance à la médecine traditionnelle. Moi par exemple, je prends de la sève de bouleau pour soigner mon arthrite et ça marche. Cela fait déjà trois ans que j'ai recueilli cette sève et je l'ai bue. Comme je dois m'absenter, je montre à mon fils comment et à quel moment récupérer la sève, car elle ne coule que pendant quelques jours.

Pearl Keenan, ancienne
Commissaire honoraire
Teslin (Yukon), 27 mai 1992

Les communautés autochtones ont toujours fait confiance aux guérisseurs traditionnels. Pour certains anciens, c'est plutôt de la médecine occidentale qu'il faut se méfier. Ils ont vu certaines personnes devenir dépendantes

des médicaments occidentaux ou alors subir des traitements désagréables, voire pénibles, pour en fin de compte obtenir des résultats médiocres ou carrément négatifs. Carl Hammerschlag est un médecin qui a travaillé au sein d'une communauté hopi en Arizona; il explique la différence entre les médecins formés à l'occidentale et les guérisseurs traditionnels:

[TRADUCTION] La formation médicale moderne nous arme de connaissances factuelles, mais nous désensibilise émotionnellement. Cela en amène certains à perdre confiance dans les médecins, d'où le nombre croissant de poursuites pour négligence professionnelle. Les gens se rendent compte avec amertume du fait qu'on peut être médecin sans pour autant être guérisseur. Le bon docteur établit le diagnostic qui s'impose et réussit à soigner le patient. S'il est vraiment consciencieux, il ira encore plus loin et montrera au patient comment prévenir une telle situation à l'avenir. Le guérisseur, en revanche, peut faire la même chose, mais il aidera en plus le patient à comprendre les causes de sa maladie, son rôle dans le monde, ses relations avec les autres et avec l'univers[24].

Les anciens sentent que les pratiques traditionnelles de guérison sont menacées sur plusieurs plans. Leur plus grande préoccupation est de voir les autorités publiques empiéter sur ce domaine sacré. Voici ce que nous a confié un Ojibwa:

[TRADUCTION] Le 19 décembre 1992, l'administration fédérale a présenté un projet de règlement visant à interdire la vente de 64 sortes d'herbes thérapeutiques. Quand j'ai lu la nouvelle, je me suis dit: «Je suppose qu'ils vont mettre un agent de police à mes trousses. Chaque fois que je sortirai de chez moi pour aller cueillir des plantes médicinales, il surveillera mes faits et gestes. J'imagine qu'ils devront apprendre à ce policier ou à cette personne à identifier ces plantes, car, croyez-moi, je n'ai pas l'intention de m'arrêter à cause du gouvernement.» […] Je n'arrive pas à comprendre comment ils en sont venus à la conclusion que ces herbes étaient nocives. Cela fait des millénaires que nous utilisons ces remèdes. Certains d'entre eux prolongent même la vie. Ils n'ont rien de nocif.

Dominic Eshkawkogan, ancien
Sudbury (Ontario)
31 mai 1993

Pour les anciens, des règlements de ce genre, comme toutes les autres mesures restrictives qui limitent leur accès aux parcs et aux lieux sacrés où ils tiennent leurs cérémonies et recueillent leurs plantes médicinales, s'attaquent aux principes mêmes de leurs croyances et ils ont le sentiment d'être bafoués au plus profond de leur spiritualité. Il faudrait s'assurer que des politiques soient élaborées avec le concours de représentants ou d'organismes d'anciens.

Recommandation

La Commission recommande:

4.3.3

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux:

a) reconnaissent le droit des autochtones d'accéder aux terres publiques dans le but de cueillir des herbes, des plantes et autres remèdes traditionnels, lorsque l'exercice de ce droit ne va pas à l'encontre de la réglementation en vigueur;

b) consultent les gouvernements autochtones en vue de l'élaboration de lignes directrices concernant l'exercice de ce droit.

Des anciens se sont dits inquiets de l'intérêt grandissant pour la spiritualité autochtone suscité notamment par les adeptes du Nouvel âge. Ils estiment que les pratiques traditionnelles sont en train de perdre leur sens à cause de tous ces gens qui s'improvisent guérisseurs. D'autres dénoncent l'utilisation inconsidérée des cercles de guérison:

[TRADUCTION] Aux yeux des anciens, les cercles de guérison posent problème dans la mesure où certains imposteurs qui ne connaissent que des bribes de la tradition ou des enseignements ancestraux prétendent guérir selon les pratiques traditionnelles.

Hugh Dicky, ancien
London (Ontario)
12 mai 1993

Cette situation soulève les interrogations suivantes. Comment détermine-t-on qui est apte à diriger une cérémonie, à pratiquer un rituel, à entonner un chant ou à organiser et présider un cercle de guérison? Qui décide des qualités requises pour porter le titre de sorcier, de guérisseur ou d'ancien? La latitude à accorder aux guérisseurs est une question que les anciens devraient aborder entre autochtones. Il existe par ailleurs des associations et des organisations d'anciens, officielles ou non, aux niveaux local, régional et national. Il y a par exemple la Nak'azdli Elders' Society, en Colombie-Britannique, et la Three Fires Society, grande organisation spirituelle nord-américaine qui honore les enseignements de la Midewewin Grand Medicine Society. Ces groupes et d'autres pourraient élaborer des critères ou des procédures pour la reconnaissance des anciens traditionnels. En bout de ligne, c'est aux autochtones eux-mêmes qu'il appartient de déterminer ceux ou celles qu'ils reconnaissent comme anciens. Pour les autochtones et leurs anciens, le plus important, c'est d'avoir l'approbation de la communauté. Le chapitre 3 du volume 3 étudie à fond la question de la santé des autochtones et de la guérison, y compris les façons de soutenir et d'améliorer les approches traditionnelles et d'intégrer ces pratiques au régime des soins de santé en vigueur au Canada. On y trouve également les recommandations de la Commission à ce sujet.

5.8 Enjeux sociaux

Les sociétés traditionnelles ont été édifiées sur le principe de la réciprocité. Ainsi, le respect et la responsabilité, envers soi, la communauté et le Créateur, sont deux valeurs fondamentales qui cimentaient la société. C'est ce qui transformait un groupe d'individus en communauté. Les gens étaient attentifs les uns aux autres, et tous avaient un rôle à assumer:

[TRADUCTION] L'ancien, c'était l'homme ou la femme qui, par la sagesse acquise toute sa vie durant, servait de guide à la société. De leur côté, les jeunes symbolisaient l'espoir et les aspirations d'une culture dont les enseignements reposaient sur la raison et l'imitation. Porteuse de vie, la femme jouait un rôle primordial et noble. L'homme, en revanche, assumait le rôle enviable du protecteur. Ensemble, ils préservaient la famille et en assuraient la continuité.

Le chef Edmund Metatawabin

Première nation de Fort Albany
Timmins (Ontario), 5 novembre 1992

Les activités quotidiennes, les cérémonies et les rituels aidaient à renforcer le sentiment d'appartenance à la communauté. La vie communautaire était régie par un ensemble de règles qui permettaient de prévenir les conflits et de consolider les liens sociaux entre les membres. Chaque collectivité inuit avait un chef parmi les anciens:

[TRADUCTION] Nous avions des campements de trappeurs et de pêcheurs établis à l'extérieur de la collectivité, et chaque camp avait son propre chef, ses chefs adjoints et son territoire. Ceux qui utilisaient des filets ou des nasses pour attraper la morue, le saumon ou les phoques avaient le droit de s'installer à certains endroits […] et les trappeurs, à d'autres. Tous ces lieux, à l'exception des campements établis, servaient de territoire pour la pêche et la chasse au phoque, au caribou, au renard, etc.[25]

Les collectivités métisses étaient structurées en fonction de rôles et de responsabilités tout aussi précis:

[TRADUCTION] La société métisse avait pour assise la vie communautaire et la démocratie. Durant la saison de la chasse au bison, par exemple, les Métis se mettaient ensemble et désignaient, pour la circonstance, un gouvernement provisoire qui comprenait un président, des capitaines et des soldats. En 1840, 1630 Métis regroupés dans 1210 charrettes de la Rivière-Rouge ont pris massivement part à une expédition de chasse, ce qui témoigne de leur sens aigu de l'organisation et de la discipline. Ils avaient dû tout prévoir dans les moindres détails[26].

Quand les anciens regardent leurs communautés aujourd'hui, ils n'y voient plus une société où chacun a un rôle à jouer. Les traditions se sont estompées et les valeurs qui cimentaient la société ont été reléguées aux oubliettes. L'harmonie ne règne plus, le cercle est brisé. Ils ne voient qu'alcoolisme, toxicomanie, violence familiale, chômage, aide sociale, incertitude économique et suicide. Les anciens voient aussi la cause de tous ces maux:

[TRADUCTION] Ce n'est pas étonnant que le taux de suicide chez les

jeunes autochtones soit élevé. Le désespoir et la désolation rendent la vie impossible. La situation est d'autant plus critique qu'on assiste simultanément à la dévalorisation de l'individu et à l'effritement rapide de la culture qui assurait la cohésion de notre tissu social.

Jack Brightnose, ancien
Première nation de Lac Seul
Big Trout Lake (Ontario), 3 décembre 1992

Les anciens sont persuadés que la solution réside dans le retour aux enseignements culturels de leurs ancêtres. Les autochtones, jeunes et moins jeunes, n'auront plus honte de leur identité: ils en tireront fierté et force[27].

Chaque fois qu'ils en ont l'occasion, les anciens essaient de répondre aux besoins sociaux pressants de leur communauté. Bien qu'ils aient les mains liées par des installations et des ressources inadéquates, ils font ce qu'ils peuvent. Voici les propos d'un Ojibwa:

[TRADUCTION] Nous devrions travailler ensemble, nous aider les uns les autres. Si l'un de nous tombe, il faut le relever. C'est ce qui se passait lorsque je patrouillais les rues. Je trouvais bon nombre de mes frères allongés dans le caniveau, je les relevais et les conduisais dans un centre de désintoxication. Certains rechuteront peut-être, mais j'étais décidé à les aider à nouveau. C'est ainsi que nous agissons et c'est ainsi qu'ils devraient agir. Nous devons nous entraider pour édifier une société où il fait bon vivre.

Alex Skead, ancien
Winnipeg (Manitoba)
22 avril 1992

C'est dans l'optique du respect, de la responsabilité et de l'entraide que les anciens envisagent les solutions aux problèmes des autochtones. Ils sont persuadés que la désintégration de leurs sociétés et la perte de leurs valeurs culturelles qui en a découlé sont à l'origine de ces problèmes. Pour enrayer ce fléau social, ils préconisent le rétablissement, le renouvellement et la consolidation des valeurs culturelles. C'est une solution qui fait directement appel à eux pour véhiculer et enseigner ces valeurs.

5.9 Terres et ressources

[TRADUCTION] Mon grand-père s'est efforcé de transmettre ses aspirations et ses rêves à la famille. À l'âge de sept ans, ses parents l'avaient mis dans un camp d'été pour qu'il se familiarise avec la nature. Tous ses pairs devaient vivre la même expérience. Il m'a dit qu'à cette époque-là, il a dû manger des baies et des écureuils. Sa communion avec les arbres avait commencé. Les épinettes lui servaient d'abri contre les intempéries.

Les rochers lui parlaient de leur endurance et de leur puissance, l'eau, de sa transparence, de sa pureté et de sa puissance. Telle était la vision de mon grand-père. Au cours de cet été, il a rencontré un ourson orphelin et s'est lié d'amitié avec lui.

Pendant 16 ans, le frère de mon grand-père, l'ours, vint jouer avec lui. Mon grand-père a fini par perdre l'usage d'une de ses mains parce que l'ours l'avait mordu une fois qu'il se mesurait à lui. Pete — c'était le nom de mon grand-père — n'avait jamais fait de mal à l'ours avant ce jour-là. Il l'a blessé au nez. Après, les deux amis ne se sont plus jamais fait mal. Mon grand-père a été très peiné quand l'ours est mort.

Ron Momogeeshick Peters
Toronto (Ontario)
2 novembre 1992

Certains anciens nous ont expliqué que les autochtones ont un rapport particulier avec la terre. Ils considèrent qu'ils appartiennent à cette terre que le Créateur a mise à leur disposition et à celle de leurs enfants. Le Créateur a fait en sorte que les autochtones ne manquent de rien et qu'ils puissent vivre en harmonie et en équilibre avec la nature. Pour les autochtones, on ne peut dissocier la terre de l'identité:

les notions de territoire, de traditions, de coutumes ne sont pas dissociables pour nous. On dit dans notre langue: *THO ION nDEH SHU! TEN!*, c'est-à-dire 'notre territoire, nos coutumes et nos traditions'. […] La question des principes fondamentaux de la Longue Maison, c'est que lorsqu'on parle de la terre, on dit: *ONGwAnDUwEN ONwENTSA*, c'est-à-dire 'notre Mère la Terre'. On ne peut pas la vendre, on ne peut pas

l'acheter, la monnayer, car c'est notre Mère et on ne vend pas notre mère.

Michel Gros-Louis (Taré Dan Dèh)
Longue Maison d'Akiawenrak
Wendake (Québec), 17 novembre 1992

[TRADUCTION] Il n'est pas de lac ou de montagne qui ne soit associé à une légende joyeuse ou fantastique. De même, presque tous les mammifères et les oiseaux sont mentionnés dans les contes traditionnels, contes qui ont à un moment ou un autre subi des transformations pour devenir une sorte de légende et raconter l'histoire d'hommes partis vivre sur les étoiles et de créatures imaginaires se déplaçant en trombe dans le ciel[28].

Les Algonquins, quant à eux, donnent à la notion de territoire un sens particulier:

C'est la base de tout. On n'a pas de territoire, pas d'autonomie, pas de territoire, pas de chez-nous. Ce n'est pas chez-nous, ça, Réserve. Le territoire, c'est moi. Le territoire, c'est la langue. Le territoire, c'est la croyance, c'est de là que je viens. Le territoire, ça peut aussi bien disparaître tout de suite. Avant la colonisation de l'Abitibi, les territoires, nos ancêtres vivaient toujours là, mon grand-père, mes grands-parents et mon père a connu ça. C'est ça dont je vous parle, le territoire. […]

Je vis sur le territoire là-bas, mais ce n'est pas une Réserve. Je reste sur la Réserve de temps en temps, mais je reste sur le territoire ancestral de trappe ou de chasse et mon père a toujours vécu là et puis il est mort là-bas.

Oscar Kistabish
Val-d'Or (Québec) 30 novembre 1992

[TRADUCTION] Selon les anciens, le Créateur a fait des autochtones les gardiens et les intendants de la terre. Il leur a ordonné de respecter les dons du monde qui les entoure.

J'ai le devoir d'utiliser les dons du Créateur avec respect. C'est pourquoi je ne prends que ce dont j'ai besoin et je me sers de tout ce que je possède.

Je ne dois rien gaspiller. Lorsque je ramasse des plantes médicinales, je fais en sorte de laisser le double de ce que je cueille. Ainsi, je m'assure qu'il en reste pour les autres et que les herbes sacrées ne seront pas épuisées.

Quand je cueille des plantes, que je coupe du bois ou que j'attrape un animal ou un poisson — autrement dit, chaque fois que je prends quelque chose que le Créateur a mis sur terre — je rends grâce. Je ne sais pas si cette chose ou cet animal a des sentiments comme moi, ou s'il a la capacité de comprendre et de communiquer comme moi. Une chose est certaine, c'est une créature vivante qui pousse et se reproduit. Elle joue un rôle vital dans le cercle de la vie et, finalement, elle meurt. C'est pourquoi j'accomplis des gestes rituels: j'allume un feu et j'offre de l'*Oienkwenonwe* (du tabac sacré) afin que l'esprit de la créature puisse percevoir ma parole et mes pensées. C'est une relation intime et personnelle que nous établissons entre nous[29].

Le savoir traditionnel relatif aux lois de la terre procédait d'une compréhension des rapports holistiques et interdépendants entre les écosystèmes de la terre, soit la quintessence du cercle de la vie.

[TRADUCTION] Selon leur philosophie, toutes les choses sont liées et indissociables. Pour eux, il est impossible d'isoler une activité rattachée à l'eau comme la pêche sportive. Ils ont une vision différente des choses. Lorsqu'ils parlent de l'eau, ils englobent tous les êtres qui y vivent — des plus petits aux plus grands.

Ils perçoivent l'eau comme une suite de chaînons formant un grand cercle, dont les êtres humains font partie. Nous devons faire attention à tous les éléments du cercle. Si nous détruisons quoi que ce soit au sein du cercle, nous courons à notre perte.

Albert Saddleman
Kelowna (Colombie-Britannique)
16 juin 1993

Certains anciens pensent que les seules personnes qui possèdent la terre sont celles qui ne sont pas encore nées. Dès que ces personnes viennent au monde, la terre cesse de leur appartenir, mais il leur incombe de la

préserver pour le compte des véritables propriétaires, les générations futures.

Les anciens nous signalent que des expressions comme «respect de l'environnement» et «développement durable» désignent des notions ancestrales inhérentes aux sociétés autochtones. Les Iroquois, par exemple, avaient coutume de planter du maïs, des haricots et des courges ensemble. Ces «Trois Sœurs», comme on les appelait, étaient ainsi mieux protégées contre les maladies et les insectes.

Au cours des dernières années, bon nombre d'auteurs se sont penchés sur la relation particulière que les peuples autochtones entretiennent avec la terre. Des scientifiques du monde entier commencent à reconnaître la validité des connaissances écologiques traditionnelles. La collaboration avec les dépositaires de ce savoir en est pourtant à ses balbutiements. Une étude réalisée en 1990 pour le compte du Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale attire l'attention sur le bien-fondé du système inuit de classification des animaux en fonction de leurs relations avec les autres éléments de l'écosystème:

La classification écologique est un développement assez récent dans la tradition scientifique occidentale, mais elle fait partie intégrante de la taxinomie inuit traditionnelle. […] Ce système de classification inuit révèle un sens aigu de l'écologie et reflète la dichotomie entre la terre et la mer, qui est un élément central de la mythologie des Inuit et de leur conception du monde[30].

Les Inuit de la région sud-est de la baie d'Hudson divisent les animaux — *umajuit* — en six catégories principales: les *puijjit*, «ceux qui remontent à la surface», notamment les phoques, les baleines et les morses; les *pisutiit*, «ceux qui marchent», comme les ours polaires, les caribous et les renards; les *timmiaq*, oiseaux de grande taille tels les huards, les cygnes, les faucons et les lagopèdes; les *qupauak*, oiseaux chanteurs, oiseaux de rivage et autres petits oiseaux; les *iqaluit*, qui incluent les animaux aquatiques agiles comme l'omble-chevalier, la truite de mer, la touladi et le béluga; et les *irqamiutait*, groupe varié d'organismes marins des grandes profondeurs, notamment les poissons, les palourdes, les oursins et les algues.

Le rapport souligne la «logique écologique» de ce système, qui reflète directement la vision du monde des Inuit. Ceux-ci regroupent les mammifères en deux classes: marins et terrestres. Les oiseaux de grande taille sont divisés en deux catégories analogues. De plus, les Inuit distinguent les poissons qui nagent librement des organismes qui vivent au fond de l'eau.

Le développement d'un système de classification basé sur des principes écologiques découle d'une vue d'ensemble du monde naturel. […] En reconnaissant le savoir traditionnel des autochtones sur la base de sa valeur scientifique, plutôt que par calcul politique, nous progressons dans la connaissance des écosystèmes de l'Arctique, ce qui nous permettra de les protéger avec une plus grande efficacité et nous aidera à contribuer à la survie d'une culture profondément enracinée dans les écosystèmes du Nord[31].

Les anciens se disent inquiets de notre vision à court terme du développement. Ils prédisent des conséquences fâcheuses à moins d'un changement radical. Autrement dit, ils pensent que nous courons à notre perte:

[TRADUCTION] Si on se fie à la situation actuelle, notre terre se meurt. Nous sommes en train de la tuer à petit feu. Chaque seconde, l'être humain produit des poisons qui détruisent la végétation, voire la nature en général, la nature dont nous avons besoin pour survivre.

Les économistes et les politiciens voient un signe de croissance économique dans le développement. Les anciens trouvent plutôt que nous sommes en train de détruire la Terre, notre mère, sans qui nous n'avons rien. Nous devons faire passer l'environnement avant l'économie et nous rendre à l'évidence: il faut établir un équilibre entre les deux.

Clarence Apsassin, ancien
Coordonnateur, Programme des anciens
Association tribale du Traité 8
Réserve de Blueberry River
Fort St. John (Colombie-Britannique)
20 novembre 1992

Pour les anciens, il n'y a qu'une solution: vivre selon les commandements

du Créateur. Ainsi, la terre, la mer, le ciel et toutes les créatures qui les peuplent seront là pour les générations à venir. Le Créateur ordonne à l'être humain de préserver et de respecter la terre. Longtemps avant que le gouvernement n'impose ses lois et ses règlements, les peuples autochtones disposaient déjà de leurs propres systèmes régissant l'utilisation et la préservation de la terre:

[TRADUCTION] Chaque famille possédait son propre territoire de chasse. C'était en quelque sorte son lot, qui lui fournissait vivres et vêtements.

Si un Indien s'avisait de venir chasser sur le territoire d'un autre, les propriétaires avaient le droit de le tuer. Cette façon de répartir la terre, qui remonte à la nuit des temps, est demeurée inchangée. Je me rappelle qu'il y a une vingtaine d'années des Indiens nipissing étaient venus chasser sur les terres de mon père, dans le Nord. Mon père leur a interdit de chasser le castor. Il leur a dit qu'il les autorisait à pêcher, mais qu'il leur défendait de toucher aux fourrures puisque nous vivions de ces peaux. Parfois, il arrivait qu'un propriétaire autorise des étrangers à chasser pour un bout de temps ou sur certaines parties du territoire. On agissait de la sorte avec des amis ou avec des voisins qui avaient connu une saison difficile, à charge de revanche[32].

Les systèmes de gestion des terres et des ressources étaient axés sur des principes spirituels et écologiques.

[TRADUCTION] Les lois relatives à la terre faisaient partie des enseignements spirituels. Elles sont fondées sur les traditions sacrées des différentes tribus des nations rouges et s'inspirent du monde des esprits. Chaque tribu avait ses propres préceptes sacrés, qui lui enseignaient comment préserver le monde des plantes, des oiseaux et des mammifères et comment y trouver des remèdes. Encore aujourd'hui, ces lois sont sacrées pour les gens qui vivent selon la tradition.

Dennis Thorne (Tungán Cikala)
Edmonton (Alberta)
11 juin 1992

La plupart des anciens préconisent la cogestion des ressources naturelles comme la faune, le pétrole et le gaz, les forêts, les cours d'eau et les

minéraux. Les autochtones versés dans le savoir traditionnel doivent avoir leur mot à dire sur les lois qui régissent leurs territoires ancestraux. Citons à ce propos une Innue:

[TRADUCTION] Nous dénonçons les règlements gouvernementaux ainsi que toutes les restrictions qu'on nous impose. Dans le passé, nous étions entièrement maîtres de notre destin. Nous n'avions pas à nous préoccuper des gouvernements et de leurs règlements dans la forêt où nous chassions. Tel était notre mode de vie.

Les Innus, eux, n'ont pas eu à changer leur façon de vivre. C'est le gouvernement qui veut nous changer pour nous faire ressembler aux autres. Mais nous devons préserver notre façon d'être. S'ils avaient laissé nos ancêtres en paix, nous n'en serions pas là aujourd'hui.

Elizabeth Penashue, ancienne
Sheshatshiu (Terre-Neuve et Labrador)
17 juin 1992

6. L'urgence d'agir

[TRADUCTION] Nous n'abandonnerons pas notre mode de vie. C'est impossible. Nous devons lutter pour le préserver. Faisons front commun.

Madeline Davis, ancienne
Fort St. John (Colombie-Britannique)
19 novembre 1992

Les anciens qui se sont adressés à la Commission lancent un appel unanime à la mobilisation. Ils veulent révolutionner la pensée des non-autochtones. Visionnaires de la société autochtone, ils regardent l'avenir d'un œil plein de compassion. Pour eux, l'avenir ne peut être dissocié du passé et du présent. L'avenir commence aujourd'hui. Comme l'explique un ancien des Ojibwas:

[TRADUCTION] Les grands-parents vivent à travers les enfants, ces êtres dont les visages remontent vers nous des profondeurs de la terre[33].

Bien que les anciens qui sont venus nous parler soient issus de traditions,

de nations et de peuples différents, ils ont exprimé des points de vue et des préoccupations étonnamment semblables. C'est peut-être que ces traditions intellectuelles se complètent. Les anciens, qu'ils soient membres des Premières nations, Métis ou Inuit, nous ont tenu un seul et même discours, où l'avenir est vu à travers le prisme de la tradition ancestrale. Ils ont beaucoup de choses à nous apprendre.

[TRADUCTION] Chaque fois qu'un ancien s'éteint, c'est un chapitre de notre histoire qui disparaît. Nous en perdons le souvenir.

Michael Thrasher, ancien
Winnipeg (Manitoba)
21 avril 1992

La plupart des anciens avaient encore foi dans l'avenir, mais il y avait un sentiment d'urgence dans leur message. Il est temps que nous pensions à l'avenir: le nôtre et celui de nos enfants. Notre génération sera-t-elle la dernière à vivre en communion avec la nature et à parler les langues ancestrales? Ou assisterons-nous à la renaissance culturelle des nations autochtones? Qu'adviendra-t-il de la tradition culturelle nord-américaine? Si la tendance actuelle se maintient, l'avenir ne s'annonce pas reluisant. Les anciens craignent que plus personne ne puisse parler les langues autochtones dans 25 ans, encore moins les écrire ou les lire. Une majorité d'autochtones vivront alors en milieu urbain, loin de leur territoire ancestral. Au nom de l'exploitation des ressources naturelles, des bulldozers continueront de défigurer le territoire et de profaner nos lieux culturels.

Les Canadiens doivent se rendre compte de l'urgence de la situation et agir au plus vite. Dans certaines communautés, les gens ont déjà pris les devants:

[TRADUCTION] À une certaine étape de son histoire, le peuple anishnabé a failli perdre tout ce qui faisait de lui un peuple. Les causes de cette déculturation étaient nombreuses. Cela dit, nous luttons désormais pour raconter ces histoires à notre peuple et pour affirmer notre identité et notre mode de vie comme peuple anishnabé. C'est à nous, et à personne d'autre, d'assumer nos responsabilités et de préserver les enseignements de nos ancêtres.

Charlie Nelson
Mejakunigijique Aneebedaygunib
[transcription phonétique]
Roseau River (Manitoba), 8 décembre 1992

Il est temps que les autochtones prennent des décisions. Si la langue est importante, il faut la parler. Si les rites sont indispensables, il faut les pratiquer. Il en va de même pour le savoir: il faut le retrouver, le transmettre et l'appliquer. Les lieux sacrés doivent également être protégés. Piliers de la société autochtone, les anciens doivent participer pleinement et activement à divers aspects de la vie, notamment l'éducation, la santé, la justice et la fonction gouvernementale: à toutes les institutions et les décisions qui concernent le présent et l'avenir des peuples autochtones.

La Commission estime que la culture traditionnelle est une caractéristique importante de la société canadienne et que les Canadiens doivent soutenir les efforts des peuples autochtones pour préserver leur culture. Les anciens sont les dépositaires de la tradition intellectuelle nord-américaine. Si on ne leur donne pas la possibilité de transmettre leur savoir, il sera perdu à jamais.

[TRADUCTION] Nous voulons exprimer notre gratitude à nos anciens et à nos grands-parents pour leur générosité et leur tendresse envers nous; nous les remercions de nous avoir fait part de leur sagesse et de leurs connaissances. Ils nous servent d'exemple en étant les gardiens de la culture, des traditions et des valeurs de notre peuple. La force, le courage et la dignité qu'ils incarnent sont pour nous une constante source d'inspiration. Leur lutte incessante pour la survie de nos langues, leur préoccupation au sujet du milieu ambiant et de la guérison de notre peuple, tout cela est important pour notre avenir. Nos chefs, nos jeunes et les générations futures doivent avoir accès au savoir et à la sagesse des anciens, si nous voulons la survie et le mieux-être de nos communautés.

Les anciens nous offrent gracieusement ce trésor de connaissances et de sagesse, pour nous permettre de bien comprendre notre passé, notre présent et notre avenir. Pour notre part, nous avons le devoir d'apporter notre soutien aux anciens et de leur permettre d'établir des liens avec nous et avec les jeunes. Nous devons les aider dans leur cheminement, à mesure qu'ils avancent en âge. Nos anciens ressentent le besoin et le désir de prendre part à tout ce qui touche la communauté[34].

Notes:

* Les citations tirées de la transcription des audiences publiques de la Commission sont identifiées ainsi: nom de l'intervenant et de son organisme le cas échéant, suivi du lieu et de la date d'audience. Voir sources en début de volume.

1 Sam Metcalfe, communication avec le personnel de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA), 2 février 1995.

2 Terry Lusty, «Defining a 'True' Native Elder», *Native Journal*, vol. 2, no 4, mai-juin 1993, pp. 1 et 3.

3 Harvey Arden et Steve Wall, *Wisdom Keepers: Meetings with Native American Spiritual Elders*, sous la direction de White Deer of Autumn, Hillsboro (Oregon), Beyond Words, 1990.

4 Ollie Ittinuar, président de l'Inuit Cultural Institute, audiences de la CRPA, Rankin Inlet (Territoires du Nord-Ouest), 19 novembre 1992.

5 Metcalfe, mentionné à la note 1.

6 James Dumont, «Journey to Daylight-Land: Through Ojibwa Eyes», *Revue de l'Université Laurentienne*, vol. 8, no 2, février 1976, pp. 31-32.

7 Milton M.R. Freeman, «The Nature and Utility of Traditional Ecological Knowledge», *Northern Perspectives*, vol. 20, no 1, été 1992, pp. 9-10.

8 Esther Jacko, «Traditional Ojibwa Storytelling» dans *Voices: Being Native in Canada*, sous la direction de Linda Jaine et Drew Hayden Taylor, Saskatoon, Université de la Saskatchewan, Division de l'éducation permanente, 1992, p. 66.

9 Marshall McLuhan et Quentin Fiore, *Message et Massage*, Toronto,

Random House 1967, pp. 44-45. Certains lecteurs penseront peut-être que le titre contient une coquille (amusante par ailleurs); il n'en est rien. McLuhan a forgé l'expression «The medium is the message» dans son livre *Understanding Media* (1964). Grand amateur de jeux de mots, McLuhan a réutilisé le titre d'un enregistrement fait en 1967, *Message et Massage*, pour intituler l'ouvrage susmentionné.

10 L'ancien Peter O'Chiese, lors du Onzième rassemblement traditionnel annuel, Université Trent, Peterborough (Ontario), 18-20 février 1994.

11 Pieter Jan Bakker, «'A Language of Our Own': The Genesis of Michif, the Mixed Cree-French Language of the Canadian Métis», thèse de doctorat, Université d'Amsterdam, 1992, pp. 1-2.

12 Leroy Little Bear, «What's Einstein Got to Do with It?» dans *Continuing Poundmaker and Riel's Quest: Presentations Made at a Conference on Aboriginal Peoples and Justice*, compilation de Richard Gosse, James Youngblood Henderson et Roger Carter, Saskatoon, Purich Publishing, 1994, p. 70.

13 Rupert Ross, «Surfing the Flux: Exploring the Roots of the Aboriginal Healing Process», mémoire inédit, septembre 1994,
p. 21.

14 Rose Auger, «Native Spirituality, Healing and Languages» dans *Wisdom and Vision: The Teaching of Our Elders, Report of the National First Nations Elders Language Gathering*, ële Manitoulin (Ontario), du 21 au 25 juin 1993, p. 43.

15 *Dene Kede — Education: A Dene Perspective*, Guide pédagogique, Yellowknife, Northwest Territories Education Development Branch, 1993, p. xxvi.

16 Beatrice Medicine, «My Elders Tell Me» dans *Indian Education in Canada*, volume 2, *The Challenge*, sous la direction de Jean Barman, Yvonne Hébert et Don McCaskill, Vancouver, University of British Columbia Press, 1987, p. 151.

17 Little Bear, «What's Einstein Got to Do With It?», mentionné à la note 12, p. 70.

18 Metcalfe, mentionné à la note 1.

19 G. Copway (Kah-Ge-Ga-Gah-Bowh, chef ojibwa), *The Traditional History and Characteristic Sketches of the Ojibway Nation*, édition en fac-similé, Toronto, Coles, 1972, p. 144. Édition originale: Londres, Charles Gilpin, 5 Bishopsgate Without, 1850.

20 Fred Ahenakew, Cecil King et Catherine Littlejohn, «Indigenous Languages in the Delivery of Justice in Manitoba», étude réalisée pour l'Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba, 9 mars 1990, p. 25.

21 Metcalfe, mentionné à la note 1.

22 Pour une analyse approfondie des initiatives et programmes existants qui visent à rendre le système de justice plus sensible aux caractéristiques culturelles des autochtones, notamment le rôle à confier aux anciens, voir le rapport de la Commission intitulé *Par-delà les divisions culturelles: Un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1996. Le rapport contient aussi les recommandations formulées par la Commission concernant le système de justice pénale et les autochtones.

23 Copway, *The Traditional History*, mentionné à la note 19, p. 175. L'auteur traite de la tradition orale qui relate les origines de la médecine traditionnelle et des pratiques de guérison dans la société ojibwa.

24 Carl A. Hammerschlag, *The Theft of the Spirit: A Journey to Spiritual Healing with Native Americans*, New York, Simon and Schuster, 1993.

25 Metcalfe, mentionné à la note 1.

26 Clem Chartier, «Métis Perspective on Self-Government» dans *Continuing Poundmaker and Riel's Quest*, mentionné à la note 12, p. 84.

27 Le phénomène du suicide chez les autochtones a fait l'objet d'une étude

approfondie, réalisée par la Commission, *Choisir la vie: Un rapport spécial sur le suicide chez les autochtones*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1995.

28 Copway, *The Traditional History*, mentionné à la note 19, p. 95.

29 Kanatiio, Allen Gabriel, mémoire à la CRPA, 1995, p. 8.

30 Douglas J. Nakashima, *Les connaissances des autochtones appliquées aux études d'impact environnemental: les Inuit, les eiders et le pétrole de la baie d'Hudson*», Montréal, Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, 1990, p. 7.

31 Nakashima, *Les connaissances des autochtones*, p. 8.

32 Aleck Paul, cité dans *Native American Testimony: A Chronicle of Indian-White Relations from Prophecy to the Present, 1492-1992*, sous la direction de Peter Nabakov, New York, Viking, 1991, p. 87.

33 L'ancien Eddie Benton-Banai, des Ojibwas, cité dans Arden et Wall, *Wisdom Keepers*, mentionné à la note 3, p. 10.

34 Mary Lou Fox, directrice de l'Ojibwa Cultural Foundation, Première nation de West Bay, «Proprosed Programs/Activities», avril 1994 - mars 1995, pp. 2-3. Voir aussi Transcription des audiences de la CRPA, Sudbury (Ontario), 31 mai 1993.

4

La quête d'appartenance des jeunes

[TRADUCTION] Nous aspirons au bonheur. Nous voulons nous détendre, rêver et rire. Nous voulons aimer et dialoguer. Nous voulons davantage de conseillers autochtones. Nous voulons que personne ne nous blesse et ne nous tourne en dérision. Nous voulons nous sentir en sûreté. Nous voulons notre propre police. Nous voulons un système de justice qui fonctionne. Nous voulons connaître notre culture autochtone. Nous voulons nous respecter les uns les autres. Nous voulons avoir un avenir meilleur.

Robert Quill École de la bande de Coldwater
Merritt (Colombie-Britannique)
5 novembre 1992*

1. Les aspirations des jeunes autochtones

LES JEUNES AUTOCHTONES sont profondément préoccupés par l'avenir parce qu'il s'agit de leur avenir. Ils parlent de leurs soucis du moment présent en se demandant quels gestes on peut poser aujourd'hui pour connaître des lendemains meilleurs.

Selon le mandat de la Commission, nous devons faire enquête et présenter des recommandations concrètes concernant la situation des jeunes autochtones. Nous avons entendu des centaines de jeunes autochtones au cours de nos audiences publiques, par l'intermédiaire des mémoires qu'ils nous ont fait parvenir, dans le cadre des cercles de jeunes que nous avons convoqués et dans les écoles, les centres d'accueil et les nombreux autres établissements que nous avons visités. Par ailleurs, la Direction de la recherche de la Commission comprenait une équipe de jeunes chargée de se pencher expressément sur les soucis et préoccupations des jeunes autochtones. Par ces multiples canaux, la Commission a essayé de se

faire une idée des espoirs, des rêves et des craintes des jeunes, qu'ils soient Inuit, Métis ou membres des Premières nations.

Il est encourageant de voir que lorsqu'ils se heurtent à un problème, les jeunes autochtones envisagent immédiatement des solutions réalistes et pratiques qui donneront satisfaction au niveau communautaire. Pour les jeunes hommes et les jeunes femmes autochtones, la notion de développement communautaire ne renvoie pas à des infrastructures, mais plutôt à la collectivité, à ses membres et au renforcement de leur cohésion. Ils ne se laissent pas arrêter par des obstacles d'ordre politique ou administratif. Ils ne se soucient pas du chevauchement des compétences, des rivalités de programmes ni d'autres obstacles d'ordre bureaucratique. Ces embûches politiques leur semblent négligeables, car elles émanent d'un système qui a en grande partie lésé les autochtones.

Sur les plans politique et culturel, de nombreux jeunes autochtones s'identifient à une nation autochtone. Lorsqu'ils se réunissent, il leur importe peu de faire la distinction entre ceux qui sont reconnus comme «Indiens» — et de savoir comment ils ont obtenu ce statut — et ceux qui ne le sont pas, ou encore entre ceux qui vivent dans une réserve et ceux qui habitent ailleurs. Ils ne s'embarrassent pas d'étiquettes fabriquées à des fins administratives par les pouvoirs publics. Ils sont d'abord et avant tout des Micmacs, des Inuit, des Métis ou des Saulteux; ils sont membres d'une nation autochtone. Ils veulent des organisations qui représentent leur véritable identité nationale.

Pourtant, ces jeunes reconnaissent qu'en tant qu'autochtones, ils partagent certains liens communs. Ils partagent le legs d'un passé colonial. Leurs semblables et leurs collectivités sont aux prises avec les mêmes difficultés. Ils veulent travailler ensemble à régler les problèmes communs auxquels font face les peuples autochtones, partout. Ils aimeraient voir leurs organisations contribuer à cet élan de participation communautaire.

[TRADUCTION] Vous savez, nous n'avons pas toujours besoin d'argent. Ce dont nous avons besoin, c'est de notre nation, de notre peuple, de nos collectivités pour ne faire qu'un, travailler ensemble dans l'unité, nous réunir et dire «d'accord, voici ce que nous avons à faire». De toute évidence, le gouvernement ne fait rien. Cessons donc d'y penser pour l'instant, mettons ça de côté. […] C'est notre peuple qui éprouve des

difficultés. Il nous faut travailler comme un seul peuple, une seule nation, dans l'unité. Nous devons le faire. C'est extrêmement important.

Stan Wesley
Groupe de jeunes de Moose Factory
Moose Factory (Ontario), 9 juin 1992

Les jeunes ont foi en eux-mêmes en tant qu'autochtones et veulent conserver cette identité partout où ils vont. Ils sont convaincus que leurs droits ne sont pas limités à leur réserve ou à leur terre natale, mais demeurent attachés à leur personne, quel que soit l'endroit où ils choisissent de vivre. Le mot «communauté» revient souvent dans ce chapitre, où il est utilisé dans son sens le plus large. La communauté n'est pas un simple lieu physique mais désigne plutôt un groupe de personnes qui partagent une même façon de vivre. La carte indique des centaines de communautés autochtones, mais il en existe plusieurs centaines d'autres tout aussi distinctes mais non délimitées par des frontières. Il s'agit de communautés formées d'étudiants, de compagnons de travail, de détenus et d'autochtones qui vivent dans les rues de nos villes.

Lorsqu'ils se sont adressés à la Commission, les jeunes autochtones ont abordé de nombreuses questions dans une perspective nouvelle et originale. Ce serait une erreur que d'essayer de ramener les nombreuses voix des jeunes à une seule et même expression. Toutefois, tous les jeunes autochtones partagent au moins certaines préoccupations. Ils forment la génération d'aujourd'hui, qui paie le prix d'un génocide culturel, du racisme, de la pauvreté, et qui supporte le poids de centaines d'années de politiques gouvernementales colonialistes. Les problèmes qui sévissent dans la plupart des collectivités autochtones sont d'une telle profondeur et d'une telle ampleur que tous les jeunes autochtones du pays semblent avoir connu la même situation. C'est comme si un séisme avait bouleversé leur monde, ouvrant une profonde faille qui les sépare du passé, de leur histoire, de leur culture. Ils ont vu leurs parents et leurs semblables s'y engouffrer, sombrer dans le désespoir, l'apathie et l'autodestruction. Au bord de cet abîme, ils se demandent ce que leur réserve l'avenir.

Pourtant, les jeunes autochtones peuvent voir de l'autre côté de ce gouffre. La vision de lendemains meilleurs atténue leurs préoccupations face à la crise actuelle. Ils parlent souvent d'une plus grande liberté d'action,

processus qui passe par la guérison et le développement communautaire.

[TRADUCTION] Dans notre société, la pratique de l'autopurification était un rituel important qui n'était pas restreint aux seuls individus, mais pratiqué par le clan et le groupe. Pour entreprendre notre processus de guérison en tant que peuple autochtone, il nous faut d'abord passer par l'autopurification. Nous devons donner priorité aux questions qui nécessitent le maximum d'efforts et de ressources. Or, nous pensons que la ressource la plus importante que nous possédons en tant qu'autochtones, c'est notre peuple.

Carol Gauthier
Société étudiante Shingwauk Anishinabek
Université d'Algoma
Sault Ste. Marie (Ontario), 11 juin 1992

Par la liberté d'action, les individus s'épanouissent sur le plan mental, physique, affectif et spirituel. Ils se perçoivent comme des membres appréciés et précieux de la collectivité. Ils travaillent à renforcer sa cohésion et, ce faisant, aident leurs semblables à se libérer. C'est un mouvement perpétuel, représenté par le cercle, ce symbole qu'on retrouve dans de nombreuses cultures autochtones. Les jeunes autochtones qui se sont exprimés devant la Commission ont beaucoup parlé des mécanismes qui seraient propres à favoriser leur pouvoir et celui de leurs collectivités. C'est le grand thème du présent chapitre, qui s'appuie en grande partie sur les témoignages des jeunes autochtones mais qui, en raison des conséquences pour les générations futures, exprime les préoccupations de tous les autochtones, quel que soit leur âge.

2. La réalité des jeunes autochtones: aperçu des conditions actuelles

2.1 Profil de la jeunesse autochtone

La majorité des autochtones canadiens — 56,2% ou quelque 405200 personnes — ont moins de 25 ans[1]. Par comparaison, la proportion des 55 ans et plus n'est que de 7,3%. Des sociétés qui luttent pour retrouver leurs langues et leurs modes de vie traditionnels exercent une pression terrible

sur leurs générations plus âgées.

La population autochtone du Canada est beaucoup plus jeune que la population non autochtone. Les enfants, de la naissance à 14 ans, constituent 36,5% de la population autochtone, alors qu'ils ne représentent que 21,1% de la population canadienne. Les jeunes, soit le groupe d'âge des 15 à 24 ans, représentent 14,2% de la population canadienne, mais 19,8% de la population autochtone (voir tableau 4.1). Cette définition des jeunes correspond à celle qu'utilisent Statistique Canada, l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'UNESCO. Lorsque nous citons des statistiques, nous nous conformons à la définition qui considère que l'on est un enfant jusqu'à 14 ans. À l'extérieur du champ statistique, nous utilisons les termes «jeunes autochtones» et de «jeunesse autochtone» pour désigner tous les jeunes autochtones de moins de 25 ans.

TABLEAU 4.1

Répartition de la population s'identifiant comme autochtone et de la population canadienne selon le groupe d'âge, 1991

Groupe d'âge	Autochtones[1]	Canadiens[2]
	%	%
0 à 14 ans	36,5	21,1
15 à 24 ans	19,8	14,2
25 à 34 ans	18,5	17,9
35 à 54 ans	17,9	27,1
55 ans et plus	7,3	19,7

Notes

1. Les chiffres ont été rajustés pour tenir compte du sous-dénombrement de la population. Pour une analyse plus complète, voir le chapitre 2 du volume 1 ainsi que M.J. Norris et coll., «Projections of the Population with Aboriginal Identity in Canada, 1991-2016», étude réalisée par Statistique Canada pour la CRPA, février 1995.

2. Autochtones et non-autochtones compris.

Source : Statistique Canada, «Langue maternelle : données-échantillon», no 93-333 au catalogue, 1992.

On ne saurait comprendre la situation actuelle des jeunes autochtones sans la replacer dans le contexte urbain. Près de la moitié de tous les autochtones de moins de 25 ans (45%) vivent hors réserve dans des agglomérations urbaines (centres comptant au moins 1000 habitants, où la densité est de 400 habitants au kilomètre carré; pour les besoins des travaux de la Commission, les zones urbaines ne comprennent pas les réserves indiennes qui peuvent se situer à l'intérieur de leurs limites géopolitiques). Parmi ces jeunes, la majorité (40,4%) vivent dans de vastes régions urbaines de plus de 100000 habitants, c'est-à-dire des villes comme Montréal, Toronto, Winnipeg, Saskatoon, Edmonton et Vancouver[2]. Plus de la moitié des jeunes Indiens inscrits et non inscrits et des Métis vivant en région urbaine demeurent dans une grande ville[3]. Les jeunes Inuit font exception à la règle puisque près de 80% d'entre eux habitent dans des collectivités du Nord; 21,2% des jeunes Inuit vivant dans des régions urbaines habitent en fait dans de grandes villes.

Le nombre réel de jeunes autochtones des régions urbaines varie d'une ville à l'autre. L'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991 a révélé qu'il y avait 3260 autochtones de moins de 25 ans dans la région d'Ottawa-Hull. La ville de Winnipeg, connue pour sa grande population autochtone, comptait plus de 20000 jeunes autochtones. Edmonton avait une population d'environ 17000 jeunes autochtones, alors que d'autres grandes villes en abritaient un nombre variant de 5000 à 10000[4].

À long terme, on observera un vieillissement graduel de la population autochtone car le taux de natalité actuel est bien inférieur à ce qu'il était dans les années 60. De 1991 à 2016, la proportion des jeunes autochtones âgés de 14 ans et moins est censée régresser de 36,5 à 24,4%. Le groupe des 15 à 24 ans continuera de représenter 20% de la population autochtone jusqu'au tournant du siècle, puis sa proportion tombera graduellement à 16% d'ici 2016. Exprimée numériquement, cette population de jeunes passera d'environ 142400 personnes en 1991 à un maximum de 189100 en 2011, puis aura chuté à 175500 en 2016. Sur le plan démographique, les jeunes autochtones demeurent un effectif non négligeable. En 2011, les autochtones du groupe des 20 à 24 ans représenteront le groupe d'âge le plus important de la population

autochtone (98900), suivi des jeunes âgés de 15 à 19 ans (90200).

2.2 À l'écoute de la jeunesse autochtone

[TRADUCTION] Quantité de choses qui ont été mises en place pour les jeunes ne marchent pas parce qu'on a omis de consulter les principaux intéressés. Il est temps pour nous de nous prendre en main en tant que jeunes puisque personne ne le fera à notre place. Nous ne pouvons attendre après les pouvoirs publics ou la communauté. Il nous faut travailler avec eux.

Tonya Makletzoff
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)
10 décembre 1992

Les jeunes autochtones se méfient quelque peu des solutions conçues par les pouvoirs publics, même lorsqu'il s'agit de gouvernements autochtones. Dans le passé, les programmes destinés à leur venir en aide ont été intermittents et souvent mal orientés. Ils ont le sentiment que leurs chefs et leurs collectivités ne prennent pas leurs préoccupations au sérieux. Lorsqu'ils s'expriment, leur message n'est pas entendu. Se sentant marginalisés, exclus ou dévalorisés, certains ont perdu la foi dans leur collectivité. Les gouvernements autochtones doivent adopter une attitude plus responsable envers leurs collectivités et la jeunesse. Tout au long de centaines d'heures de témoignages et de milliers de pages de mémoires présentés à la Commission, il est apparu que les priorités des jeunes sont la guérison, l'éducation, l'emploi, la culture et l'identité, ainsi que la reconnaissance des institutions qui ont une incidence sur leur vie, et la participation à leurs travaux. Compte tenu de la place qu'ils occupent dans la population actuelle et du rôle qu'ils joueront demain dans la formation et la direction de leurs collectivités et nations, il est essentiel que les gouvernements — autochtones et non autochtones — se mettent à l'écoute des préoccupations des jeunes et prennent leurs priorités en considération.

3. Pour atteindre la santé dans sa plénitude

Nous savons, grand-père, que vous nous avez donné un pouvoir sacré,
Mais c'est comme si nous n'en connaissions pas la finalité. Assis

ensemble, nous avons maintenant appris
Que le nom de ce pouvoir est Amour,
Pouvoir invincible, irrésistible et suprême.
Ce pouvoir que vous nous avez donné, nous l'utiliserons. Nous assécherons les larmes de ceux qui pleurent
Et nous guérirons les plaies de leurs corps meurtris.

Oui, grand-mère,
Nous vous donnerons nos mains
Et nos cœurs et nos esprits et nos corps.
Nous vouerons nos vies à nos croyances.
Nous n'attendrons pas, nous n'hésiterons pas.
Et, à mesure que nous avancerons sur la terre sacrée, Nous apprendrons ensemble à célébrer
Les voies de la paix, de l'harmonie et de la tranquillité, Qui viennent
De la victoire sur ce pouvoir maléfique et destructeur qui est en nous Et dans le monde autour de nous.
Merci grand-père, pour cette prière.

3.1 La santé totale: un besoin

Cette prière inaugurait la tribune des jeunes «A Voice for the Future», organisée dans la localité inuit de Hopedale, au Labrador (Terre-Neuve) en février 1993[5]. De nombreuses collectivités autochtones, dont Hopedale et sa voisine du Nord, la communauté innue de Davis Inlet, luttent encore pour obtenir du gouvernement du Canada des services de base promis il y a des dizaines d'années. Mais ces années de négligence ont laissé la jeunesse d'aujourd'hui dépourvue de confort matériel et de plus encore. Il lui faut une guérison holistique qui touche aux quatre éléments de l'être humain: l'âme, l'intelligence, le corps et les émotions. Sans cette approche holistique, le désespoir dans lequel sont plongées certaines collectivités autochtones ne lâchera pas prise.

Un exemple récent le prouve. En janvier 1993, la localité de Davis Inlet a fait parler d'elle sur la scène nationale lorsque les réseaux de télévision du pays ont diffusé les images vidéo de six jeunes tentant de se suicider. Les Canadiens ont été bouleversés, et à juste titre. En tout, 17 jeunes — y compris les six qui avaient tenté de se suicider — avaient un problème de toxicomanie dont il fallait s'occuper de toute urgence. Ils ont été transportés

à la Poundmaker Lodge en Alberta. Lorsque ces mêmes jeunes ont réintégré leur collectivité, nombre d'entre eux ont repris leurs anciennes habitudes de toxicomanes. Leur corps avait été traité, mais rien n'avait été prévu pour nourrir leur esprit, leurs émotions ou leur âme. Si l'on veut que la guérison ait un effet durable, il faut traiter non seulement les individus, mais la collectivité toute entière. L'initiative de la guérison doit venir de la collectivité et y trouver son point d'ancrage. Ce sont peut-être là les leçons les plus importantes à tirer de l'expérience de Davis Inlet.

La guérison est la première étape sur la route d'un pouvoir retrouvé. Les jeunes sont convaincus que le processus de guérison leur donnera la force dont ils ont besoin pour surmonter toutes les difficultés de la vie.

[TRADUCTION] Nous pensons que la guérison viendra de l'intérieur de la communauté. Avec des ressources suffisantes, nous disposerons des outils pour guérir notre peuple.

Desmond Peters Jr Étudiant, Programme des gouvernements autochtones
Université de Victoria
Victoria (Colombie-Britannique), 22 mai 1992

Dans de nombreuses sociétés autochtones, la roue de l'Esprit est le symbole de la guérison holistique. On y trouve les quatre principes de la santé globale:

• la santé spirituelle, qui peut signifier différentes choses suivant l'approche de l'individu par rapport à la spiritualité, et peut comporter la participation à des cérémonies, l'apprentissage du savoir traditionnel et l'exploration du patrimoine spirituel;

• la santé mentale, qui comprend l'éducation, la connaissance de l'histoire et de l'apport culturel des autochtones, et les activités qui favorisent la confiance en soi;

• la santé physique, y compris la nutrition, les activités sportives, récréatives et culturelles;

• la santé émotionnelle, que l'on acquiert aux cercles de partage, auprès des conseillers et des anciens.

Le retour aux formes traditionnelles de guérison n'est pas une régression, mais une redécouverte de la voie qu'ont suivie avec succès les autochtones et leurs nations pendant des générations. La Commission est cependant consciente que la réintroduction des méthodes de guérison traditionnelles peut provoquer des tensions au sein des collectivités et qu'elle doit par conséquent se faire avec l'appui de la collectivité et avec beaucoup de tact.

À plusieurs endroits, des jeunes ont déjà commencé à tirer profit de l'approche holistique de la guérison. Des enseignements destinés aux jeunes femmes sont offerts au lac Matootoo, lieu de guérison traditionnel, situé près du territoire de la Première nation Peguis au Manitoba. Le lac Matootoo a été choisi parce que les sages et les anciens racontent qu'autrefois les guérisseurs venaient y cueillir des plantes médicinales et y construire des huttes de purification. («Matootoo» signifie hutte de purification en ojibwa.) Les enseignements dispensés au lac Matootoo préparent les jeunes femmes à effectuer la transition sur le plan affectif, physique et spirituel pour entrer dans l'âge adulte. L'un des principaux objectifs du programme est de réduire les grossesses non désirées en aidant les jeunes femmes à maîtriser leur sexualité. Un programme parallèle proposé aux garçons a pour but d'améliorer l'estime de soi, de les amener à respecter la femme et de les faire réfléchir à des problèmes tels que la violence faite aux femmes. On croit beaucoup à ce programme dans la région et la demande dépasse d'ailleurs les possibilités[6].

La culture, les sports et les loisirs, les thérapeutes, les pairs, les anciens, les parents, la famille et les gouvernements sont autant d'éléments qui contribuent à faire progresser les collectivités autochtones vers la guérison. Lorsque l'individu et la collectivité sont vus dans une perspective holistique, la guérison peut être totale. Nous examinons plus en détail les approches holistiques de la guérison au chapitre 3 du volume 3.

Nous allons voir maintenant comment donner aux jeunes les moyens de guérir et d'atteindre la santé spirituelle, mentale, physique et affective qu'ils recherchent.

3.2 La santé spirituelle

[TRADUCTION] La première fois que j'ai entendu le tambour, j'ai été attirée par lui comme par un aimant. Lorsque j'ai entendu le tambour et les chants, j'ai éprouvé le désir de me lever et de danser. Écoutez le tambour de près et vous verrez qu'il n'y a pas de différence avec les battements du cœur. C'est naturel pour une personne de vouloir danser parce qu'elle retrouve le premier son qu'elle a entendu: le battement du cœur de sa mère.

Vera Wabegijic
Représentante nationale des jeunes
Association nationale des centres d'amitié
Ottawa (Ontario), 5 novembre 1993

Pour de nombreux autochtones, la santé spirituelle est directement liée à un retour aux traditions, à la culture et à la langue. Au cours des audiences, les jeunes autochtones ont parlé plus souvent de culture et d'identité que de tout autre aspect du mandat de la Commission. Les recherches et les cercles de jeunes parrainés par la Commission ont fait émerger les mêmes thèmes. Quelle que soit la collectivité,

quelle que soit la personne qui s'exprime, les jeunes autochtones tiennent le même discours lorsqu'ils expliquent ce que signifie la culture pour eux et quelle est sa place dans le processus de guérison. L'identité culturelle imprègne les quatre domaines de guérison.

Comprendre leur identité est important pour les jeunes puisque l'estime de soi y est directement liée, et que ce sentiment peut leur donner la force de lutter pour des lendemains meilleurs. Les jeunes autochtones ont été bombardés d'images négatives sur les leurs: dans les médias, dans les films et émissions de télévision (d'hier mais aussi d'aujourd'hui), dans les programmes scolaires qui dénaturent ou passent sous silence l'apport culturel autochtone. Ils se heurtent aussi au racisme dans la vie de tous les jours et aux politiques publiques qui dévalorisent les autochtones et leur culture. Ils voient la toxicomanie, l'alcoolisme et la violence détruire des membres de leur communauté et ils s'inquiètent: est-ce là le sort qui les attend?

L'importance d'un sentiment d'identité bien ancré ne peut ni ne devrait être sous-estimée. Un sentiment confus d'identité ou une absence d'identité est un facteur de risque majeur dans le comportement suicidaire des jeunes

autochtones, comme nous l'avons souligné dans *Choisir la vie*.

Comparaissant devant les commissaires, des jeunes autochtones ont parlé de leur vie en marge de la société dominante, mais aussi de cette «vie sur la terre des ancêtres» à laquelle leurs peuples aspirent maintenant qu'ils l'ont perdue, et que l'on associe automatiquement à l'«autochtonie». Tiraillés entre deux cultures auxquelles ils n'arrivent pas vraiment à s'identifier, ils se sentent plongés dans un néant profond — celui-là même dont se sont emparés romanciers, cinéastes et artistes, et dont certains témoins nous ont également entretenus. Faute de modèles plus positifs ou d'une idée plus précise du chemin à suivre, les jeunes autochtones n'ont parfois pour toute solution que de se tourner vers d'autres jeunes et de faire avec eux front commun contre un monde qui leur est hostile. Par contre, cette sous-culture basée sur l'introversion peut servir à renforcer leur sentiment de désespoir et la haine qu'ils éprouvent vis-à-vis d'eux-mêmes, la seule issue devenant dès lors la drogue et l'alcool — ou la mort[7].

En donnant aux jeunes autochtones la possibilité d'apprendre leur langue, de connaître leur culture et leurs valeurs traditionnelles, nous leur faisons savoir qu'ils sont des personnes valables et appréciées; qu'ils peuvent être fiers — et non avoir honte — de leur culture et de l'apport des autochtones. En découvrant la fierté d'être autochtones, les jeunes comprendront qu'il vaut la peine de lutter pour l'avenir. Ancrés dans leur culture, ils travailleront à bâtir un avenir meilleur.

[TRADUCTION] Lorsque j'entends les anciens parler de leur culture et de leurs traditions, cela me bouleverse. Leurs mots me donnent de la force et m'inspirent. Leurs enseignements m'aident dans la voie que j'ai choisie. Ils m'aident à me concentrer sur l'essentiel et m'incitent à faire de mon mieux chaque jour.

Vera Wabegijic
Représentante nationale des jeunes
Association nationale des centres d'amitié
Ottawa (Ontario), 5 novembre 1993

Quatre grands thèmes émergent de ce que les jeunes ont dit à la Commission concernant la culture:

• la perte de la culture et de l'identité à force de se faire dénigrer;

• l'importance de la langue;

• le rôle des parents et des anciens;

• la difficulté d'amener les institutions non autochtones à refléter les valeurs autochtones.

Les jeunes autochtones savent que la culture autochtone n'est pas qu'un simple mode de vie, qu'elle plonge ses racines au cœur même de leur peuple et de leur spiritualité. Cette culture, qu'ils considèrent comme la pierre angulaire de leur survie, ils la sentent menacée. Nombre d'entre eux pensent que tous sauf quelques anciens ont oublié les traditions qui définissent leur identité.

[TRADUCTION] Beaucoup de nos parents pensent qu'ils ne valent rien. Bon nombre d'entre eux n'ont pas le cœur d'être une source stable d'amour et de discipline. Nous sommes aux prises avec un effondrement des valeurs familiales traditionnelles. Nous ne faisons rien pour que les êtres humains soient humains. Éduquez-nous pour que nous soyons des guides, des amis, des compagnons pour nos parents, notre peuple et tous les Canadiens. Les enfants ont des rêves, les enfants font confiance aux adultes. S'il vous plaît, ne nous laissez pas tomber.

Tara Lindsay
Iqaluit (Territoires du Nord-Ouest)
25 mai 1992

[TRADUCTION] J'ai un grand-père qui est âgé de 80 ans et j'ai grandi à ses côtés. Je n'arrive pas à parler ma langue. J'ai 18 ans. J'essaie. Mais j'aime mon grand-père plus que tout au monde et nous arrivons à communiquer […] on peut sentir l'amour entre nous et il me suffit de caresser sa main et nous savons que nous nous comprenons. Mais il y a quelque chose qui manque quand on ne peut écouter les histoires que les anciens ont à raconter ou expliquer comment on se sent à propos de quelque chose. C'est très frustrant pour moi de savoir que cette partie très importante de ma culture est perdue.

Christina Delaney
Moosonee (Ontario)
10 juin 1992

Ce sentiment de manque se retrouvait dans presque tous les témoignages des jeunes devant la Commission. Pour certains, il était au cœur du message. Pour d'autres, il était en sourdine ou submergé par une grande fierté culturelle. Nos audiences ont souvent révélé ces deux pôles: l'accablement des jeunes dans les collectivités autochtones et la quête ardente d'identité grâce à une culture revivifiée et revigorée. Cette dualité est perceptible dans la vie de nombreux jeunes autochtones.

L'une des études de la Commission se penche sur la quête d'identité à travers l'histoire de «Sonny»[8]. Ce jeune autochtone qui se droguait et se soûlait a fini par se trouver en s'identifiant à sa culture. Dans un centre d'amitié autochtone, il découvre un jour les chants, les danses, les cérémonies et d'autres manifestations culturelles. Grâce à la culture, Sonny a réussi à changer de vie et à trouver une source de fierté et d'estime de soi. La culture a été la clé qui lui a permis de libérer sa capacité interne de guérison.

Tout comme Sonny, beaucoup de jeunes autochtones qui ont des démêlés avec la justice, ne connaissent pas leurs racines culturelles ou sont à leur recherche. Cette surreprésentation des jeunes autochtones en milieu carcéral renvoie à des problèmes plus profonds, dont le taux de chômage élevé, l'impression que l'avenir est bouché, l'absence de modèles positifs et la faible estime de soi, ainsi que le racisme et la dévalorisation de la culture autochtone.

Les jeunes qui ont été interviewés dans le cadre d'une étude de la Commission ont déclaré qu'ils étaient fiers de leur culture. Cependant, la majorité d'entre eux ne connaissaient pas leur culture avant d'être mis en contact avec elle au Young Offenders Centre d'Edmonton[9]. Il est triste et ironique que certains jeunes ne puissent découvrir leur culture que derrière les barreaux. «Missy», qui a vécu dans les rues de Vancouver, a déclaré: «Pourquoi attend-on que les jeunes aient échoué dans la rue pour leur parler de counselling et de culture autochtone? «a leur donne des idées fausses: si tu es sage, tu te conduis bien à l'école, tu restes chez vous et ne fais pas de fugue […] tu ne mérites pas ces choses[10]».

Le contexte urbain

[TRADUCTION] Nous pensons que le patrimoine, la culture et la religion sont ce qui font de nous des êtres humains. Il est extrêmement difficile dans la ville d'apprendre ces choses parce que nombre des personnes informées qui ont des connaissances dans le domaine et qui peuvent nous aider ne vivent pas ici. Il nous faut de l'aide et des ressources pour rejoindre ces gens et construire des liens entre nous et eux.

Jolene Wasteste
Regina (Saskatchewan)
10 mai 1993

La quête de culture et d'identité peut être particulièrement difficile en milieu urbain. Les jeunes autochtones citadins se heurtent à toutes sortes de difficultés en essayant de se guérir par eux-mêmes. Ils sont une minorité dans un océan de cultures. Ils doivent chercher et créer leur propre communauté pour découvrir qui ils sont en tant qu'autochtones.

[TRADUCTION] Tu vis deux styles de vie lorsque tu vis hors réserve. J'ai été élevée dans deux cultures, mais je suis l'une ou l'autre. Je suis toujours perçue comme étant l'une ou l'autre.

Judie Acquin
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
16 juin 1993

Certains jeunes autochtones sont nés en ville, mais depuis quelques années, il y a eu un grand exode des autochtones de la campagne ou des réserves vers les régions urbaines. Les jeunes quittent leur collectivité pour de nombreuses raisons: leurs parents déménagent, ils décident de fuir la violence familiale, ils veulent faire des études secondaires de meilleure qualité auxquelles ils n'ont pas accès dans leur région ou entrent dans des établissements d'enseignement postsecondaire.

Les jeunes de nos villes ne veulent pas être considérés comme des renégats par leurs communautés d'origine. Nombreux sont ceux qui sont profondément déterminés à renforcer et à enrichir la collectivité. Ils y resteraient volontiers, dans certains cas, s'ils pouvaient trouver sur place

ce qu'ils cherchent. Mais pour acquérir les compétences nécessaires et bénéficier de certaines ressources — éducation, travail ou soins de santé —, ils sont parfois contraints d'aller s'installer en milieu urbain pour quelques années au moins. Pour certains, la ville devient un milieu de vie.

Une fois en ville, ils subissent de nouvelles pressions et sont aux prises avec de nouvelles difficultés. La toxicomanie est l'un des problèmes les plus envahissants auxquels se trouve confrontée la jeunesse autochtone. Cependant, tout comme les taux élevés d'incarcération, la toxicomanie n'est que le symptôme d'un malaise plus profond, en l'occurrence la perte d'identité et la faible estime de soi. Or, la vie citadine exacerbe parfois ce malaise lorsqu'il n'est pas facile de trouver une communauté autochtone vers laquelle se tourner pour obtenir de l'aide.

Alors qu'ils cherchent à découvrir leur identité autochtone, les jeunes sont bombardés d'images et de sons par la société dominante. La télévision et la publicité ont rarement un contenu autochtone et les satellites diffusent partout les images d'une culture non autochtone. Celle-ci envahit la vie de la jeunesse autochtone.

Pour leur part, les jeunes autochtones des collectivités de taille plus modeste viennent en contact avec la culture non autochtone par l'intermédiaire de la télévision, des programmes scolaires, des enseignants. Mais cette culture entoure la jeunesse citadine qui la vit et l'expérimente directement. Et si certains réussissent à trouver un juste équilibre entre leurs traditions et cultures et la vie citadine, d'autres se sentent submergés par la culture dominante.

Culture et identité

Devant la Commission, les jeunes ont réclamé la possibilité d'explorer et de vivre leur culture. Tous ne veulent pas retourner à un mode de vie traditionnel; pour nombre d'entre eux, en particulier ceux qui vivent en ville, c'est fort peu probable. Ils veulent cependant apprendre les valeurs et les croyances de leur peuple et savoir ce que cela signifie que d'être autochtone dans le monde moderne. Ils veulent apprendre les langues autochtones et retrouver les coutumes et les rites traditionnels. Ils n'ont pas besoin pour ce faire de vivre en retrait de la culture non autochtone. La culture n'est jamais statique; elle évolue avec le temps. Les jeunes veulent

être les dépositaires de la sagesse et des valeurs qui ont nourri leurs ancêtres il y a longtemps, et qui pourraient leur servir de boussole dans le monde d'aujourd'hui. Ils veulent faire face à l'avenir en tant qu'autochtones.

C'est généralement dans la famille que se transmettent ces coutumes et ces valeurs, mais certains jeunes ont dit à la Commission que leurs parents n'ont plus l'aptitude de leur transmettre les connaissances nécessaires. Les anciens et les réseaux de soutien, là où ils existent et lorsque les jeunes arrivent à les trouver, peuvent être utiles. Les jeunes, en particulier ceux qui viennent de quitter la réserve ou une collectivité éloignée et arrivent en ville, ont besoin de locaux pour se réunir et de programmes pour apprendre. Aussi ont-ils réclamé à la Commission diverses installations pour répondre à leurs besoins culturels.

Ils ont notamment proposé la création de centres pour la jeunesse autochtone. Ces centres nécessiteraient un effort concerté de la part des dirigeants autochtones, des éducateurs et des autorités gouvernementales pour donner aux jeunes les qualités et les compétences qui peuvent les préparer à devenir les leaders de demain. Les anciens et tous ceux qui sont nourris de la culture devraient participer à la planification et à la mise en œuvre des programmes. Les centres feraient à la fois appel à des bénévoles et à des programmes financés par le gouvernement pour renforcer les connaissances et les compétences ancestrales, améliorer la formation scolaire et technique et mettre les jeunes en contact avec les milieux professionnels et avec l'administration publique. Ils seraient axés sur un esprit de service. Dans les villes, les centres pour les jeunes devraient également fournir du counselling et de l'aide aux jeunes en transition qui viennent de quitter leur communauté d'origine pour le milieu urbain.

Pour limiter leur dépendance financière, les centres devraient faire appel aux ressources en place dans la mesure du possible. Ils devraient être intégrés à des établissements existants comme les centres d'amitié, les centres communautaires, les centres culturels ou les écoles.

Recommandation

La Commission recommande:

4.4.1

Que des centres pour les jeunes soient créés dans les réserves et dans les collectivités — y compris dans les villes — là où le nombre le justifie. Les centres culturels en place devraient créer une section destinée aux jeunes et leur donner accès à des programmes culturels et récréatifs.

Dans le chapitre 7 du présent volume, nous recommandons un certain nombre de mécanismes qui viendraient appuyer et renforcer l'identité culturelle autochtone en milieu urbain, par exemple la délimitation de sites pour répondre aux besoins culturels et spirituels des autochtones. Lorsque c'est possible, les centres pour les jeunes seraient installés sur ces sites ou à proximité.

Les jeunes autochtones ont parlé aussi de refuges où les victimes de mauvais traitements, de violence psychologique ou de cruauté mentale pourraient trouver asile. Ces refuges devraient être dotés de thérapeutes capables d'aider les jeunes à surmonter les années difficiles de l'adolescence et du début de l'âge adulte.

[TRADUCTION] Aujourd'hui, dans ma communauté, il y a trop de violence, trop de morts, trop de suicides. Je ne comprends donc pas pourquoi le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial ne peut mettre sur pied un centre de crise pour traiter ce genre de problème.

Randy Nepoose
Hobbema (Alberta)
10 juin 1992

Ils veulent des refuges qui offrent des activités culturelles qui renforcent l'estime de soi et donnent un sentiment d'appartenance. Les centres pour les jeunes peuvent répondre à certains de ces besoins, tout comme les pavillons et centres de guérison autochtones que nous avons recommandés dans le chapitre 3 du volume 3.

Les jeunes autochtones ont aussi recommandé des camps pour les jeunes — des lieux où ils peuvent prendre contact avec la terre, se découvrir et faire l'apprentissage de leur culture. Les camps de ressourcement sont une solution possible. Le premier a été inauguré en 1978 à Haida Gwaii (îles de

la Reine- Charlotte), en Colombie-Britannique, sous l'égide d'anciens de la région, dans le but de lutter contre des problèmes croissants de toxicomanie et de délinquance juvénile, et contre le dysfonctionnement familial.

Les camps de ressourcement forment maintenant un vaste réseau de programmes affiliés qui couvre plusieurs pays, dont le Canada, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande. Généralement destinés aux jeunes âgés de 8 à 17 ans, les camps accueillent autochtones et non-autochtones. Ces camps sont aménagés dans une région sauvage, à proximité de la localité d'origine des participants. Les jeunes passent de 7 à 10 jours dans ces campements et y acquièrent les aptitudes nécessaires à la survie en milieu sauvage, ainsi que des connaissances traditionnelles. Les aptitudes acquises se caractérisent par leur pertinence; lorsque le camp est situé à proximité de l'eau, par exemple, on met l'accent sur la pêche et le canotage.

Ces camps ont ceci de particulier qu'ils mettent l'accent sur le savoir ancestral. Les membres de la collectivité autochtone locale y participent en qualité de guides, de cuisiniers ou de chefs de groupe. Et les anciens y sont pleinement intégrés.

[TRADUCTION] Les anciens assument naturellement la position respectée de chefs au sein de la famille étendue des camps de ressourcement. Les organisateurs des premiers camps pensaient que les anciens enrichiraient le programme principalement grâce à leurs chants, leurs récits, leur artisanat et leurs compétences. Mais ils se sont aussi révélés les meilleurs conseillers pour les programmes, transcendant le fossé des générations entre eux-mêmes et les adolescents les plus distants. [Les anciens] jouent le rôle de grands-parents aimants et attentifs — ce qu'ils sont[11].

Les anciens veillent à ce que les connaissances et les compétences traditionnelles enseignées soient authentiques, ce qui est une autre caractéristique du modèle de ressourcement.

[TRADUCTION] Le camp m'a appris tant de choses, à rendre grâce pour la beauté de cette terre, à respecter la nature, notre mère, et à respecter mes anciens[12].

Les camps de ressourcement réunissent des jeunes autochtones et non autochtones pour les sensibiliser les uns aux autres et pour favoriser l'harmonie. Naturellement, certains jeunes autochtones n'en connaissent pas plus au sujet de leur culture que les non-autochtones. Aux jeunes en quête d'identité, ces camps offrent une véritable possibilité de faire l'apprentissage de leur culture ancestrale dans leur milieu traditionnel. Les collectivités autochtones pourraient facilement adapter le modèle de ressourcement à leur jeunesse en mettant l'accent sur leur propre culture et rites traditionnels.

C'est ce que certaines collectivités ont déjà fait. L'Avataq Cultural Institute au Nunavik, territoire inuit du nord du Québec, administre un camp d'été traditionnel inuit à Inukjuak. Au Nouveau-Brunswick, il y a un camp d'été qui offre un enrichissement culturel aux stagiaires malécites et micmacs. Ces initiatives et les camps de ressourcement fournissent des modèles aux collectivités désireuses de transmettre les connaissances ancestrales de la manière traditionnelle.

Recommandation

La Commission recommande:

4.4.2

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux appuient financièrement des initiatives communautaires de campements pour les jeunes autochtones où seraient favorisées:

a) les activités culturelles rapprochant les jeunes des anciens par l'acquisition de compétences et de savoirs traditionnels;

b) une vie saine (counselling, bonne forme physique et nutrition);

c) les interactions sociales positives entre jeunes autochtones de différentes nations et jeunes non autochtones.

Ces camps seraient un excellent moyen de concourir à créer une identité culturelle et d'insuffler aux jeunes autochtones la confiance dont ils auront

besoin pour surmonter les difficultés inhérentes à la reconstruction de leurs collectivités. Chaque jeune aura à choisir sa propre voie vers la guérison. Mais la connaissance de son identité culturelle devrait être reconnue comme une priorité, comme une étape indispensable dans le processus de guérison.

Les collectivités doivent également prendre en main leur guérison, mais elles ont souvent besoin d'aide. Il n'y a pas de recette miracle applicable à toutes les collectivités. Chacune doit établir ses propres priorités et trouver les méthodes et les appuis dont elle a besoin pour arriver à ses fins. Des activités comme le tambour et la danse, les pow-wows, les cours de langue, les réunions de jeunes et d'anciens se sont toutes avérées utiles dans les programmes de guérison spirituelle proposés par diverses collectivités. Pourtant, [TRADUCTION] «les activités de ce genre sont malheureusement des initiatives auxquelles les gouvernements accordent rarement leur concours financier. Elles relèvent du domaine de l'immatériel, de l'impalpable, du moins selon les autorités gouvernementales, parce que leurs résultats sont difficiles à évaluer[13].» Ce qu'il est plus facile d'évaluer, en revanche, c'est le désarroi qu'éprouvent les jeunes qui n'ont pas accès à ces activités.

3.3 Un esprit sain

Les jeunes autochtones qui ont témoigné devant la Commission ont affirmé que l'éducation est la clé d'un avenir prometteur, un avenir où tous les peuples autochtones seront prospères et pourront disposer d'eux-mêmes. Ils estiment que l'éducation a une double finalité: elle doit d'abord leur permettre de prendre conscience de leur identité et d'en avoir une meilleure compréhension; et les préparer à vivre dans le monde moderne. Tout en souhaitant acquérir le savoir traditionnel et les connaissances ancestrales, ils veulent faire des études en comptabilité, en génie, en physiologie, en administration des affaires et dans beaucoup d'autres domaines. Bien entendu, ces deux types de connaissances ne sont pas incompatibles; les jeunes qui ont reçu une formation de qualité peuvent s'épanouir en tant qu'autochtones dans le monde d'aujourd'hui.

Langue et éducation

[TRADUCTION] À mon avis, tous les autochtones devraient pouvoir parler

leur langue. Ils seraient ainsi plus fiers d'être ce qu'ils sont. Il me paraît important que la jeune génération apprenne la langue de nos ancêtres, car elle fait partie de notre identité et de notre culture. Notre langue, c'est tout ce qu'il nous reste pour nous distinguer en tant qu'autochtones. Pour ma part, j'aimerais vraiment pouvoir m'exprimer en ojibwa. Le fait de ne pas pouvoir communiquer dans cette langue m'attriste, car je suis incapable de converser avec les gens qui la parlent. Mais j'essaie de remédier à cette situation. Chaque fois que je rends visite à mes grands-parents, ils m'adressent généralement la parole dans notre langue. Ma mère essaie également de nous montrer ce qu'elle sait. Je m'efforce d'être plus attentive en classe, durant les cours d'ojibwa.

Jill Henderson
Fort Alexander (Manitoba)
30 octobre 1992

Les jeunes autochtones qui souhaitent renouer avec leur culture reconnaissent que le fondement de la culture, c'est la langue. D'après les commentaires recueillis par la Commission, beaucoup d'autochtones estiment que, sans la langue, la culture disparaîtra.

[TRADUCTION] La langue est l'essence de la culture. C'est par les langues que se transmettent les valeurs, les traditions et la littérature. Ce sont elles qui façonnent nos perceptions, notre compréhension de soi, notre culture, notre patrimoine et notre vision du monde.

Mary Noey
La Ronge (Saskatchewan)
28 mai 1992

On a constaté que les Premières nations du nord du pays ont mieux préservé leur langue que celles des autres régions du pays. En effet, seulement 8,6% des enfants autochtones nés dans le sud du Canada peuvent s'exprimer en langue autochtone (voir le chapitre 5 du volume 3).

C'est grâce aux efforts conjugués des familles, des institutions et des membres des collectivités que l'on réussira à préserver et faire revivre les langues autochtones. Des jeunes ont raconté que certains parents n'ont pas transmis leur langue à leurs enfants, car ils ont jugé que l'anglais ou le

français était la langue de l'avenir. Bon nombre de ces adultes ont grandi dans un milieu où la culture dominante ne reconnaissait pas les langues autochtones et cherchait même parfois délibérément à les faire disparaître. Les jeunes, en revanche, se rendent compte que la langue est le ciment de la culture et qu'il ne s'agit pas uniquement de préserver les langues, mais de les garder vivantes.

Les jeunes autochtones souhaitent que leurs langues soient respectées tant par le système d'éducation que par l'ensemble de la communauté. Le système adopté par le Nunavik, mérite d'être cité en exemple. Là-bas, dans les écoles de la commission scolaire Kativik, l'inuktitut est la principale langue d'enseignement au cours des premières années; puis, il est enseigné comme matière scolaire dans les années suivantes. À la radio, on diffuse des émissions en langue inuit pendant six à sept heures par jour. De son côté, l'Inuit Broadcasting Corporation collabore avec des organismes régionaux pour offrir chaque semaine cinq heures et demie d'émissions en inuktitut. De plus, des revues et des bulletins régionaux ainsi que des rapports officiels sont publiés dans cette langue. La commission scolaire Kativik a mis au point des outils pédagogiques destinés à faciliter l'enseignement de la langue orale et écrite.

Cette approche de la langue et de son enseignement est sans doute plus facile à mettre en œuvre dans une collectivité autochtone qui a une seule tradition linguistique. Dans les centres où l'on parle plusieurs langues, notamment dans les villes, il est plus difficile de répondre aux besoins linguistiques de chacun. À Vancouver, les parents qui souhaitent que leurs enfants apprennent une langue autochtone à l'école peuvent soumettre au conseil scolaire une demande de cours établi à l'échelle locale. Ils peuvent également donner le nom d'un membre de la collectivité réputé pour sa maîtrise de la langue et pouvant être reconnu comme professeur de langue autochtone par le B.C. College of Teachers. Il n'est pas obligatoire que le cours soit donné en classe; il peut avoir lieu à la maison ou dans une salle communautaire.

Les jeunes autochtones qui sont aux études aimeraient que le système d'éducation mette leurs langues sur un pied d'égalité avec l'anglais et le français. Ils souhaitent pouvoir apprendre celles-ci à l'école et veulent qu'on reconnaisse leurs efforts. Au lieu d'être obligés de suivre des cours de français ou d'anglais, certains aimeraient avoir la possibilité d'étudier

leur propre langue, que ce soit à l'école, à la maison ou au sein de la collectivité (comme à Vancouver), par l'intermédiaire d'un centre d'amitié local, d'un centre communautaire ou, le cas échéant, d'associations linguistiques.

Le renouveau des langues autochtones devrait être considéré comme une composante essentielle de l'épanouissement des communautés autochtones. La revitalisation des langues autochtones d'Amérique du Nord devrait être soutenue par diverses initiatives comme celles que nous recommandons aux chapitres 5 et 6 du volume 3. Dans la mesure du possible, les organismes qui offrent des services aux autochtones devraient mener leurs activités dans la langue parlée par ces derniers.

Une éducation respectueuse de la culture

L'éducation peut être une source d'enrichissement culturel ou, au contraire, de déculturation. Conscients du rôle important des établissements d'enseignement, les jeunes autochtones sont d'avis que le temps est venu de confier aux collectivités la maîtrise de ces établissements. En fait, les peuples autochtones réclament le droit de gérer leur éducation — et de laisser à la collectivité le soin d'éduquer les jeunes — depuis au moins 1972, année où la Fraternité des Indiens du Canada a présenté au ministre des Affaires indiennes sa déclaration de principe intitulée *La maîtrise indienne de l'éducation indienne*.

L'éducation peut servir à transmettre les valeurs et les coutumes propres à la communauté. Les enfants ont alors la chance de devenir des membres épanouis et estimés de la société, contribuant à l'essor de cette dernière. Le mot éducation vient du latin *ducere*, qui signifie conduire. L'éducation devrait donc aider les enfants à mettre en valeur leur potentiel et non, comme ce fut trop souvent le cas par le passé, à les anéantir.

[TRADUCTION] Malheureusement, le système d'éducation que les Innus ont reçu de la société non innue a grandement contribué à la désintégration de leur communauté[14].

[TRADUCTION] Je me souviens de mon premier jour d'école, alors que l'autobus arrivait. […] Ma mère m'avait bien préparée. Mes cheveux étaient tressés, retenus par des rubans rouges. J'attendais sur le bord de la route,

un peu inquiète. C'était pour moi un grand jour. Puis j'ai entendu ma mère dire «Voilà l'autobus. Tout va bien se passer, Sherry Lynn. N'oublie surtout pas: essaie de faire comme eux.» Eh oui, c'est ce qu'elle m'a dit.

Sherry Lawson
Orillia (Ontario)
13 mai 1993

[TRADUCTION] À mes yeux, il s'agit d'un génocide. En effet, il n'y a pas de meilleure méthode pour tuer quelqu'un que de lui enlever toute chance de recevoir une bonne éducation et de l'empêcher ainsi d'accomplir quoi que ce soit dans la vie.

Lisa Raven
Bande de Hollow Water, école Wanipigow
Winnipeg (Manitoba), 23 avril 1992

Certains jeunes autochtones estiment qu'il serait préférable de créer des écoles réservées aux autochtones. Ces écoles constitueraient des refuges contre le racisme et contre les enseignants issus de la culture dominante, dont certains ignorent tout de la culture autochtone et de son importance pour les jeunes. Lorsqu'on a demandé à un professeur pourquoi les élèves autochtones du district scolaire de Vancouver échouaient à l'école, il a répondu: [TRADUCTION] «Quand les autochtones vont-ils se rendre compte qu'ils doivent abandonner leur culture et s'intégrer au reste de la société[15]?»

L'apprentissage des traditions ne signifie pas une régression dans le temps. Les élèves — et les jeunes en général — veulent simplement en savoir davantage sur leur identité autochtone et utiliser ces valeurs culturelles comme guide dans leur vie de tous les jours. Aussi ne faut-il pas s'étonner de la réponse faite par des élèves autochtones de la même école, lorsqu'on leur a demandé ce qui les empêchait de terminer leurs études secondaires. La honte d'être Amérindien, le racisme, les problèmes d'alcool et de drogue, l'absence d'encouragements de la part de la famille. Des parents ont confirmé ce sentiment: [TRADUCTION] «L'école ne prépare pas nos enfants à vivre selon notre culture ni à vivre dans la société actuelle[16].»

Certes, les parents et les grands-parents ont un rôle à jouer dans la transmission de l'héritage culturel. Cependant, dans certains cas, ils ne possèdent pas les connaissances nécessaires pour ce faire. Pour bon nombre d'entre eux, le problème se trouve à l'école, et la solution aussi.

Malheureusement, les enfants autochtones ne poursuivent pas leurs études et leur niveau de scolarité reste inférieur à celui de la population en général. Comme l'indique le tableau 4.2, les jeunes autochtones sont moins nombreux que l'ensemble des Canadiens à terminer leurs études, et ce, quel que soit le niveau. Chez les autochtones de 15 à 24 ans qui ne vont plus à l'école, 68,5% n'ont pas fini leurs études secondaires, et une fois qu'ils ont décroché, les jeunes autochtones sont moins susceptibles de revenir à l'école; les deux tiers des hommes et 60% des femmes de 15 à 24 ans ne retournent pas terminer leurs études secondaires ou suivre des cours de perfectionnement pour adultes.

TABLEAU 4.2

Population s'identifiant comme autochtone et population canadienne (15 à 24 ans) ne fréquentant plus l'école, selon le niveau de scolarité, 1991

Niveau	Autochtones	Canadiens[1]
	%	%
Huitième année ou moins	15,8	5,4
Études secondaires sans certificat	42,7	31,5
Études secondaires avec certificat	15,5	26,3
Études non universitaires avec certificat	7,4	15,0
Études non universitaires sans certificat [2]	11,3	9,6
Études universitaires sans diplôme	5,9	7,9
Études universitaires avec diplôme	0,6	4,4

Notes
1. Comprend les autochtones et les non-autochtones qui n'étudient pas à temps plein.

2. Par exemple dans une école de métiers décernant des certificats en plomberie, en menuiserie, etc.

Source : Pour la population s'identifiant comme autochtone, Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales, 1994; pour la population canadienne, Statistique Canada, Recensement de 1991, «Niveau de scolarité et fréquentation scolaire», no 93-328 au catalogue, 1991

Pour leur part, les jeunes autochtones qui poursuivent leurs études vivent parfois une expérience humiliante, car ils se sentent mis de côté par les autres étudiants. Ceux qui fréquentent les universités canadiennes constatent que souvent, dans ce type d'établissement, on ne se préoccupe pas de leurs besoins. Les étudiants ont mentionné les faibles attentes manifestées à leur égard par le corps enseignant, le personnel de l'université et les membres de la collectivité[17]. Des étudiants de l'Université de l'Alberta ont proposé la création d'une université indigène mondiale comme moyen de guérison. Ainsi, cet établissement serait «un lieu de guérison, où les liens seraient de nature affective, physique, spirituelle et mentale; un lieu où la pensée critique régnerait, et où la sensibilité serait toujours de mise[18]».

Nous convenons qu'un établissement de ce genre présente un intérêt certain. D'ailleurs, dans le chapitre 5 du volume 3, nous recommandons la fondation d'une université internationale pour les peuples autochtones (UIPA). L'UIPA favoriserait l'érudition et le savoir traditionnel, prendrait en charge la recherche appliquée portant sur l'autonomie gouvernementale des autochtones et offrirait des services de diffusion de l'information. Il s'agirait ni plus ni moins d'un réseau d'établissements et de programmes régionaux géré par les autochtones, représentant différentes traditions culturelles et linguistiques des Premières nations, des Inuit et des Métis.

L'UIPA exprimerait une vision unificatrice où des étudiants de diverses traditions viendraient poursuivre l'étude du savoir traditionnel dans ses aspects les plus complexes. Elle appuierait les efforts de bon nombre de collectivités et de dirigeants visant à redonner aux anciens leur place d'honneur comme sages. De cette façon, chercheurs, professionnels et universitaires autochtones et non autochtones auraient la possibilité de rencontrer des anciens et de collaborer avec eux. De plus, grâce à ses cadres d'analyse et d'interprétation définis en fonction des valeurs et de la vision du monde des autochtones, l'UIPA contribuerait à agrandir le cercle

des connaissances. Les étudiants des deuxième et troisième cycles pourraient choisir parmi des options enracinées dans les traditions intellectuelles et spirituelles des autochtones plutôt que de se contenter de la perspective occidentale. Un établissement de ce genre serait enrichissant non seulement pour les autochtones, mais pour les citoyens du monde entier.

L'enseignement postsecondaire représente un seul secteur de préoccupation parmi d'autres. Les établissements d'enseignement doivent être plus attentifs aux besoins des élèves autochtones qui réclament des écoles respectant leur culture et des programmes reconnaissant l'apport des autochtones. Au cours des 15 dernières années, des améliorations modestes ont été apportées aux programmes d'études, mais elles surviennent à un rythme beaucoup trop lent et ne sont pas appliquées de manière systématique dans toutes les régions du pays. De plus, elles n'ont souvent rien à voir avec les transformations fondamentales qui seraient nécessaires pour que les programmes reflètent vraiment la vision autochtone du monde dans le domaine de l'histoire, des arts, de la santé, des mathématiques, des sciences, etc. Les études autochtones sont souvent des crédits supplémentaires destinés à «enrichir» le contenu des programmes; elles ne modifient en rien les grandes théories, les valeurs et la logique qui sous-tendent les programmes existants. Il est donc possible d'inclure des cours de langue et de culture autochtones sans toucher au contenu de base des cours d'anglais, de français, de sciences pures, de sciences sociales ou de mathématiques.

Le programme de sciences et de mathématiques d'Akwesasne illustre bien comment on peut modifier un programme éducatif pour y intégrer les valeurs autochtones. En 1988, la collectivité mohawk d'Akwesasne, située à cheval sur les frontières de l'Ontario, du Québec et de l'État de New York, a élaboré ce programme à titre de projet pilote. Baptisé «L'école à la façon mohawk», le projet a été mené à bien grâce à la collaboration entre l'Aboriginal Health Professions Program de l'Université de Toronto, la Commission scolaire mohawk d'Akwesasne, qui est rattachée au Conseil mohawk d'Akwesasne, et la General Vanier Secondary School du Conseil des écoles publiques de Stormont, Dundas et Glengarry (Ontario). Le projet avait pour objectif de trouver une méthode qui permettrait aux élèves d'acquérir une base solide en sciences et en mathématiques, sans pour autant écarter les valeurs et les savoirs traditionnels des autochtones.

Un programme d'études applicable de la septième à la neuvième année a été mis au point grâce aux efforts de divers intervenants mohawks, à savoir des professionnels de la santé et des scientifiques, des anciens, des chefs spirituels, des parents et des membres de la collectivité. Le contenu reflète toutes les contributions des Mohawks dans le domaine des sciences et des mathématiques. En sciences, le programme aborde différents thèmes, dont la terre, les arbres, les animaux, les oiseaux, l'agriculture, la nourriture, l'eau, la cosmologie et les méthodes d'acquisition des connaissances que pratiquent les Mohawks. Les thèmes des classes de mathématiques touchent à diverses notions comme les valeurs culturelles, les cercles sacrés, la signification des cérémonies, l'espace, le temps, les mesures et les distances, les casse-tête, les jeux et l'application des mathématiques à l'environnement. L'un des aspects les plus frappants de ce programme est qu'on analyse les méthodes d'enseignement et d'apprentissage afin de déterminer celles qui conviennent le mieux aux enfants mohawks. Les enseignants mohawks traditionnels ont leurs propres méthodes pédagogiques. Celles-ci font l'objet d'études visant à percer le secret de leur efficacité.

Le programme de sciences et de mathématiques d'Akwesasne a plusieurs caractéristiques qui méritent qu'on s'y attarde. Tout d'abord, il repose sur les savoirs et les croyances autochtones. Ces deux éléments sont au centre du programme d'études, et non des compléments. L'approche adoptée est globale, c'est-à-dire qu'au lieu d'étudier séparément les différents éléments de l'environnement, on se penche plutôt sur l'interdépendance de toutes les composantes de l'écosystème. Le programme comporte également une partie expérimentale qui donne aux élèves l'occasion de mettre en pratique les principes théoriques appris en classe. Par exemple, les élèves suivent de près les problèmes écologiques de la collectivité et constatent ainsi la pertinence des notions apprises.

Cette méthode d'apprentissage expérientielle et cette approche holistique vont de pair avec la conception autochtone du monde. Le programme ne rejette pas nécessairement les modèles scientifiques et mathématiques occidentaux, mais ne les considère pas comme l'unique vérité. Pour les autochtones, les modèles occidentaux correspondent à une autre vision du monde et offrent sur certains point un complément avantageux. Ainsi, les valeurs et les croyances qui sous-tendent la pensée mohawk et occidentale apparaissent clairement.

La participation de la collectivité est l'un des derniers aspects qu'il importe de souligner. Cette participation a caractérisé toute l'élaboration du programme et elle continue de jouer un rôle dans son évolution. La collectivité est une ressource à exploiter lorsqu'on veut apporter des modifications au système d'éducation, surtout dans les cas où le gouvernement n'apporte qu'un maigre soutien.

Le chapitre 5 du volume 3 renferme d'autres exemples de méthodes pédagogiques adaptées à une culture donnée, telles que le Dene Kede Curriculum et l'Inuuqatigitt Curriculum dans les Territoires du Nord-Ouest, et SIMA 7 dans le cadre du programme «Come Join Me». Il est aisé d'ajouter des éléments culturels à un programme d'études ou, dans certains cas, de centrer ce programme sur un même thème culturel. Les programmes culturels qui ont le mieux fait leurs preuves se trouvent dans des écoles régies par des conseils scolaires autochtones, par exemple la Commission scolaire Kativik dans le Nunavik et les commissions scolaires de division dans les Territoires du Nord-Ouest.

Le programme que propose la Children of the Earth High School de Winnipeg (Manitoba) a pour principale composante la culture. L'établissement offre également des programmes de soutien à orientation particulière, subventionnés par la province. L'une des écoles du conseil scolaire de l'ële-à-la-Crosse, dans le nord de la Saskatchewan, offre des cours de la prématernelle à la douzième année. Les valeurs, l'histoire et la culture des Métis font partie intégrante du programme d'études, et les cours de michif donnent des crédits aux élèves. L'école abrite également diverses installations comme une garderie, une clinique de consultation dentaire et une bibliothèque publique.

En ce qui concerne l'enseignement postsecondaire, le Saskatchewan Indian Federated College (SIFC) offre d'excellents programmes aux jeunes autochtones, et ce depuis de nombreuses années. Les efforts du collège ont porté fruit, là où ceux des établissements d'enseignement classiques, pourtant subventionnés à coups de millions de dollars, ont échoué. Fondé en 1976, le SIFC est le seul collège universitaire autochtone du Canada qui soit réuni en fédération avec une université agréée, nommément l'Université de Regina. Ses règlements concernant les admissions, l'embauche des professeurs et la teneur des programmes sont conformes

aux normes de celle-ci. Son bureau des gouverneurs est formé de représentants de chaque conseil tribal de la province, de l'Université de la Saskatchewan, de l'Université de Regina, du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et du ministère de l'Éducation de la Saskatchewan; le corps enseignant et les étudiants y sont aussi représentés.

Le corps enseignant est dirigé par des professeurs autochtones titulaires de doctorats et de maîtrises. Dans les premiers temps, le Collège axait ses programmes sur les études autochtones, l'art autochtone, les langues autochtones, la formation d'enseignants autochtones et le travail social auprès des autochtones. Au début des années 80, il a ajouté d'autres programmes adaptés aux Premières nations, à savoir la gestion et l'administration, les arts, les communications et les soins de santé. Récemment, pour répondre aux besoins des communautés autochtones, et pour inciter davantage d'étudiants autochtones à se préparer à une carrière scientifique, notamment dans le domaine de la santé, du génie et de l'agriculture, le SIFC a ouvert une école de commerce et d'administration publique, ainsi qu'un département des sciences. La culture autochtone ne se transmet pas que dans les salles de classe: chaque matin, des anciens animent des cérémonies du calumet et rencontrent les collégiens individuellement pour les initier à leur patrimoine.

De son côté, le Gabriel Dumont Institute, également situé en Saskatchewan, est vu comme un exemple d'établissement communautaire ayant réussi à intégrer les valeurs et les langues autochtones à ses programmes.

[TRADUCTION] Le modèle pédagogique mis au point [par le Gabriel Dumont Institute] à l'intention des Métis est considéré par les participants comme un outil efficace de promotion de l'enseignement postsecondaire adapté aux communautés métisses. Comme l'ont fait remarquer à maintes reprises les participants, la transmission des connaissances à ce niveau doit passer par les trois éléments suivants: programmes communautaires, préservation des langues et des traditions métisses et adaptation des programmes d'études au marché du travail[19].

Les jeunes autochtones ont déclaré à la Commission que ce sont des établissements communautaires de ce type qui peuvent répondre à leurs

besoins. Ils aimeraient cependant qu'ils soient plus nombreux et mieux financés pour répondre à la demande.

Des transformations aussi radicales ne peuvent peut-être pas être apportées dans les écoles dont la clientèle étudiante est issue de traditions diverses. Toutefois, les jeunes autochtones estiment que toutes les écoles canadiennes devraient incorporer à leur programme des cours sur l'histoire et l'apport des premiers habitants du pays. Trop souvent, les livres d'histoire passent sous silence le rôle des autochtones ou ne s'y attardent pas comme il le faudrait, et ne tiennent absolument pas compte de leurs traditions scientifiques et intellectuelles.

Les jeunes autochtones veulent fréquenter des écoles qui enseignent l'histoire du Canada en tenant compte de la réalité autochtone. Ils veulent étudier dans un environnement qui reconnaît et respecte l'apport des peuples autochtones et demandent que leurs enseignants reconnaissent et respectent la culture et les aspirations des étudiants autochtones.

[TRADUCTION] Les élèves des Mushkegowuk Student Services pensent que tous les Canadiens gagneraient à apprendre l'histoire et la culture autochtones; ils pourraient ainsi comparer le mode de vie actuel des Premières nations à celui qu'elles avaient avant l'arrivée des Européens. Ils constateraient la rapidité des changements que nous avons connus depuis l'arrivée des Blancs. […] C'est donc à un très jeune âge que devrait commencer l'éducation des non-autochtones.

Gaby Bird
Moose Factory (Ontario)
9 juin 1992

Ressources pour l'enseignement postsecondaire

[TRADUCTION] Le droit à l'éducation de tous les autochtones doit être protégé par la Constitution. Grâce à l'éducation, nous pourrons découvrir les visions de nos ancêtres, tandis que les générations futures pourront concrétiser les visions des dirigeants autochtones d'aujourd'hui.

Walter Madonick
Fédération canadienne des étudiantes et étudiants

The Pas (Manitoba), 20 mai 1992

Des transformations comme celles qui ont été proposées dans les sections précédentes ont pour but d'inciter les jeunes à demeurer sur les bancs d'école. Mais, pour un jeune autochtone qui songe à poursuivre des études postsecondaires, l'accès à l'enseignement lui-même peut poser problème. Cette situation pourrait empirer à mesure qu'aumente le nombre d'autochtones — jeunes et moins jeunes — qui désirent faire des études postsecondaires en vue d'améliorer leurs choix de carrière et leurs chances de décrocher un emploi. La prochaine génération aura peut-être la possibilité de rompre le cercle de la pauvreté et de la dépendance qui maintient les autochtones en marge de la société. L'enseignement postsecondaire constitue, aux yeux des jeunes autochtones, un maillon indispensable de ce processus évolutif. Toutefois, le coût des études est souvent un obstacle.

Le gouvernement fédéral constitue la principale source d'aide financière des jeunes des Premières nations. Les Territoires du Nord-Ouest financent les études universitaires de toute la population étudiante du territoire: Premières nations, Inuit et Métis. Le Yukon fournit lui aussi une aide financière aux étudiants, moins importante toutefois que celle de son voisin.

De façon générale, les jeunes autochtones dénoncent l'insuffisance des fonds destinés à faciliter leurs études postsecondaires.

[TRADUCTION] La réduction et le plafonnement de l'aide financière consacrée aux études postsecondaires causent des problèmes à bien des étudiants. En effet, dans beaucoup de cas, les critères en vigueur restreignent la durée du financement à huit mois. Les étudiants doivent donc accroître leurs heures de cours et risquent ainsi de ne pas atteindre les moyennes élevées qu'on exige d'eux pour les accepter dans un programme spécialisé comme la médecine, le droit, etc.

Margaret King
Présidente, Union des étudiants autochtones
Université du Manitoba
Winnipeg (Manitoba), 22 avril 1992

[TRADUCTION] Les étudiants peuvent obtenir de l'aide financière [du ministère des Affaires indiennes] une seule fois par cycle. Leurs possibilités d'entreprendre des études dans un autre programme de même cycle se retrouvent, par le fait même, limitées. Pour ma part, je devrai me débrouiller pour trouver une autre source de financement, alors qu'en fait, l'État devrait m'aider pendant toute la durée de mes études.

Claudine Louis
Hobbema (Alberta)
10 juin 1992

Pour les jeunes Métis, et certains jeunes des Premières nations qui n'entretiennent pas de liens étroits avec leur collectivité d'origine, l'aide financière pour l'éducation postsecondaire est extrêmement limitée.

Certains ont exprimé leur mécontentement face aux restrictions imposées en matière de choix de programmes. Un étudiant a signalé qu'en vertu des politiques actuelles, il n'avait pas pu obtenir d'aide financière pour ses cours de pilotage.

[TRADUCTION] J'estime que les autochtones devraient tous être sur le même pied d'égalité pour ce qui est du choix de carrière. […] J'ai calculé qu'il faut environ 50000$ pour étudier cinq ans à l'université. Un programme de pilotage de deux ans coûte 53000$ et donne 16 crédits universitaires transférables. À court terme, les cours de pilotage sont plus coûteux, mais à long terme, les deux options représentent presque la même somme.

Arthur Williams
Happy Valley-Goose Bay, Labrador (Terre-Neuve)
16 juin 1992

En plus du financement, les étudiants autochtones ont besoin d'avoir à leur disposition davantage de ressources afin de pouvoir continuer d'apprendre. Les mères seules, notamment, aimeraient avoir accès à des services de garde subventionnés ou à coût modique.

Nous avons examiné les problèmes liés au financement des études postsecondaires et les différentes situations vécues par les jeunes, qu'ils

soient des Premières nations, Métis ou Inuit. Dans le chapitre 5 du volume 3, nous avons recommandé:

• que le gouvernement du Canada confirme sa volonté de fournir une gamme complète de services éducatifs aux nations visées par un traité, lorsque le texte du traité, des documents connexes ou des récits verbaux font mention d'un droit à ces services;

• que les avantages accordés actuellement aux élèves amérindiens et inuit qui désirent faire des études postsecondaires soient maintenus, et que des ressources supplémentaires soient débloquées pour pallier l'augmentation des frais et répondre à la demande grandissante;

• qu'un fonds de bourses d'études soit constitué à l'intention des Métis et d'autres élèves autochtones qui ne peuvent obtenir de l'aide financière pour poursuivre leurs études.

Voir le chapitre 5 du volume 3 pour une analyse plus détaillée de la situation de l'éducation et pour connaître les recommandations de la Commission dans ce domaine.

3.4 Un corps sain

Activité physique, sport et loisirs

Beaucoup des dirigeants autochtones actuels ont été des sportifs dans leur jeunesse. Pour leur part, le juge en chef adjoint Murray Sinclair, de la Cour provinciale du Manitoba, et l'ancien député albertain Willie Littlechild ont fait des études en éducation physique avant de devenir avocats. Littlechild estime que les sports et les loisirs sont essentiels à l'épanouissement des jeunes autochtones:

[TRADUCTION] La formation de responsables continue d'être le principal point faible du sport chez les peuples autochtones. […] En effet, il y a toujours un manque considérable d'administrateurs sportifs, d'entraîneurs, d'arbitres et de directeurs des loisirs capables de répondre aux besoins particuliers des communautés autochtones[20].

L'exemple des athlètes autochtones pourrait encourager les jeunes autochtones à s'inscrire à des programmes sportifs et récréatifs. L'athlète mohawk Alwyn Morris, médaillé d'or et de bronze en kayak aux Jeux olympiques de 1984, et l'ancien ailier gauche des Penguins de Pittsburgh, Ted Nolan, Ojibwa de la réserve de Garden River (Ontario), ont tous deux été inscrits au National Native Role Model Program. Ce programme propose des activités de promotion et des tournées de conférences qui abordent différents thèmes, dont l'éducation et la sensibilisation au problème de la drogue et de l'alcool.

Les athlètes autochtones créent des liens avec la population canadienne en général. En effet, lorsqu'ils disputent une épreuve, ils se mêlent au milieu multiculturel des sportifs et se font connaître des amateurs de sport. Leur présence a de quoi procurer un sentiment de fierté à tous les autochtones, qui acquièrent par le fait même une certaine notoriété sur la scène nationale et internationale. En 1990, les passionnés d'athlétisme du monde entier ont applaudi Angela Chalmers, membre de la Première nation sioux Birdtail du Manitoba, lorsqu'elle est devenue la première femme de l'histoire des Jeux du Commonwealth à remporter à la fois le 1500 et le 3000 mètres. Puis, en 1992, elle s'est vu décerner une médaille de bronze aux Jeux olympiques d'été de Barcelone. Les exemples de ce genre abondent. En effet, l'histoire du sport foisonne de noms d'athlètes autochtones: Tom Longboat (marathon), George Armstrong et Jim Neilsen (Ligue nationale de hockey), Sharon et Shirley Firth (skieuses de fond olympiques) et Jack Jacobs (ligues nationale et canadienne de football), pour ne nommer que ceux-là. Lorsqu'ils participent à des épreuves sportives, les athlètes autochtones sont porteurs d'un message, qui confirme l'appartenance des autochtones à la société canadienne et à la communauté internationale. Ils deviennent des modèles pour les jeunes de tous pays.

Des jeunes entendus par la Commission ont souligné le besoin d'activités sportives et de loisirs. La notion de sports et loisirs, employée au sens large, renvoie non seulement à l'activité physique, mais également à la formation d'animateurs, à l'entraînement, à la formation en récréologie, à la participation à des activités culturelles, ainsi qu'au monde du théâtre et de la musique. Les jeunes ont de l'énergie à revendre et, dans certains cas, beaucoup trop de temps libre, d'où l'importance du sport et de l'activité physique. On sait que l'ennui peut devenir un grave problème. Dans son

mémoire à la Commission, la Metis Nation of Alberta signale que la plupart des [TRADUCTION] «jeunes Métis n'ont pas accès aux installations récréatives les plus élémentaires pour combattre l'ennui et le sentiment de frustration qui découlent souvent de la pauvreté[21]». Beaucoup de jeunes se sont dits préoccupés par cette situation.

[TRADUCTION] Nous sommes confrontés à de nombreux problèmes, dont celui de l'inactivité. Nous avons l'impression de n'avoir rien à faire ni aucun endroit où aller. Des jeunes d'Inuvik ont proposé d'aménager un centre de rencontre où nous pourrions faire appel à des conseillers et à un coordonnateur de programmes. Ce centre comprendrait des installations sportives et récréatives, où il serait possible de rencontrer des gens dans une atmosphère détendue ou de s'adonner à diverses activités.

Cheryl Greenland, jeune Gwich'in
Inuvik (Territoires du Nord-Ouest)
5 mai 1992

L'absence d'installations et d'activités de loisir appropriées est critique dans beaucoup de collectivités autochtones où la forte proportion de jeunes et le taux élevé d'abandon scolaire se combinent pour créer une situation potentiellement explosive. S'ils n'ont pas la possibilité d'occuper leurs loisirs, les jeunes risquent de se réfugier dans l'alcool et la drogue, en pensant qu'il s'agit là de leur seule porte de sortie pour échapper à l'ennui et à la monotonie.

Comme nous l'avons vu précédemment, la consommation excessive d'alcool et l'usage de stupéfiants sont des problèmes omniprésents chez les jeunes autochtones. Par exemple, une étude menée par la collectivité d'Old Massett (Colombie-Britannique) auprès de jeunes Haidas a montré que ceux-ci admettent volontiers que l'alcoolisme et les toxicomanies constituent leur principal problème. [TRADUCTION] «Dans la majeure partie des cas, on a recommandé l'établissement d'un centre récréatif réservé aux jeunes, qui leur permettrait de s'adonner à une activité autre que la consommation d'alcool et l'usage de stupéfiants[22].» Des jeunes d'autres collectivités ont abondé dans le même sens lorsqu'ils sont venus témoigner à nos audiences.

[TRADUCTION] De nos jours, les jeunes souhaitent accomplir des activités

productives et se retrouver dans un lieu où ils peuvent travailler et passer du temps ensemble. S'ils ont un endroit à eux et de quoi occuper leur temps libre, ils risquent moins de sombrer dans l'alcool et la drogue. Dès qu'ils trouvent quelque chose d'utile à faire, ils se sentent plus confiants et ont une meilleure opinion d'eux-mêmes.

Kathy Nelson
Roseau River (Manitoba)
8 décembre 1992

Par la pratique des activités sportives et récréatives, les jeunes contribuent au mieux-être de leur collectivité. Le sport, comme toutes les activités comportant un but et une discipline, peut s'avérer salutaire pour l'épanouissement personnel. Les autochtones ont une vision globale des loisirs, axée sur la culture, l'éducation, la santé et la spiritualité[23].

Certains jeunes ont «envie et besoin de découvrir et d'adopter un mode de vie plus traditionnel [et] les sports sont autant une activité récréative qu'une méthode de renforcement des acquis culturels[24]». Ce genre d'activité leur permet de développer leurs qualités de chef, tout en prenant conscience de leur culture et de leurs valeurs ancestrales. La crosse, le jeu inuit du coup de pied en hauteur et les sports nautiques comme le cano‘-kayak sont tous des exemples d'activités sportives et récréatives enracinées dans la culture autochtone.

Les Jeux de l'Arctique offrent aux athlètes l'occasion de participer à différents sports et jeux appartenant à la tradition occidentale et à la tradition autochtone. Parmi les épreuves traditionnelles, il y a l'écorchage du phoque, la préparation du thé, le dépeçage du poisson, les jeux de coups de pied simples et doubles, ainsi que les tractions de la nuque. On ne demande pas à l'athlète de se surpasser ou de rafler toutes les médailles. On insiste plutôt sur la coopération. Ainsi, il n'est pas rare de voir un athlète donner des conseils à un concurrent durant la compétition.

À ce chapitre, les efforts du First Nations Running Club méritent d'être cités en exemple. En se servant du sport, ces jeunes ont essayé de créer un esprit de coopération pancanadien et d'en apprendre davantage sur leur patrimoine culturel.

[TRADUCTION] Chez les Indiens, la course était pratiquée pour porter les messages sur de grandes distances et jouait un rôle essentiel dans les combats et la chasse. Elle pouvait également devenir un jeu et servir à inculquer des valeurs, à développer une volonté de fer et à communiquer avec les forces de l'univers. […]

Courir sans répit permet de se purifier. […], la course représentait pour les Indiens beaucoup plus qu'un sport ou un loisir; c'était une quête intérieure, un moyen de trouver le sens véritable de la vie.

La course, c'est un peu la lutte de l'individu contre ses propres limites. C'est aussi un défi perpétuel lancé par l'être humain aux merveilles de la création. Personne ne sort gagnant ou perdant de cette course. Mais chacun la quitte, à bout de souffle, les genoux tremblants, avec le visage extasié de quelqu'un qui a dépensé toute son énergie et qui, avant de chanceler, aperçoit enfin à l'horizon, comme dans un songe, la lueur de son ultime victoire[25].

Bon nombre de jeunes ignorent le sens traditionnel de la course chez certaines nations autochtones. Le Club s'est donné comme mandat de «fournir aux jeunes autochtones les outils dont ils ont besoin pour réussir leur vie dans un milieu non autochtone, en établissant clairement les assises culturelles sur lesquelles reposent les valeurs et l'identité». L'association a été fondée en 1988, à Red Lake (Ontario). Les coureurs ont participé à différentes épreuves, dont la course sacrée de 1991, volet du marathon du Manitoba. C'est à cette occasion que des membres du Club ont rencontré d'autres jeunes de la nation salish, de la Confédération iroquoise et de la Confédération anishnabée. L'organisme a maintenant des sections en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, au Québec, en Ontario, et veut en établir partout au pays. Au siège social, situé dans la collectivité des Chippewas de Nawash (Cape Croker), les jeunes et les anciens peuvent participer à un camp de course et partager avec les autres les enseignements de leurs ancêtres.

De leur côté, les Northern Fly-In Sports Camps (NFISC) offrent des programmes de loisirs d'été dont le but est la socialisation et le développement des qualités de chef chez les enfants et les jeunes[26]. En activité depuis 1986 grâce à une subvention unique de l'Université du Manitoba et à divers dons, les NFISC doivent leur succès à la coopération

entre organismes et à la participation de la communauté en général. La GRC, qui est l'un des organismes associés aux NFISC, a constaté une baisse importante du taux de criminalité dans les collectivités qui bénéficient du programme[27].

Toutefois, de tels programmes ne peuvent donner de résultats positifs à long terme que s'ils sont soutenus par la collectivité et s'ils y trouvent leur point d'ancrage. Il ne suffit pas de disposer d'installations et d'équipements abondants pour obtenir de bons résultats. Il faut trouver au sein de la collectivité des jeunes qui ont les qualifications, l'initiative et le dynamisme voulus pour inspirer leurs pairs et organiser des activités.

Au Selkirk Friendship Centre Youth Club du Manitoba, un coordonnateur à plein temps planifie les activités sociales, récréatives, culturelles et éducatives. Le Club est subventionné grâce au Programme d'action communautaire de la Stratégie nationale antidrogue. Axées sur la prévention de la toxicomanie, les activités s'adressent non seulement aux abstinents, mais aussi aux aspirants, c'est-à-dire à ceux qui, tout en faisant usage de stupéfiants à l'occasion, veulent vaincre leur toxicomanie.

Le modèle de camp de ressourcement (étudié plus tôt lorsqu'il a été question de santé spirituelle) peut aussi contribuer à promouvoir l'estime de soi, l'identité culturelle et l'épanouissement physique. Les camps insistent sur l'acquisition d'aptitudes liées à la vie en plein air, sur la transmission d'un savoir-faire ancestral rattaché à la nature, ainsi que sur la sensibilisation à la culture et à l'environnement. Le régime de vie qu'on y met quotidiennement à l'honneur favorise la bonne forme physique et le bien-être. Les activités sont organisées en fonction du milieu ambiant. Ainsi, à Fort McMurray, dans le nord de l'Alberta, les jeunes s'adonnent au canotage, à la chasse au petit gibier, à la pêche et à la randonnée pédestre, tout en apprenant à monter un campement. Sur la côte de la Colombie-Britannique, les jeunes ont l'occasion d'apprendre les techniques de randonnée de montagne et de se familiariser avec des activités qui se pratiquent en mer, comme la pêche et la natation. La création d'emplois dans les communautés autochtones est l'une des retombées des camps de ressourcement, puisqu'à la suite de leur expérience, certains participants deviennent guides, animateurs ou moniteurs.

La Canadian Outward Bound School a collaboré avec d'autres écoles

autochtones à la mise en œuvre de programmes conçus pour les jeunes. Ainsi, des membres de la collectivité de Big Trout Lake, en Ontario, ont élaboré leur propre programme axé sur l'attachement à la terre. À chacune des saisons, des anciens amènent un groupe d'une quarantaine de jeunes dans leur terre ancestrale où ils séjournent pendant plusieurs semaines. De son côté, l'Avantaq Cultural Institute offre chaque année un camp d'été inuit traditionnel à Inukjuak, au Québec. La collectivité de Kuujjuak organise elle aussi une expérience semblable. Sur la côte nord du Labrador, des athlètes de niveau secondaire se rencontrent deux fois par an (en automne et en hiver) pour une semaine de compétitions sportives. Les épreuves au programme comprennent des jeux inuit traditionnels. Étant donné que les collectivités participantes accueillent les jeux à tour de rôle, les élèves ont l'occasion de voyager et de se mesurer à leurs pairs d'autres régions. Il en va de même pour les Jeux autochtones du Québec qui se tiennent chaque année depuis 1991. Dans l'ensemble, les jeunes aiment ce genre de compétitions et voient en elles une motivation pour leur année scolaire.

Les sports et les loisirs favorisent la guérison d'une manière holistique. Lorsqu'ils pratiquent une activité sportive ou récréative, les jeunes améliorent leur état de santé et prennent conscience de l'importance de l'activité physique et de la nutrition. Toutefois, lorsqu'ils mettent eux-mêmes en œuvre les programmes, cela leur donne un élan qui canalise leur énergie et stimule leur créativité. Ils peuvent ainsi développer leurs qualités de chefs, de communicateurs et d'organisateurs; ils apprennent à faire des collectes de fonds, et tout cela pourra leur être iutile plus tard, dans des domaines autres que les loisirs.

Dans le village d'Old Massett, des jeunes Haidas pratiquent la danse traditionnelle plusieurs fois par semaine à la longue maison Davidson. Quarante jeunes se sont par ailleurs rendus en canot à Bella Bella, une collectivité heiltsuk de la côte centrale de la Colombie-Britannique, où ils avaient rendez-vous avec d'autres autochtones, venus eux aussi faire revivre le grand rassemblement des canots de la côte ouest. À cette occasion, les jeunes avaient dû fabriquer et peindre eux-mêmes leurs pagaies et apprendre les chansons et les danses qu'ils devaient exécuter devant les habitants du village hôte.

Des jeunes participent également au tournoi de basket autochtone à Prince

Rupert et au tournoi de No'l organisé par Old Massett. Les jeunes du village aimeraient qu'il y ait davantage d'épreuves sportives pour les hommes et les femmes et des cours de culture autochtone pour apprendre des techniques traditionnelles comme la sculpture, le tissage, les danses haida et la cuisine. Ils souhaiteraient également [TRADUCTION] «des ateliers pour les jeunes où différents thèmes seraient abordés comme l'estime de soi, l'alcoolisme et la toxicomanie, la violence familiale, l'influence néfaste des pairs, l'éducation et le cheminement professionnel, ainsi que les techniques de communication[28]».

Les programmes d'Old Massett ont réussi parce que la collectivité était dotée au départ des installations nécessaires pour leur mise en œuvre; l'élaboration des programmes s'est faite selon une approche holistique, mettant à contribution les aptitudes et les capacités variées des villageois; les jeunes ont eu le sentiment d'être le fer de lance du projet.

La Chevak Village Youth Association, en Alaska, association de jeunes prise en main par «la collectivité locale, qui en a adapté la forme, les objectifs et les activités aux normes locales», est un projet semblable à celui d'Old Massett. Tout comme les meilleurs programmes holistiques, il remplit pour les jeunes toute une gamme de fonctions éducatives, sociales et économiques. L'association a été fondée et est entièrement dirigée par des jeunes autochtones. La collectivité en avait besoin, car «traîner, bavarder, jouer au basket et faire de la motoneige étaient pratiquement les seuls loisirs accessibles aux jeunes de Chevak[29]».

Toutes ces activités et ces organisations prouvent que les jeunes peuvent contribuer à trouver une solution aux problèmes sociaux, dès lors qu'on cesse de les en rendre responsables. Elles montrent également que lorsque les pouvoirs publics et les collectivités font confiance aux jeunes, ces derniers se montrent à la hauteur. Il existe bel et bien des solutions, et les collectivités peuvent les mettre en œuvre même si, dans certains cas, le gouvernement se montre peu coopératif. Pourtant, certaines tenatives se heurtent parfois à de nombreux obstacles. Alors qu'elles donnaient de bons résultats, des initiatives ont dû être abandonnées en raison d'un changement dans les priorités gouvernementales; d'autres ont pris fin à cause d'un soutien financier insuffisant.

Dans d'autres collectivités, ce n'est pas l'équipement récréatif qui pose

problème, mais plutôt l'absence d'animateurs. L'Arctic College offre un programme d'études de deux ans pour la formation d'animateurs de loisirs, qui comprend des cours en communications, en gestion, en établissement de programmes, en animation, en gestion d'équipement récréatif, en marketing, en anatomie, en physiologie et en psychosociologie. De son côté, le Northern Recreation Director Training Program (NRDTP), initiative commune des ministères manitobains de l'Éducation et de la Formation professionnelle (programme New Careers North), de la Culture, du Patrimoine et de la Citoyenneté, ainsi que des Affaires du Nord, propose des programmes de formation aux adultes qui ont connu des difficultés au cours de leurs études[30]. Les jeunes autochtones aimeraient que l'on donne aux programmes comme le NRDTP et celui de l'Arctic College tout le soutien et toute l'ampleur nécessaires, de sorte qu'ils soient accessibles à tous ceux qui s'y intéressent.

Devant le succès remporté par ce genre de programmes, le peu d'efforts déployés dans le reste du Canada pour atteindre des résultats semblables est plutôt regrettable. Selon Neil Winther, un des fondateurs des Northern Fly-In Sports Camps, «plus on monte dans l'échelle bureaucratique [provinciale ou fédérale], moins le soutien est évident». Les démarches en vue de créer la Manitoba Aboriginal Sport and Recreation Association ont été ralenties, car «cette association pourrait apparaître comme une menace pour les organismes provinciaux existants qui n'ont pas fait grand-chose pour rejoindre la clientèle autochtone; il est pourtant manifeste que c'est chez les autochtones qu'il y aurait le plus à faire pour stimuler la pratique du sport[31]». Étant donné la forte proportion de jeunes autochtones et l'importance des facteurs susceptibles de les perturber sur les plans physique et social, il faut s'employer à élargir l'accès aux installations sportives et récréatives et aux programmes de formation d'animateurs. La réalisation de cet objectif passe par la création d'un organe chargé de conseiller les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones sur la meilleure façon de répondre aux besoins des communautés autochtones en matière de sport et de loisirs. Ce conseil consultatif serait composé de professionnels, d'administrateurs ou de coordonnateurs autochtones œuvrant en sports et en loisirs un peu partout au pays. Le conseil pourrait également faire appel à des non-autochtones. Toutes les provinces et tous les territoires seraient représentés. Grâce au soutien des provinces, des territoires et du gouvernement fédéral, les membres du conseil pourraient coordonner les diverses évaluations des

besoins et consulter les communautés autochtones pour se faire une idée des priorités de chacune.

Le conseil pourrait ensuite répartir les ressources de sorte que les communautés puissent élaborer, mettre en œuvre et offrir leurs propres programmes. L'aide pourrait servir notamment à acheter de l'équipement et à construire des installations ou à renforcer les capacités des communautés, principalement dans le domaine de l'animation et de la formation en loisirs. Le conseil ne devra cependant pas imposer des programmes élaborés par un bureau central. En effet, l'expérience nous a montré que ce sont les projets issus des communautés mêmes qui donnent les meilleurs résultats.

Le conseil consultatif pourrait ainsi concevoir un programme permettant à des spécialistes de transmettre leur savoir-faire. Ces derniers pourraient se rendre dans différentes collectivités pour y donner des conférences ou des ateliers sur des sujets tels que la formation et l'administration d'une association récréative. De cette façon, le savoir-faire et les connaissances demeureraient au sein de la collectivité après le départ des spécialistes. Pour ce faire, on pourrait faire appel à des athlètes autochtones, qui sont pour bien des jeunes autochtones une source d'inspiration. Cependant, il importe que les programmes soient établis et soutenus par la communauté.

Il existe plusieurs programmes faciles à mettre en œuvre rapidement, même au sein d'une collectivité qui dispose de ressources limitées. Mentionnons à titre d'exemple la formation d'une ligue de hockey en salle: les besoins en équipement sont minimes, la plupart des jeunes connaissent les règlements et, s'il n'y a pas de centre de loisirs, n'importe quel immeuble doté d'une surface appropriée peut faire l'affaire. De nombreux sports peuvent ainsi être adaptés aux ressources communautaires.

De tels programmes peuvent commencer sans que l'on ait besoin d'obtenir une subvention ou de faire construire des installations. Des démarches peuvent être entreprises dès aujourd'hui pour répondre aux besoins récréatifs et sportifs des jeunes autochtones. Entre-temps, la planification des ressources matérielles et humaines à long terme devrait être amorcée.

Recommandations

La Commission recommande:

4.4.3

Que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministre d'État (Condition physique et Sport amateur), forme et finance un conseil consultatif autochtone des sports et des loisirs, qui serait chargé de conseiller — en consultation avec des organismes sportifs et récréatifs régionaux, provinciaux et territoriaux — les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones sur la meilleure façon de répondre aux besoins des autochtones (y compris les citadins) en matière de sports et de loisirs.

4.4.4

Que le conseil consultatif autochtone des sports et des loisirs encourage les initiatives:

a) axées sur la collectivité et les besoins qu'elle aura elle-même identifiés; les programmes devraient être élaborés ou modifiés par la collectivité pour répondre à ses besoins;

b) durables — par opposition aux tournois et aux autres activités ponctuelles;

c) susceptibles de renforcer les capacités dans les domaines du leadership, de la programmation et de l'entraînement.

Le gouvernement fédéral financerait les activités du conseil. Étant donné que les provinces fournissent déjà la majeure partie du financement nécessaire aux initiatives sportives et récréatives sur leur territoire, elles devraient vraisemblablement couvrir une partie des coûts de mise en œuvre de celles qui se déroulent sur leurs territoires.

Les autochtones devront s'entendre avec le fédéral, les provinces et les territoires sur l'organisation et la composition du conseil consultatif. Les spécialistes autochtones — concepteurs de programmes, coordonnateurs,

administrateurs, chercheurs, représentants des jeunes, — qu'ils œuvrent à l'échelle communautaire, provinciale ou nationale, devront rencontrer les ministres chargés des sports et des loisirs pour régler ces questions. Une réunion intergouvernementale entre ces ministres constituerait une tribune idéale pour les parties concernées.

Recommandation

La Commission recommande:

4.4.5

Que les ministres responsables des sports et des loisirs soient conviés à une réunion durant l'année qui suivra la parution du présent rapport, afin de discuter de l'organisation du conseil consultatif autochtone en matière de sports et de loisirs, et que des jeunes et des spécialistes autochtones — concepteurs de programmes récréatifs et sportifs, coordonnateurs, administrateurs et chercheurs — soient invités à prendre part aux discussions.

Une initiative bien coordonnée visant à fournir aux jeunes autochtones des moyens de canaliser leur énergie et leur enthousiasme vers des activités constructives, tout en développant leurs qualités de chef et leur estime de soi, peut grandement contribuer au mieux-être des communautés autochtones.

Sensibilisation des jeunes autochtones au VIH et au sida

L'autre grande préoccupation des jeunes autochtones relativement à la santé concerne le syndrome d'immunodéficience acquise, ou sida. Des recherches réalisées pour le compte de la Commission ont révélé que [TRADUCTION] «les jeunes autochtones courent des risques élevés d'être contaminés au VIH, car ils mènent une vie sexuelle active et utilisent rarement le condom comme en fait foi le nombre élevé de grossesses chez les adolescents; ils sont incités par leur entourage à consommer de l'alcool, parfois à l'excès, et divers stupéfiants. Certains ont été victimes d'abus sexuel, alors que d'autres sont sans abri, itinérants et vivent dans la rue[32].» L'étude sur le sida chez les autochtones menée en 1990 vient confirmer ces faits. Les chercheurs ont constaté que les autochtones

attrapent le virus par des contacts surtout hétérosexuels et que les jeunes sont particulièrement vulnérables.

Les données sur le nombre de personnes contaminées par le VIH (et toujours vivantes) révèlent que 69 des 2597 cas diagnostiqués au Canada en janvier 1993 étaient des autochtones. Ces données ont été recueillies à partir de dossiers médicaux ou de déclarations volontaires[33]. Bien que ce nombre soit relativement faible, il est tout de même trois fois plus élevé que dans le premier rapport du Comité national mixte sur l'éducation des Autochtones pour la prévention du sida, paru en 1990.

Malgré cela, peu de démarches ont été entreprises à ce jour. Nous examinons les causes premières de ce problème (la violence, le fait d'être sans abri, l'usage des stupéfiants) et explorons des solutions possibles dans d'autres parties du présent rapport. Nous préférons insister pour l'instant sur l'importance de renseigner les jeunes autochtones sur le sida et les autres maladies transmissibles sexuellement.

D'ailleurs, les jeunes ont constaté le nombre insuffisant de stratégies et de programmes de sensibilisation au sida conçus spécialement pour eux. De plus, ces stratégies doivent offrir de l'information sur les façons de réduire les risques de contracter le VIH. La prévention des maladies transmissibles sexuellement devrait également se faire au moyen d'initiatives de ce genre, qui pourraient notamment être élaborées et mises en œuvre grâce au concours de jeunes autochtones. Le chapitre 3 du volume 3 aborde la question du VIH et du sida dans l'ensemble de la population autochtone.

3.5 Santé émotionnelle

Dans une société équilibrée, les jeunes en détresse pourraient se tourner vers un réseau d'aide facilement accessible et bien coordonné. Ils auraient la possibilité de discuter de leurs préoccupations et de leurs problèmes avec des parents, des anciens ou des pairs. Ils pourraient participer à des cercles de partage et assister à des cérémonies traditionnelles. Toutefois, beaucoup de jeunes autochtones ont de la difficulté à avoir accès aux anciens en raison de leur faible nombre, la langue est souvent un obstacle à la communication, les parents ont leur propre fardeau à porter et les amis dont les jeunes ont besoin sont aux prises avec leurs propres problèmes.

Les jeunes en détresse ont besoin d'abord et avant tout de pouvoir parler avec quelqu'un en qui ils ont confiance, qui peut facilement les comprendre et se mettre à leur place. Il importe donc que les centres d'écoute pour les jeunes, les centres d'amitié — tout organisme auquel font appel les jeunes autochtones — conservent un «visage jeune». Ainsi, dans la mesure du possible, des jeunes autochtones devraient être embauchés comme conseillers, ou pour s'occuper des lignes d'écoute et d'information téléphoniques.

Les anciens peuvent jouer un rôle important dans la vie des jeunes autochtones. En effet, ceux-ci se rendent compte que les anciens ont beaucoup à leur offrir et veulent qu'ils fassent partie intégrante de leur quotidien. Toutefois, les moyens de faire participer les anciens à la vie des jeunes sont limités en milieu urbain. Il faut remédier à cette situation sans délai, car le nombre d'anciens qui possèdent une connaissance approfondie de la langue et des traditions baisse rapidement. Les anciens ne représentent plus qu'une faible proportion de la population autochtone; s'ils ne transmettent pas leur savoir ancestral, la tradition mourra avec eux.

[TRADUCTION] Il devrait y avoir un rapport d'interdépendance — et non d'indépendance ou de dépendance — puisque, traditionnellement, les anciens fournissaient la majeure partie des outils essentiels à la vie, de sorte que les jeunes ne manquent de rien. Cette tradition devrait se poursuivre, alors que, parfois, elle se perd dans les familles. […] Le rôle des anciens et des parents devrait être de donner […] et non de tout diriger.

Delbert Majer
Saskatchewan Metis Addictions Council
Regina (Saskatchewan), 10 mai 1993

Les anciens doivent faire partie du processus de guérison holistique des jeunes. Ils ont beaucoup à offrir sur tous les plans: spirituel, mental, physique et émotionnel. Leur rôle dans la transmission de la culture et des valeurs ancestrales est important. Les jeunes autochtones souhaitent que les anciens et leur sagesse imprègnent la vie communautaire, y compris l'éducation, la santé, la justice et la fonction gouvernementale. Ils estiment que les principes directeurs qui régissent toutes les facettes de la vie en société devraient s'inspirer des enseignements des anciens. Dans le

chapitre 3 du présent volume, nous exposons diverses tactiques destinées à rapprocher les jeunes de leurs anciens.

4. Le changement passe par le pouvoir des jeunes

4.1 Le pouvoir d'agir

[TRADUCTION] Nous pourrions discuter éternellement des solutions possibles. Toutefois, si nous ne passons pas à l'action, ces solutions restent vides de sens.

Tonya Makletzoff
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)
10 décembre 1992

Les jeunes autochtones, en pleine santé, sont prêts à relever les défis auxquels doivent faire face leurs communautés et à trouver les solutions qui contribueront à l'affermissement de leurs nations. Ceux qui ont participé aux audiences de la Commission n'ont pas caché qu'ils voulaient être reconnus par les institutions qui gouvernent leur vie et jouer un rôle actif auprès d'elles. Pour les jeunes autochtones, le pouvoir passe par l'acquisition de capacités et de compétences qui leur permettront de résoudre eux-mêmes leurs problèmes. Une bonne partie des initiatives de guérison décrites dans le présent rapport les aideront à atteindre cet état spirituel, mental, physique et émotionnel si essentiel. Maintenant qu'ils connaissent leurs ressources intérieures, ils trouveront des solutions durables aux problèmes de leurs communautés. C'est pour cette raison que les jeunes autochtones veulent qu'on leur donne voix au chapitre.

Les jeunes estiment qu'on doit leur laisser les coudées franches sur les plans individuel, politique et économique. Pour bénéficier de cette liberté d'action en tant qu'individus, les jeunes doivent être en bonne santé, capables d'initiative personnelle et de solidarité. Le pouvoir politique leur donnera le droit de s'exprimer franchement et de prendre position sur des questions qui leur tiennent à cœur, et les amènera à travailler ensemble sur la scène locale, nationale et internationale. Le pouvoir économique leur procurera les capacités voulues pour œuvrer au mieux-être des communautés et nations autochtones en tant que membres compétents et estimés.

Les jeunes sont prêts à retrousser leurs manches et à travailler à la reconstruction. Mais ils souhaitent faire plus que ça. Ils veulent qu'on les laisse soumettre des idées, prendre des initiatives et créer les organisations essentielles à la réussite des programmes. Ils veulent avoir leur mot à dire dans la planification et la mise en œuvre du développement communautaire; ils sont impatients de poser les fondements de l'avenir.

4.2 Reconnaissance et participation

Si l'on suppose que chaque jeune représente une étoile dans le firmament, alors le pouvoir d'agir est ce qui permettra de relier ces étoiles entre elles pour former des constellations. De nombreux liens de ce genre devront être établis pour rebâtir les communautés autochtones. Les jeunes devront avoir leur place dans la fonction gouvernementale et l'administration locale des communautés et disposer de moyens pour s'exprimer collectivement, pour communiquer entre eux malgré les grandes distances et pour avoir des échanges avec ceux qui habitent des régions accessibles uniquement par voie aérienne ou par pont de glace. Les jeunes voient au-delà des frontières et se rendent compte que certains des problèmes qui frappent leurs communautés ne sont pas propres au Canada: ils sont le lot de tous les peuples indigènes colonisés.

Les jeunes autochtones doivent disposer d'outils pour devenir partie intégrante de leurs communautés. Parallèlement à cela, on doit leur permettre d'étendre leurs activités et d'occuper leur place dans la société en général. Certains la trouveront au sein de leur collectivité, d'autres iront ailleurs, mais tout en restant profondément attachés à leur terre natale. Près de 45% des jeunes autochtones habitent en milieu urbain, mais un nombre important d'entre eux ont passé une partie de leur enfance dans une petite collectivité. Beaucoup de jeunes se sont personnellement engagés à faire de leur village natal un endroit où il fait bon vivre et grandir.

Divers organismes ont joint leurs efforts à ceux des jeunes autochtones. Parmi eux, mentionnons l'Association nationale des centres d'amitié (ANCA). Les jeunes assistent aux assemblées générales annuelles de l'ANCA depuis 1984 et sont représentés au sein des conseils d'administration national et provinciaux[34]. Depuis 1989, des forums pour

les jeunes se tiennent dans le cadre de toutes les assemblées annuelles de l'ANCA. Celle-ci a planifié, organisé et animé de nombreuses manifestations destinées au bien-être des jeunes et des enfants, des activités culturelles comme le tambour et la danse, des pow-wows, le programme Little Beavers, des cours de langue, ainsi que des réunions de jeunes et d'anciens.

À la demande pressante des jeunes, l'ANCA a fondé l'Aboriginal Youth Council en septembre 1994. Celui-ci est composé d'un exécutif et de quatre représentants des grandes régions du Canada: le Nord, l'Ouest, le Centre et l'Est (l'Association aimerait que chaque province et territoire y soient un jour représentés). Tous les membres de l'exécutif et tous les représentants régionaux sont des jeunes autochtones. Le Conseil a pour objectif de donner plus de poids aux jeunes autochtones au sein de l'ANCA et sur la scène nationale, et de gérer les initiatives de l'Association axées sur les jeunes autochtones.

Les grandes priorités du Conseil sont:

• de favoriser la communication entre les jeunes autochtones de toutes les nations;

• de former les jeunes autochtones et de contribuer à leur épanouissement;

• d'assurer leur participation à tous les échelons du réseau des centres d'amitié;

• de préserver, de promouvoir et de protéger la culture et le patrimoine autochtones.

Le Conseil tient à ce que soit créée une base de données nationale sur les particuliers, les groupes et les organismes gouvernementaux qui s'intéressent aux jeunes autochtones et à leurs problèmes. Selon Sharon Visitor, coordonnatrice de l'intervention auprès des jeunes à l'ANCA, il s'agit là d'une étape cruciale pour mobiliser la jeunesse autochtone. Elle indique que certains centres n'ont pas les moyens d'envoyer les jeunes aux assemblées générales, en raison des compressions budgétaires exercées par le gouvernement. [TRADUCTION] «Nous voulons inciter les jeunes à

faire des efforts pour trouver eux-mêmes leurs ressources et à organiser leurs propres activités» comme des forums et des ateliers pour les jeunes[35]. Grâce à cette base de données, les jeunes pourront se mettre en rapport plus facilement avec les personnes qui ont les ressources et les aptitudes voulues. Elle favorisera également le maillage à l'échelle nationale.

L'Inuit Tapirisat du Canada (ITC) collabore lui aussi avec ses jeunes membres. Une conférence nationale sur la jeunesse inuit, tenue en novembre 1994 dans le nord du Québec, a attiré 80 délégués de toute la région septentrionale. Ces derniers ont formé le National Inuit Youth Council, dont le président siège maintenant au conseil d'administration national de l'Inuit Tapirisat. L'ITC n'a d'ailleurs pas hésité à donner un siège à un jeune représentant et souhaiterait une participation accrue des jeunes[36].

L'Inuit Circumpolar Youth Council est né du besoin ressenti par les jeunes d'échanger et de communiquer entre eux. Une résolution déposée à l'assemblée générale 1992 de la Conférence circumpolaire inuit (CCI) en avait recommandé la création dans le but d'accroître la participation des jeunes. Le conseil exécutif jugeait que, pour être fidèle à l'esprit de la résolution, il fallait laisser les jeunes prendre l'initiative.

Le Conseil a vu le jour officiellement à l'automne 1994. Il comprend des représentants du Canada, du Grœnland, de l'Alaska et de la Russie. Son rôle est d'étudier les questions dont s'occupent la CCI du point de vue des jeunes. De façon générale, le Conseil réclame une participation accrue des jeunes aux activités de la CCI et attire l'attention sur leurs préoccupations. Compte tenu de la nature internationale de l'organisme, le Conseil tient à améliorer la communication entre les jeunes autochtones de différents pays[37].

Pour bon nombre de jeunes autochtones, la communication et le maillage sont la clé du succès. En discutant ensemble de leurs préoccupations communes, les jeunes peuvent échanger des impressions et arriver à trouver des solutions aux problèmes. Dans certains cas, les solutions existent déjà; il s'agit d'accéder à l'information. La communication permet de créer un esprit de solidarité entre les jeunes autochtones:

[TRADUCTION] Pour l'instant, nous croyons, mes amis autochtones et moi, pouvoir réunir tous les jeunes autochtones de l'île et du Labrador pour former un seul et même groupe, composé de membres issus de cultures, de traditions et de milieux différents. […] Les autochtones doivent apprendre à conjuguer leurs efforts.

Yance Sheehan
St. John's (Terre-Neuve)
22 mai 1992

Le réseau Internet fournit aux jeunes autochtones du Canada et du monde entier un moyen de communiquer entre eux. De plus en plus d'écoles, de bibliothèques et d'autres établissements disposent des outils nécessaires pour exploiter cette technologie. Il importe donc maintenant de former les jeunes autochtones. L'inforoute sera particulièrement utile aux jeunes des régions rurales et éloignées, mais elle pourra devenir un point de convergence pour tous les jeunes désireux d'obtenir ou de partager de l'information.

L'accès aux bases de données nationales et internationales pourrait fournir aux jeunes les renseignements qui leur permettront de prendre en charge leurs problèmes et de trouver des solutions adaptées à leurs communautés. Ces bases renferment divers types d'informations: données démographiques, statistiques, personnes-ressources des organismes de financement et de services, offres d'emploi, ressources techniques et humaines disponibles, programmes d'études, activités culturelles et récréatives. Plus le réseau aura d'adeptes, plus les bases de données prendront de l'expansion et plus il y aura de renseignements à la disposition des jeunes autochtones.

Dans le chapitre 5 du volume 3, nous avons recommandé de créer une base de données centrale pour que les autochtones du monde entier puissent échanger des renseignements. Il s'agirait d'un réseau reliant des collectivités rurales et urbaines et qui serait alimenté par des archives électroniques, des centres de documentation autochtones, des bibliothèques et divers organismes publics et privés. Les usagers seraient en mesure de trouver l'information pertinente et de communiquer directement avec des groupes ou des particuliers. Les collectivités qui désirent «se brancher» pourraient installer des terminaux dans une école,

un centre d'éducation permanente, une bibliothèque ou tout autre établissement public.

Les médias devraient accorder plus d'attention aux jeunes et à leurs préoccupations. Toutes les collectivités autochtones du pays peuvent capter la radio de Radio-Canada. Il faudrait cependant convaincre les diffuseurs privés de faire davantage d'émissions pour les jeunes autochtones. Quoi qu'il en soit, les diffuseurs qui s'adressent aux autochtones devraient le faire à d'autres moments qu'en pleine nuit ou très tôt le matin.

Cette situation fait l'objet d'une analyse plus poussée au chapitre 6 du volume 3, dans lequel nous avons recommandé un plus grand éventail de produits médiatiques autochtones. Le mandat de la Société Radio-Canada devrait notamment être élargi pour inclure l'obligation d'acheter et de diffuser des émissions conçues par des producteurs autochtones indépendants, et d'en faire une version anglaise et française en vue d'une distribution à l'échelle régionale ou nationale. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a lui aussi un rôle à jouer. Les licences qu'il accorde aux diffuseurs publics et privés situés dans des régions à forte concentration d'autochtones devraient être assorties de conditions propres à garantir un dosage équitable d'émissions en langues autochtones ou conçues par des autochtones.

Enfin, le simple fait d'augmenter les effectifs autochtones dans les médias accroîtra le nombre et la qualité des émissions axées sur les autochtones et leurs préoccupations. Nous recommandons que les politiques régissant les communications et les organismes culturels soient modifiées et que les programmes d'équité en matière d'emploi des médias visent une meilleure formation et une représentation accrue des autochtones (voir le chapitre 6 du volume 3).

Le Canada est actif sur la scène internationale dans les domaines des droits de la personne et des questions autochtones. En 1985, il a parrainé une série d'activités organisées dans le cadre de l'Année internationale de la jeunesse, qui visaient à aider les jeunes de tout le pays à mieux se connaître et à prendre conscience de tout ce qu'ils peuvent éventuellement apporter à la société. Les jeunes autochtones ont participé à ces activités. D'ailleurs, leurs organisations continuent d'être des acteurs importants au

sein du mouvement qui les mobilise à l'échelle mondiale.

Une conférence intitulée «Healing Our Spirit Worldwide» a eu lieu à Edmonton en 1992. Le Saskatoon Youth Advisory Council a joué un rôle actif dans l'élaboration et l'organisation de cette réunion. De son côté, le Cree Nation Youth Council (du Québec) a participé à l'organisation de la Conférence mondiale sur les jeunes autochtones 1992-1993, qui s'est tenue à Québec. Celle-ci visait à réunir plus de 2000 jeunes autochtones, accompagnés des anciens de leur communauté, pour se pencher sur différents problèmes sociaux et économiques et essayer de trouver des solutions. Ses objectifs secondaires étaient de créer des réseaux permanents, d'instaurer des relations plus harmonieuses avec les non-autochtones, d'accroître la participation des jeunes et de rédiger un projet de déclaration universelle des droits des autochtones. En juin 1993, la collectivité de Première nation de Little Black River était l'hôte de l'International Youth Assembly, puis ce fut au tour de Winnipeg (Manitoba). Plus de 150 jeunes, provenant de cinq pays différents, ont participé à l'événement. La guérison, l'éducation et le pouvoir d'agir sont les trois grands thèmes qui ont été abordés. Ces activités prouvent que les jeunes sont capables d'organiser des rassemblements d'envergure nationale et internationale pour discuter de leurs préoccupations et trouver leurs propres méthodes de guérison.

4.3 Le pouvoir économique

Bon nombre de jeunes se voient confrontés à un véritable marasme économique. S'ils regardent autour d'eux, c'est pour constater des taux de chômage élevés, des programmes de formation insatisfaisants et des perspectives d'emploi peu reluisantes. Chez les jeunes autochtones, le taux de chômage s'élève à 31,8%, soit plus de deux fois celui des jeunes non autochtones, qui se situe à 15,1%[38]. S'ajoute à cela le dilemme entre le mode de vie traditionnel et celui du monde moderne, qui semblent s'exclure l'un l'autre. De plus en plus de jeunes veulent sortir de ce dilemme. Certes, ils veulent trouver des emplois, mais des emplois qui rapportent avant tout à la collectivité, pas seulement à l'économie canadienne. Donner aux jeunes autochtones le pouvoir économique, c'est notamment rapprocher l'économie traditionnelle de l'économie fondée sur le travail salarié.

Pour illustrer ce rapprochement, voyons comment les jeunes peuvent se constituer un capital-temps en participant bénévolement à la construction d'habitations pour la collectivité. Il existe des programmes fédéraux qui renferment une composante «capital-temps»; il faudrait les multiplier dans les collectivités autochtones. Ces programmes ne doivent pas être trop rigides, de sorte qu'on puisse les adapter aux besoins des diverses collectivités. Des programmes à capital-temps permettraient d'améliorer les infrastructures des collectivités qui en ont grandement besoin et pourraient faciliter le processus de guérison individuel et collectif. De nombreuses collectivités autochtones sont en proie à une véritable crise du logement. Or, les jeunes autochtones cherchent souvent un travail valable qu'ils ne peuvent trouver dans un milieu qui leur offre peu de possibilités. Les programmes de logement à capital-temps peuvent répondre à leurs besoins et à ceux des collectivités.

Dans le cadre de ces programmes, les participants «investissent » par leur travail dans la construction d'une habitation pour d'autres membres de la collectivité, amassant ainsi du capital-temps qu'ils pourront échanger lorsqu'ils construiront leur propre maison. L'organisme sans but lucratif Habitat for Humanity, fondé en 1976, est un exemple de programme de ce genre. Sa filiale, Habitat for Humanity Canada, créée en 1985 décrit son programme de la façon suivante:

[TRADUCTION] Grâce au travail des bénévoles, à une gestion efficace et à des dons déductibles d'argent et de matériaux, nous construisons et rénovons des maisons avec l'aide des familles propriétaires. Les coûts varient en fonction des lieux, de la main-d'œuvre et des matériaux. À l'heure actuelle, une maison d'Habitat coûte de 50000 à 80000$ au Canada. Habitat est un genre de coentreprise qui rapporte à ceux qui mettent directement la main à la pâte. Chaque famille propriétaire doit investir 500 heures de travail non rémunéré — son «capital-temps» — dans la construction de sa propre maison et de celle des autres. Cette façon de faire permet de réduire les coûts, procure un sentiment de fierté aux participants et crée des liens solides[39].

On pourrait adapter et modifier ce concept à l'intention des autochtones et de leurs collectivités. Outre l'avantage d'amasser un capital-temps en vue d'une maison, les jeunes pourraient acquérir ou perfectionner des compétences monnayables. De plus, les besoins en logement de la

collectivité seraient comblés, et un plus grand nombre d'habitations, de meilleure qualité, pourraient être construites pour le même prix, tout en créant des emplois pour les membres de la collectivité. Enfin, cette coopération renforce les liens: à force de bâtir des maisons, on bâtit une communauté.

Pour mettre sur pied un tel programme, il suffirait de modifier les programmes actuels d'aide financière à la construction d'habitations dans les collectivités autochtones. Le chapitre 4 du volume 3 traite de la question du logement; le chapitre 3 du même volume examine d'autre initiatives qui contribuent à la création et au renforcement de liens au sein de la collectivité.

Recommandation

La Commission recommande:

4.4.6

Que des projets de construction d'habitations en coopération, fondés sur le modèle d'Habitat for Humanity, soient lancés dans les collectivités autochtones afin de remédier aux problèmes de logement, de fournir des emplois aux jeunes et de les familiariser avec les métiers de la construction.

Une main-d'œuvre autochtone bien formée et qualifiée profiterait non seulement à la collectivité, mais également à l'ensemble de l'économie. Les jeunes autochtones forment le groupe dont le taux de croissance est le plus rapide au Canada. De plus en plus de ces jeunes sont en âge de travailler. Cependant, ils ne possèdent pas les aptitudes nécessaires à leur insertion sur le marché du travail.

La population autochtone constitue un important réservoir de main-d'œuvre. Au Manitoba, par exemple, on prévoit que les jeunes autochtones représenteront, de l'an 2001 à 2016, environ 16% de l'ensemble des jeunes en âge de travailler (entre 15 et 19 ans). En Saskatchewan, cette proportion passera de 15,3% en 2001 à 19,3% en 2016[40]. En d'autre termes, l'investissement dans la formation des jeunes autochtones sera utile aux individus, mais c'est toute la main-d'œuvre qui y gagnera en bout

de ligne.

Pour les nations autochtones, l'éducation et la formation sont indissociables de l'autonomie gouvernementale. En effet, il faudra une main-d'œuvre qualifiée pour planifier et fournir les services gérés jusqu'ici par les gouvernements. L'acquisition de connaissances en gestion et en administration garantira une transition en douceur. En effet, ce savoir-faire est essentiel à l'organisation et à la gestion des services administratifs locaux et facilite l'établissement d'une infrastructure suffisamment forte pour soutenir le développement communautaire.

Forts de ces aptitudes, les jeunes autochtones réussiront à s'intégrer à la population active où qu'ils choisissent de vivre — dans leur collectivité d'origine ou ailleurs au pays. Pour assurer leur faculté d'adaptation au marché du travail, les jeunes autochtones doivent posséder des aptitudes qui soient utiles partout et qui puissent être sanctionnées par un certificat.

La Commission s'est penchée sur ces questions dans le chapitre 5 du volume 2 et a formulé un plan en vue de stimuler l'emploi chez les autochtones. Il y a notamment été question d'une initiative spéciale en matière d'emploi et de formation (destinée aux gros employeurs qui peuvent offrir le genre d'expérience et d'emplois dont les nations autochtones ont besoin pour se préparer à l'autonomie gouvernementale), des programmes d'équité en matière d'emploi pour un éventail beaucoup plus vaste d'employeurs, de services de placement, de perspectives d'emploi dans les collectivités autochtones, des obstacles à l'emploi tels que l'absence de garderies, et de création d'emplois.

Le pouvoir économique donnera aux jeunes autochtones la possibilité d'avoir leur mot à dire dans l'élaboration et l'exécution des programmes d'emploi et autres programmes économiques qui leur sont destinés. Les jeunes pourraient facilement être recrutés comme conseillers, directeurs de loisirs, aides-enseignants et pourvoyeurs de soins. Dans les villes, ils pourraient occuper des postes de travailleurs sociaux et travailler dans des centres d'amitié ou encore dans des maisons de transition, où les jeunes des petites collectivités éloignées apprennent à s'adapter à la ville. Bien sûr, toutes ces initiatives nécessitent des responsables qualifiés et expérimentées, mais elles exigent également de l'enthousiasme, de l'énergie et de l'empathie — qualités que les jeunes possèdent en

abondance.

5. Un cadre pour une politique pancanadienne sur les jeunes autochtones

5.1 Une politique pancanadienne: un besoin

L'absence d'une politique cohérente à l'égard des jeunes autochtones, assortie de priorités et d'objectifs bien définis, a parfois eu pour effet de frustrer et de décevoir ces jeunes dans leurs rapports avec l'administration publique. Il y a un quart de siècle maintenant que nous consacrons des ressources financières et autres à tout un éventail de programmes, sans avoir d'orientation stratégique clairement définie. Fragmentaires et éparpillés, ces programmes ne sont que des palliatifs. Le cadre fait défaut et les principes directeurs sont difficiles à cerner. Généralement, les programmes à l'intention des jeunes autochtones se greffent sur d'autres initiatives (comme celles qui ont découlé de la *Loi sur les jeunes contrevenants* ou de programmes de création d'emplois) ou visent à faire face à des situations particulières (formation de travailleurs autochtones dans le domaine de la santé afin de lutter contre le sida ou la violence familiale, par exemple). Il n'existe pas de cadre global pour orienter la conception de programmes en fonction des jeunes. Ceux-ci ne s'attendent pas à recevoir un traitement de faveur, mais leur rôle moteur au sein des collectivités justifierait des programmes tenant compte des besoins, aspirations et préoccupations qui leur sont propres.

Par ailleurs, les jeunes autochtones sont actuellement en situation de crise et il y a urgence. Jusqu'à présent, les programmes fédéraux se sont concentrés sur l'emploi, la formation et l'éducation. Certes, ce sont là des questions cruciales, mais les projets qui les concernent s'inscrivent généralement dans des programmes plus vastes qui s'adressent à tous les jeunes. Si l'on ne tient pas compte des besoins particuliers des jeunes autochtones, on risque d'établir des programmes mal adaptés à leur situation et à leur culture, dépensant ainsi de l'argent en pure perte, sans régler les problèmes.

Depuis des années déjà, les provinces s'occupent des problèmes de la jeunesse autochtone, dans le contexte des services correctionnels, des

services sociaux ou du système éducatif. Il semble que les programmes provinciaux soient un peu mieux ciblés que les programmes fédéraux. Certaines provinces de l'Ouest, en particulier, se sont efforcées de compléter les programmes offerts dans le secteur correctionnel par des programmes sociaux destinés aux familles et aux jeunes. Les gouvernements de la Saskatchewan et des Territoires du Nord-Ouest sont ceux qui semblent avoir le mieux réussi jusqu'à présent à intégrer les programmes destinés aux jeunes dans un cadre stratégique plus vaste.

Pour leur part, les organisations autochtones cherchent aussi à intégrer davantage les jeunes dans leur processus décisionnel et à réaffirmer leur engagement envers eux.

La Conférence circumpolaire inuit (CCI) a adopté, au cours de ses assemblées générales de 1989 et de 1992, un certain nombre de résolutions dans le but de reconnaître le rôle des jeunes Inuit au sein de l'organisation. La CCI a également consacré un chapitre de ses *Principles and Elements for a Comprehensive Arctic Policy* aux jeunes Inuit. Ce chapitre contient 20 articles qui pourraient inspirer le gouvernement dans ses efforts pour adopter une démarche globale du même genre. L'extrait ci-dessous donne une idée de la portée que pourrait avoir un document de cette nature.

[TRADUCTION] La stratégie devrait viser la participation et l'intervention directe des jeunes à l'échelle régionale, nationale et internationale, selon le cas. Par ailleurs, les programmes destinés à la jeunesse devraient être conçus de manière à ce que la jeunesse inuit assume à cet égard une responsabilité importante.

Si l'on considère que les jeunes (24 ans ou moins) constituent plus de 50% de la population des régions circumpolaires, on ne saurait se passer de leur participation active au processus politique et aux autres processus décisionnels. […]

De plus, l'apport des jeunes à la société devrait être reconnu et souligné par des efforts concertés et une amélioration de la communication, à la fois parmi les jeunes et entre les jeunes et les autres membres de la communauté inuit, au sein de laquelle des mesures cruciales doivent être adoptées pour lever les obstacles à la participation des jeunes. Dans la

politique de l'Arctique, il faut envisager des modalités pour que les institutions du Nord, qu'elles soient nouvelles ou déjà en place, répondent mieux aux besoins et aux aspirations des jeunes et favorisent leur participation. Il convient d'établir également des mécanismes pour contrôler et évaluer l'incidence des politiques et des programmes publics sur les jeunes générations. Au besoin, on ne doit pas hésiter à introduire de nouvelles initiatives et à exploiter les possibilités qui se présentent pour favoriser l'épanouissement des jeunes et s'attaquer à leurs priorités[41].

Le Conseil des jeunes de la nation crie du Québec, créé en 1990, est un organe consultatif qui œuvre auprès de l'Administration régionale crie et du Grand Conseil des Cris du Québec. Son mandat lui vient d'une assemblée régionale des jeunes Cris constituée de représentants de neuf communautés cries[42]. Les pouvoirs publics du Canada pourraient joindre leurs efforts à ceux des communautés autochtones qui commencent à concentrer leur action sur les jeunes.

Si l'on veut que les jeunes autochtones assument un rôle de premier plan dans leur communauté, il faut qu'ils en sachent davantage sur le leadership et qu'ils apprennent à se définir par rapport aux autres. Les rencontres, les échanges et les programmes d'apprentissage du leadership revêtent une importance vitale pour cette génération de jeunes. Pourtant, les initiatives de ce genre brillent par leur absence au sein des programmes fédéraux. Il existe un modèle élaboré aux États-Unis sous l'autorité de la *National Community Service Act*. Appelé Gadugi, ce programme d'aide aux jeunes reprend le concept cherokee du service au sein de la famille, du clan ou de la communauté sur la base d'une identité tribale commune. Projet national pour le développement du leadership chez les jeunes autochtones, Gadugi s'inspire des valeurs les plus importantes que partagent les peuples autochtones d'Amérique du Nord:

• La famille. — Il faut consacrer une attention et des efforts particuliers à la restauration des liens familiaux dans la culture autochtone américaine.

• Le service à autrui. — En cultivant un esprit de service, les jeunes sont plus à même de surmonter leur égocentrisme, d'apprendre à se soucier véritablement des autres et de mettre à profit leurs aptitudes et leur vision positive des choses.

• L'ouverture spirituelle. — Un retour aux valeurs spirituelles, qu'elles soient chrétiennes ou traditionnelles, permet aux jeunes de trouver une force intérieure, de se connaître, de prendre du recul et d'aimer les autres.

• Les défis. — Il peut être très profitable d'amener les jeunes à participer à des entreprises à risque, quand cette démarche les oblige à exploiter leurs capacités et à donner le maximum d'eux-mêmes.

• Les rôles significatifs. — Ils sont essentiels si l'on veut que les jeunes acquièrent des aptitudes sociales positives et le sentiment de leur valeur.

• La reconnaissance. — Les étapes marquantes de la vie des jeunes sont souvent vues comme des «rites de passage» et doivent être soulignées et célébrées.

• La responsabilité. — Pour former des jeunes compétents, il est essentiel d'encourager chez eux un sens profond de la responsabilité personnelle.

• Les conséquences naturelles et logiques. — Souvent la nature est notre meilleur guide. Il ne faut donc pas protéger excessivement les jeunes de la réalité.

• Le respect. — Le respect est la marque de la valeur qu'on reconnaît aux autres et renforce le sentiment de communion avec l'univers.

• Les échanges. — En parlant des choses qui se sont passées, en analysant leur importance et en dégageant les leçons qui en découlent, on aide les jeunes à intérioriser leur propre expérience et à mettre à profit les leçons apprises[43].

Les programmes destinés aux jeunes autochtones devraient s'adresser à tous, indépendamment de la nation à laquelle ils appartiennent ou de leur lieu de résidence. Il est arrivé par le passé que des distinctions empêchent certains groupes, comme celui des jeunes Métis, d'avoir accès aux services et au soutien qui étaient offerts aux jeunes autochtones. Il est tout aussi important d'éviter les distinctions fondées sur des catégories artificielles telles que le statut d'Indien inscrit, car celles-ci peuvent cacher des différences encore plus marquées à l'échelle communautaire. Toutes

les collectivités d'Indiens inscrits ne sont pas forcément aux prises avec les mêmes problèmes, mais les jeunes Inuit connaissent parfois des difficultés très semblables à celles des jeunes Métis. Comme on a souvent affaire à des différences locales, il est important d'élaborer des programmes suffisamment souples pour tenir compte de ces particularités.

Les jeunes autochtones veulent renforcer leurs communautés en accroissant leur pouvoir et celui des autres. C'est à eux qu'il revient de prendre le chemin de l'autodétermination et du développement communautaire. Des collectivités locales dynamiques sont plus en mesure d'influencer la communauté qui les entoure. En fait, l'établissement d'une relation renouvelée entre autochtones et non-autochtones au Canada dépend des jeunes, de leur perception des choses et de la profondeur de leur engagement, qui conduira à un cercle plus grand et plus englobant.

5.2 Cadre stratégique

Les jeunes autochtones débordent d'énergie et de potentiel. Le but de la politique gouvernementale devrait être d'aider ces jeunes à trouver le courage et le leadership qui leur permettront d'assumer en toute confiance leur rôle de bâtisseurs de l'avenir au sein des sociétés autochtones. Il nous faut sans tarder définir un cadre stratégique complet et parfaitement intégré qui axera les programmes existants sur la résolution des problèmes et l'exploitation de possibilités prometteuses.

Recommandation

La Commission recommande:

4.4.7

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux élaborent et adoptent, sous la direction du ministre d'État à la Jeunesse et en étroite consultation avec les jeunes autochtones et leurs organisations, un cadre stratégique pancanadien complet qui guidera les initiatives et les programmes destinés aux jeunes autochtones.

Ayant étudié attentivement les observations des jeunes autochtones, nous

proposons ci-dessous les principes directeurs (grands thèmes, objectifs et processus) qui pourraient définir le cadre de travail en vue de l'élaboration d'une politique pancanadienne intégrée sur les jeunes autochtones.

Les grands thèmes

Pour orienter la politique, nous définissons les grands thèmes en fonction des témoignages des jeunes autochtones et de notre propre réflexion sur la question.

Recommandation

La Commission recommande:

4.4.8

Que les grands thèmes autour desquels s'articuleront les programmes rattachés à la politique pancanadienne sur les jeunes autochtones soient les suivants: l'éducation, la justice, la santé et la guérison, le sport et les loisirs, et les programmes de soutien en milieu urbain.

a) L'éducation, dans son sens le plus large, doit figurer au nombre des priorités. Les efforts doivent se multiplier pour élaborer des programmes adaptés qui valorisent la culture autochtone. Les initiatives dans le domaine de l'éducation pourraient s'inspirer du concept de la pédagogie critique, méthode d'enseignement qui se sert de l'expérience de l'élève comme tremplin pour l'amener à approfondir son analyse et sa compréhension du monde environnant.

b) La justice et le système correctionnel ont une profonde incidence sur la vie des jeunes. Il faudrait réorienter les programmes existants et concevoir de nouveaux programmes propres à favoriser la réintégration des jeunes autochtones dans la collectivité en adoptant des méthodes qui tiennent compte de leur culture.

c) Dans le domaine de la santé et de la guérison, les interventions doivent répondre aux besoins spécifiques des jeunes autochtones, en particulier sous le rapport du counselling et du soutien.

d) Le sport et les loisirs doivent faire partie intégrante de la politique sur les jeunes autochtones. Il faut accroître les ressources consacrées aux installations et aux programmes dans ce domaine. Il faut aussi former plus de gens à la coordination des activités sportives et récréatives pour les jeunes autochtones. Le monde du sport — les athlètes et leurs supporters — peut favoriser l'interaction entre autochtones et non-autochtones.

e) Les jeunes autochtones vivant en milieu urbain ont besoin de programmes innovateurs qui les aident à combler le fossé entre leur milieu traditionnel et le milieu urbain et qui les soutiennent dans leurs choix de vie.

Les gouvernements devraient travailler en consultation et en collaboration avec les gouvernements et organisations autochtones, de même qu'avec les jeunes autochtones et leurs organisations à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes.

Les objectifs

Pour élaborer la politique envisagée, il conviendra de s'appuyer sur des objectifs globaux. Les jeunes autochtones devront participer, en collaboration avec les autres parties intéressées, à la définition des objectifs spécifiques qu'ils espèrent atteindre par cette politique. Voici cinq principes passe-partout:

• Les jeunes doivent participer activement au processus politique et au processus décisionnel à tous les niveaux. Au lieu de percevoir les jeunes comme les membres d'un groupe qui a besoin d'attention et d'aide, il faut les considérer comme un atout pour la société et savoir les encourager. Il importe aussi de reconnaître et de souligner l'apport des jeunes à la société.

• Tous les programmes destinés aux jeunes autochtones devraient répondre à un objectif primordial qui est de leur donner les outils et les ressources nécessaires pour développer leur leadership, mettre leur culture et leurs traditions en valeur, renforcer leur estime de soi et leur confiance, et comprendre la valeur du travail en commun.

• Les peuples autochtones sont très conscients de la nécessité d'associer renaissance culturelle et spirituelle et développement économique. Les jeunes autochtones ne voient pas le développement économique comme une fin en soi, mais comme un moyen pour les autochtones de soutenir leurs communautés et d'exprimer quotidiennement, à travers tous les petits gestes de la vie, leur identité et leurs aspirations.

• C'est dans la marche vers l'autodétermination et la mise en place des institutions propres à un gouvernement autonome que le lien entre le développement économique et renaissance culturelle prendra tout son sens. Il est en effet essentiel que ces institutions soient économiquement indépendantes et qu'elles s'inspirent des valeurs culturelles traditionnelles. Tous les programmes de formation et d'emploi doivent permettre l'acquisition de compétences qui aideront les autochtones sur la voie de l'autonomie.

• Si les programmes d'emploi et de formation des jeunes sont sans contredit importants, il est essentiel que les gouvernements accordent la même importance aux programmes d'épanouissement spirituel et culturel des jeunes et appuient les initiatives en ce sens. Pour faciliter les échanges interculturels à l'échelle régionale, nationale et internationale, on devrait parrainer les programmes d'échanges ainsi que les conférences, les colloques et les ateliers à l'intention des jeunes.

Recommandation

La Commission recommande:

4.4.9

Que tous les gouvernements s'unissent pour atteindre les objectifs suivants dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique pancanadienne sur les jeunes autochtones: participation des jeunes à tous les échelons, développement du leadership, développement économique et renaissance culturelle, participation des jeunes à l'édification de la nation, et épanouissement culturel et spirituel.

Le processus

Si l'on veut que les parties puissent suivre les progrès réalisés dans l'atteinte de ces objectifs et en définir de nouveaux au besoin, des rencontres régulières s'imposent. Dans certains cas, les participants pourraient concevoir de nouvelles approches ou stratégies qui contribueront à la réalisation des objectifs visés. Ils pourraient aussi élaborer de nouvelles politiques et de nouveaux programmes au gré des circonstances et des changements de priorités.

Pourraient être invités à ces rencontres les délégués des jeunes issus d'organisations régionales, provinciales, territoriales et nationales, des représentants des ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux chargés de dossiers pertinents et certains représentants des secteurs public et privé. Le choix de ces personnes serait fait par le comité organisateur de la conférence des jeunes autochtones, en consultation avec ses membres.

Recommandation

La Commission recommande:

4.4.10

Que le gouvernement fédéral finance la tenue d'une conférence biennale qui réunirait les délégués des jeunes autochtones et les représentants invités des organisations gouvernementales et non gouvernementales dans le but:

a) de passer en revue les progrès réalisés au cours des 24 mois précédents, compte tenu des objectifs de la politique pancanadienne sur les jeunes autochtones;

b) de définir au besoin les priorités des politiques et des programmes à venir. La première conférence de ce genre devrait être organisée dans les deux ans suivant la parution du présent rapport. Il s'agirait d'une conférence préliminaire au cours de laquelle les jeunes délégués autochtones auraient l'occasion d'élaborer leur plan d'action. Les participants pourraient y cerner les questions les plus importantes ou les plus urgentes et planifier la première conférence biennale des jeunes autochtones en conséquence. La coordination initiale entre les différentes

organisations participantes pourrait être prise en charge par un service fédéral comme Service jeunesse Canada (Développement des ressources humaines). L'organisation de la conférence et son déroulement pourraient être confiés à une organisation de jeunes autochtones représentative, choisie par les participants. Pour ce qui est de l'organisation des conférences biennales ultérieures, nous suggérons une rotation entre les différentes organisations.

6. Conclusion

[TRADUCTION] Je pense que le temps est venu pour nous d'agir. Le moment est propice. On commence à tenir compte de nous. Nous pouvons enfin nous tenir debout et faire avancer les choses.

Randy Nepoose
Hobbema (Alberta)
10 juin 1992

Si la quête des jeunes autochtones pouvait se ramener à un but, ce serait le pouvoir d'agir. Dans ce chapitre, nous avons passé en revue non seulement les obstacles à cette prise en charge, mais aussi les nombreux efforts que font les jeunes et les institutions autochtones pour prendre leur avenir en main. Les jeunes veulent pouvoir maîtriser leur avenir et non pas se faire diriger contre leur gré vers une destination inconnue. Ils veulent choisir et façonner eux-mêmes le monde dont ils vont hériter.

Comme l'a expliqué le National Aboriginal Youth Career and Awareness Committee, à mesure que se fera la guérison des communautés, «l'autodétermination et l'autonomie gouvernementale prendront forme tout naturellement. Pour toute chose, il faut un temps et un lieu de maturation[44].»

Le développement de communautés autochtones saines et dynamiques au Canada pourra servir de modèle au reste du monde. Les jeunes se penchent sur les problèmes et se disent «pourquoi?» Puis ils passent à l'étape la plus importante, celle qui consiste à trouver des solutions respectueuses de leurs traditions et de leurs cultures, qui reflètent ce qu'ils sont et ce qu'ils peuvent apporter au Canada et au monde. Alors la seule question qui se pose, c'est «pourquoi pas?»

Les jeunes autochtones veulent être la solution, et non le problème. Le pouvoir des jeunes de demain passe par la guérison des jeunes d'aujourd'hui. Ils auront alors l'énergie mentale, physique, émotive et spirituelle nécessaire pour aider ceux qui les entourent: les autres jeunes, leurs parents et leurs communautés. Le cercle du bien-être ira en s'élargissant.

Notes:

* Les citations tirées de la transcription des audiences publiques de la Commission sont identifiées ainsi: nom de l'intervenant et de son organisme le cas échéant, suivi du lieu et de la date d'audience. Voir sources en début de volume.

1 Mary Jane Norris, Don Kerr et François Nault, «Projections of the Population with Aboriginal Identity in Canada, 1991-2016», étude réalisée par Statistique Canada pour la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA), 1995. Voir *Un mot au sujet des sources* en début de volume. À moins d'indication contraire, les statistiques citées dans le présent chapitre proviennent de cette source.

2 Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones (EPA) de 1991, totalisations spéciales, 1994.

3 Statistique Canada, EPA de 1991, totalisations spéciales. Les données n'ont pas été rajustées pour tenir compte du sous-dénombrement.

4 Statistique Canada, «åge et sexe: Données sur les autochtones», no 93-327 au catalogue, 1993, tableau 2.

5 La CRPA a organisé sa propre série de tribunes et de cercles pour les jeunes un peu partout au pays, notamment à Vancouver, Lethbridge, Regina, Ottawa, Montréal, Fredericton et Halifax.

6 Benita Cohen, *L'évolution des services de santé dans une communauté*

autochtone: le cas de la Première nation Peguis, étude réalisée pour la CRPA, 1994.

7 CRPA, *Choisir la vie: Un rapport spécial sur le suicide chez les autochtones*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1995,p. 33.

8 Kathleen E. Absolon et R. Anthony Winchester, «Urban Perspectives, Cultural Identity Project, Victoria Report: Case Studies of ÔSonny' and ÔEmma'», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

9 Chris Lafleur, «Edmonton Youth Perspectives Research Project», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

10 Lauri Gilchrist et R. Anthony Winchester, «Perspectives urbaines: étude des jeunes de la rue autochtones», étude réalisée pour la CRPA, 1995. On trouvera l'histoire de Missy dans *Choisir la vie*, mentionné à la note 7, pp. 35-40.

11 Thom Henley, *Rediscovery, Ancient Pathways — New Directions: A Guidebook to Outdoor Education*, Vancouver, Western Canada Wilderness Committee, 1989, p. 34.

12 Propos d'une Ojibwa de 15 ans cités dans Henley, *Rediscovery*, rabat arrière de la jaquette.

13 Association nationale des centres d'amitié, «Intervenor Participation Project: Final Report to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», 1993. (L'ANCA a participé aux audiences publiques de la Commission le 5 novembre 1993.) Voir *Un mot au sujet des sources* en début de volume.

14 Armand McKenzie, «Everything has been said, we all know the solutions...a time to change and a time to act: Foundation Analysis of the Political Development of the Innu of Ntesinan», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

15 Lorna Williams, Sharon Wilson, Adeline Saunders et Patrick Maxcy, «Elementary Education Study: Vancouver Inner City Project, Feuerstein's Instrumental Enrichment and Related Applied Systems», étude réalisée

pour la CRPA, 1993.

16 Williams et coll., «Elementary Education Study».

17 Saskatchewan Indian Federated College (SIFC), «Les autochtones et l'enseignement postsecondaire: perceptions des étudiants», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

18 SIFC, «Les autochtones et l'enseignement postsecondaire».

19 John Dorion et K.R. Yang, «Métis Post-Secondary Education», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

20 W. Littlechild, *Sport and the Native Population, A Proposed Sport Development Policy*, Sport Issue Papers, vol. 2, Edmonton, Alberta Recreation and Parks, 1981, p. 590.

21 Metis Nation of Alberta Association, mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. 21.

22 Lucille Bell, «1993 Youth Perspectives Report on Old Massett», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

23 Donald J. Mrozek, «Games and Sport in the Arctic» dans *Journal of the West*, vol. 26, no 1, janvier 1987.

24 Neil Winther, «Vue d'ensemble des préoccupations relatives au sport et aux loisirs chez les peuples autochtones du Canada», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

25 «First Nations Running Club», mémoire présenté à la CRPA, 1992, p. 1.

26 Winther, «Vue d'ensemble des préoccupations relatives au sport et aux loisirs», mentionné à la note 24.

27 Des initiatives de ce genre sont étudiées dans le rapport spécial de la Commission intitulé *Par-delà les divisions culturelles: Un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*, Ottawa, Approvisionnements

et Services, 1996, et dans le chapitre 5 du volume 3.

28 Bell, «1993 Youth Perspectives Report on Old Massett», mentionné à la note 22.

29 McDiarmid, cité dans Winther, «Vue d'ensemble des préoccupations relatives au sport et aux loisirs», mentionné à la note 24.

30 Winther, «Vue d'ensemble des préoccupations relatives au sport et aux loisirs».

31 Winther, «Vue d'ensemble des préoccupations relatives au sport et aux loisirs».

32 Robert Imrie et David Newhouse, «Aboriginal People and HIV/AIDS in Canada», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

33 Imrie et Newhouse, «Aboriginal Peoples and HIV/AIDS». Des chiffres plus récents indiquent qu'en janvier 1996, Santé Canada connaissait l'existence de 176 cas de sida chez les autochtones canadiens. Voir Warren Goulding, «Behind the statistics», *Maclean's*, 15 juillet 1996.

34 ANCA, «Final Report», mentionné à la note 13.

35 Sharon Visitor, coordonnatrice de l'intervention auprès des jeunes, ANCA, interviewée par la CRPA, Ottawa (Ontario), 7 juin 1995.

36 Jimmy Onalik, coordonnateur jeunesse, Inuit Tapirisat du Canada, interviewé par la CRPA, Ottawa (Ontario), 5 juin 1995.

37 Frank Anderson, agent de liaison jeunesse, Conférence circumpolaire inuit, interviewé par la CRPA, Ottawa (Ontario), 7 juin 1995.

38 Don Kerr et Andy Siggner, «Canada's Aboriginal Population, 1981-1991», étude réalisée pour la CRPA, 1995. Le taux de chômage était de 32,1% chez les jeunes Inuit, de 28,2% chez les Métis, de 25,7% chez les Indiens non inscrits et de 40,4% chez les Indiens inscrits.

39 Habitat for Humanity Canada, brochures intitulées «Quick Facts» et «General Information», novembre 1995.

40 Norris et coll., «Projections of the Population», mentionné à la note 1; Statistique Canada, «Projections démographiques pour le Canada», document inédit, 1995; Statistique Canada, «Recensement de 1991», no 93-33 au catalogue, 1992.

41 Conférence circumpolaire inuit, *Principles and Elements for a Comprehensive Arctic Policy*, Montréal, Centre d'études et de recherches nordiques, 1992, p. 87.

42 Kenny Loon, «Foundation Analysis of the Political Development of the Crees of Quebec», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

43 Rich Willits-Cairn et James C. Kielsmeier (dir.), *Growing Hope: A Sourcebook on Integrating Youth Service into the School Curriculum*, Roseville (Minnesota), National Youth Leadership Council, 1991, p. 8. Voici quelques-uns des projets NIYLP: un projet d'aide au village de Picuris afin de rebâtir l'église de 250 ans en adobe nécessitant la fabrication manuelle de 300 briques; un projet de réparation et de construction de pistes et d'entretien des ruines d'Anasazi, au Monument national d'El Morro; et le projet du canyon de Chelly, permettant de visiter les sites pittoresques navajos et d'apprendre aux jeunes l'histoire de leur destruction par Kit Carson et l'armée américaine dans les années 1860 et d'inaugurer une nouvelle tradition de plantation de pêchers dans la région.

44 National Aboriginal Youth Career and Awareness Committee, mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. 14.

5

Les Métis

LES POLITIQUES DU GOUVERNEMENT du Canada portent à croire qu'il n'existe que deux grands groupes de peuples autochtones au Canada, les Indiens et les Inuit. En fait, les Métis sont un groupe de peuples autochtones distincts[1], qui ne sont ni Indiens ni Inuit, et, bien qu'ils comptent parmi leurs ancêtres des Indiens et, dans le cas des Métis du Labrador, des Inuit, ce sont des peuples indépendants depuis des générations. (Le chapitre 6 du volume 1 contient une brève introduction à l'histoire des Métis.)

1. L'autre groupe de peuples autochtones

En 1982, la Constitution du Canada a été modifiée pour indiquer que les peuples autochtones du Canada comprennent les Métis. Il n'était pas besoin de le faire savoir aux intéressés — ils savent depuis toujours qui ils sont, comme ils ont toujours su que le Canada n'aurait pas le même visage aujourd'hui si les Métis n'avaient pas joué un rôle crucial dans son développement. Le Canada moderne est le produit d'un partenariat historique entre les peuples autochtones et européens, et les Métis ont été partie intégrante de ce partenariat.

Si des enfants naquirent très rapidement des mariages entre les Indiennes ou les femmes inuit et les Européens marchands de pelleteries et pêcheurs, l'avènement de nouvelles cultures autochtones se fit attendre plus longtemps. Au début, les enfants de ces unions mixtes furent élevés selon la tradition de leur mère ou (moins souvent) selon celle de leur père. Toutefois, peu à peu, des cultures métisses distinctes ont fait leur apparition, nées de la fusion originale du patrimoine des Européens et de celui des Premières nations ou des Inuit. L'économie joua un grand rôle dans ce processus. Les Métis avaient des qualités et des compétences

particulières qui firent d'eux des partenaires indispensables dans les associations économiques entre autochtones et non-autochtones, et ce rôle contribua à façonner leur culture. Mettant à profit leur connaissance des langues européennes et autochtones, leurs liens familiaux et leurs aptitudes de survie dans la nature, les Métis ont contribué à favoriser les contacts entre les Européens et les autochtones jusqu'en plein cœur du continent nord-américain. En tant qu'interprètes, intermédiaires, guides, messagers, transporteurs, commerçants et fournisseurs, les premiers Métis facilitèrent considérablement la pénétration des Européens en Amérique du Nord.

Les Français appelaient «coureurs des bois» et «bois brûlés» les Métis qui faisaient la traite des fourrures en raison de leurs activités dans les régions sauvages et de leur teint foncé. Les Métis du Labrador (dont la culture remonte loin dans le temps) étaient appelés *livyers* ou *settlers* — car ils restaient dans les établissements de pêche toute l'année au lieu de regagner périodiquement l'Europe ou Terre-Neuve. Les Cris désignaient les Métis par un terme exprimant un de leurs traits caractéristiques, *Otepayemsuak*, c'est-à-dire les «indépendants».

1.1 Une approche de nation à nation

Comme nous l'avons affirmé tout au long du présent rapport, la seule façon de régler de manière satisfaisante les difficiles problèmes touchant les autochtones est d'amorcer des négociations entre représentants des gouvernements autochtones et non autochtones concernés. Aucune mesure corrective, même avec les meilleures intentions du monde, ne devrait être prise sans l'approbation préalable des peuples autochtones visés. Par respect pour l'indépendance des Métis, l'approche de nation à nation est celle qui s'impose avec eux, de même qu'avec les Premières nations et les Inuit.

Recommandation

La Commission recommande:

4.5.1

Que la négociation politique de nation à nation ou sur une base analogue soit la méthode privilégiée pour la résolution des questions touchant les

Métis. La reconnaissance, en tant que nations, des communautés autochtones qui revendiquent le statut de nations métisses doit être régie par la même politique et les mêmes critères qui président à la reconnaissance de tous les peuples autochtones (voir le chapitre 3 du volume 2). Pour justifier cette conclusion, il sera nécessaire de démontrer qu'il existe des nations métisses distinctes des Premières nations et des Inuit. Pour appliquer cette politique, il faudra identifier les nations métisses anciennes et déterminer les mesures pertinentes pour traiter avec les communautés métisses qui n'ont pas encore accédé au rang de nation. Mais avant d'aborder ces questions, il faut d'abord comprendre la nature de l'identité métisse. Nous nous penchons sur toutes ces questions dans les sections suivantes.

1.2 L'identité métisse

L'identité, qu'il s'agisse de celle d'une personne ou de celle d'un peuple, est toujours une question délicate et complexe. Une personne peut, par exemple, être à la fois métisse, autochtone, albertaine, canadienne et femme et avoir encore d'autres caractères définissant son identité. Pour certains, être Métis est un élément essentiel de leur identité; pour d'autres, c'est moins important. D'autre part, l'identité métisse peut se traduire de différentes façons selon les contextes: il y a l'identité personnelle de l'individu qui a rapport avec son moi intime; ensuite, il y a l'appartenance à une communauté métisse particulière; en troisième lieu, il peut y avoir la revendication des droits reconnus aux Métis en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Dans toute l'analyse que nous consacrons à l'identité métisse, il ne faut pas perdre de vue que le sens du terme est en grande partie déterminé par le contexte dans lequel il est employé.

L'identité métisse (comme d'ailleurs l'identité autochtone) n'est pas simplement une question génétique. Un Métis doit nécessairement avoir à la fois des ancêtres autochtones et non autochtones, mais les liens ancestraux peuvent également être non génétiques. C'est le cas de ceux qui ressortissent au mariage ou à l'adoption, et qui sont des liens familiaux tout aussi précieux que les liens du sang.

L'ascendance n'est qu'un seul élément de l'identité métisse. Les facteurs culturels sont importants; un peuple existe dans la mesure où il possède une culture commune. Ceux qui se considèrent comme Métis s'identifient à

la culture d'un peuple métis et celui qui est considéré par un peuple métis comme l'un des siens partage la culture de ce peuple. Delbert Majer a illustré ce point dans le témoignage qu'il a présenté à la Commission:

[TRADUCTION] Je dirais que, en tant que Métis, comme d'autres jeunes Métis que je connais, j'ai souvent entendu la remarque: «Oh, je ne savais pas que vous étiez Métis. Vous n'en avez pas l'air.» Vous savez, il ne s'agit pas d'une question biologique. Il s'agit d'une question culturelle et historique, d'une question liée au mode de vie. «a n'a rien à voir avec l'aspect extérieur, c'est la façon dont on se sent à l'intérieur qui est importante tant pour l'esprit que pour l'âme et le cœur.

Delbert Majer
Saskatchewan Metis Addictions Council
Regina (Saskatchewan), 10 mai 1993*

Parfois, lorsqu'il est question de l'identité autochtone, on fait allusion à des rapports rationnels et à des critères objectifs comme le lieu de résidence, les langues parlées, les liens familiaux et l'engagement dans la collectivité. Ce sont là des signes extérieurs. Il s'agit de repères qui peuvent être utiles à un peuple autochtone lorsqu'il lui faut décider de l'authenticité du lien que prétend avoir avec lui quelqu'un qui revendique son appartenance. Mais aucun de ces facteurs objectifs n'est jamais concluant en soi; même assortis d'une pondération, les critères objectifs ne peuvent être appliqués mécaniquement. En fin de compte, l'identité repose sur deux éléments incontournables — l'ascendance et la culture — et leur acceptation, tant par la personne que par le peuple.

C'est avant tout la culture qui différencie les Métis des autres peuples autochtones. Un grand nombre de Canadiens comptent parmi leurs ancêtres à la fois des autochtones et des non-autochtones, mais cela ne fait d'eux des Métis ni même des autochtones. Certains d'entre eux se présentent en tant que membres des Premières nations ou Inuit, d'autres en tant que Métis et d'autres encore en tant que non-autochtones. Ceux qui se disent métis se distinguent des autres par leur culture incontestablement métisse.

Historiquement, les cultures métisses sont issues des modes de vie imposés par le rôle des premiers Métis dans l'économie fondée sur les ressources. Les Métis qui pratiquaient la traite des fourrures et qui utilisaient

à la fois les langues indiennes et le français ont contribué à la naissance du michif, la langue propre aux Métis. La nécessité de se déplacer a inspiré des formes mobiles d'expression artistique: le chant, la danse, la musique de violoneux, les vêtements ornementaux. Les retours périodiques aux postes de traite, le caractère saisonnier de la chasse au bison et les attitudes discriminatoires ont façonné les modes d'établissement. Pour les Métis de l'Est, les expéditions de chasse et de cueillette saisonnières sont des facteurs qui se sont combinés à d'autres influences découlant d'une économie reposant sur la pêche. Dans tous les cas, les cultures se sont développées de manière organique, leurs caractéristiques étant déterminées par les circonstances sociales et économiques qui les firent naître et favorisèrent leur épanouissement.

Ces circonstances ont changé avec le temps, tout comme certains aspects de la culture collective des Métis ou de leurs modes de vie individuels. Les changements ont été minimes pour certains, mais radicaux pour d'autres. Pour certains, les changements personnels se sont traduits par une perte complète de leur identité métisse; pour d'autres, ils ont signifié au contraire une redécouverte des liens ancestraux. Si quelques Métis conservent le mode de vie de leurs ancêtres, caractérisé par des activités comme la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette, d'autres ne conservent le mode d'exploitation traditionnel des ressources qu'à des fins de loisirs tout au plus. Les cultures elles-mêmes ont évolué à certains égards: les barbecues remplacent souvent les feux de camp et les gigues se dansent parfois au son des pianos électriques. Mais malgré la diversité des styles de vie des Métis d'aujourd'hui, la participation aux cultures métisses, continue d'être importante pour tous ceux qui conservent leur identité métisse.

L'identité de chacun est une question de choix personnel. Chacun est libre de s'identifier à une nation ou un peuple, qu'il ait un motif objectif ou non de le faire et qu'il reçoive ou non l'appui de ce peuple ou de cette nation. Toutefois, si l'on désire avoir une reconnaissance de cette identification, l'approbation de la nation ou du peuple auquel on revendique une appartenance est nécessaire. Toute intervention de la part d'un tiers extérieur à la nation concernée serait malvenue. Par conséquent, lorsqu'un gouvernement désire savoir quels sont les membres d'une nation afin d'engager des négociations de nation à nation, il ne peut, en toute légitimité, retenir que deux critères: la déclaration personnelle d'appartenance et l'acceptation par la nation.

Cela ne signifie pas que les autres gouvernements ne peuvent jamais légitimement se préoccuper de savoir qui est métis ou non. Supposons que le gouvernement du Canada ait convenu par la voie de la négociation d'accorder certains avantages aux habitants métis d'une région donnée. En l'absence d'une définition convenue du terme «métis», le gouvernement serait contraint de déterminer par lui-même qui a droit ou non à ces avantages. Ou si, en attendant le règlement négocié d'une question concernant les Métis, on convenait qu'un gouvernement devrait administrer un programme lié à cette question, il faudrait nécessairement procéder à l'identification des bénéficiaires. Il pourrait s'avérer utile pour un gouvernement de savoir qui appartient à une nation autochtone afin d'évaluer l'importance d'une décision reconnaissant son statut de nation. Mais à part cela, la composition d'une nation autochtone devrait être du ressort exclusif de cette nation et de ses membres.

Recommandation

La Commission recommande:

4.5.2

Que toute personne

a) qui se présente elle-même comme Métisse et

b) qui est acceptée comme telle par la nation métisse à laquelle elle désire être rattachée, en fonction des critères et des modalités déterminés par la nation soit reconnue comme membre de cette nation pour les négociations de nation à nation et en tant que Métisse à cette fin.

1.3 Cultures et collectivités métisses

Le mandat de la Commission porte sur tous les peuples autochtones, que cette désignation leur soit conférée par eux-mêmes ou par d'autres. Lorsqu'un groupe particulier d'autochtones a choisi un nom qui le désigne, nous nous sentons tenus de respecter ce choix; toute autre attitude de notre part serait de l'ingérence inacceptable. C'est pourquoi nous employons le terme «métis» en parlant des Labradoriens et d'autres

personnes qui se trouvent à l'extérieur du foyer national de la nation métisse. D'autre part, afin de respecter le souci légitime des membres de la nation métisse dont les ancêtres pratiquaient la traite des fourrures dans l'Ouest, nous avons essayé d'établir une distinction dans la mesure du possible entre les Métis, parlant des uns comme appartenant à la nation métisse de l'Ouest et des autres en les désignant par des termes comme les autres Métis, les Métis de l'Est, les Métis du Labrador, etc. Le présent chapitre est structuré en fonction de ces catégories; la partie d'introduction est suivie de sections consacrées à la nation métisse et aux autres Métis.

Il existe au Canada de nombreuses communautés métisses distinctes et plus d'une culture métisse. Sur le plan géographique, le foyer national de la nation métisse comprend les trois provinces des Prairies, de même que des régions de l'Ontario, des Territoires du Nord-Ouest, de la Colombie-Britannique et du centre-nord des États-Unis. Au Labrador se trouve un autre peuple métis, dont les origines sont au moins aussi anciennes que celles de la nation métisse de l'Ouest et qui a des traditions maritimes. Bien que les origines de la population métisse du Labrador soient vénérables, il y a relativement peu de temps qu'on a commencé à utiliser le terme métis pour la désigner. On trouve d'autres communautés métisses au Québec, en Ontario, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, en Colombie-Britannique et dans le Nord. Pour certains, les liens avec la nation métisse de l'Ouest sont évidents; pour d'autres, non. Le tableau 5.1 compare l'importance numérique et la répartition de ces autres populations métisses avec celle de la nation métisse et celle des Métis du Labrador.

La population métisse de Terre-Neuve se trouve principalement au Labrador. Il est plus difficile d'identifier la population de la nation métisse de l'Ouest étant donné que certaines personnes pensent qu'on ne devrait prendre en compte que les chiffres se rapportant aux provinces des Prairies, tandis que d'autres aimeraient voir inclure également, en tout ou en partie, les Métis de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et des Territoires du Nord-Ouest. Cette divergence fondamentale de point de vue est liée à l'interprétation que l'on donne du terme métis et à la composition de la nation métisse. Les données non rajustées de l'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991 (EPA) révèlent que la nation métisse est indubitablement un regroupement plus grand que celui des Métis du Labrador, quelle que soit la façon de calculer. On dénombre 98 980 personnes si l'on ne compte que les Métis des Prairies, 111 565 si l'on ajoute la moitié des Métis de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et des

territoires et 124 150 si l'on ajoute tous les Métis de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et des territoires[2]. Ces chiffres représentent le nombre de personnes qui se sont déclarées métisses dans l'EPA, le nombre de répondants qui se sont dits d'ascendance métisse lors du Recensement de 1991 était nettement plus élevé.

TABLEAU 5.1
Populations signalant une origine métisse et s'identifiant comme autochtone, 1991

	Origine métisse	Identité autochtone
Terre-Neuve et Labrador	1 605	2 075
ële-du-Prince-Édouard	185	—
Nouvelle-Écosse	1 590	225
Nouveau-Brunswick	975	100*
Québec	19 480	8 690
Ontario	26 905	12 055
Manitoba	45 575	33 230
Saskatchewan	32 840	26 995
Alberta	56 310	38 755
Colombie-Britannique	22 295	9 030
Yukon	565	190*
Territoires du Nord-Ouest	4 310	3 895
Canada	212 650	135 265

Notes:

Ces chiffres ont été rajustés pour tenir compte du sous-dénombrement lors du recensement. Étant donné que la Commission n'a pas rajusté le chiffre de la population métisse dans le recensement de 1991 pour tenir compte du sous-dénombrement, nous nous servons des chiffres non rajustés obtenus lors de l'Enquête auprès des peuples autochtones pour faciliter les comparaisons présentées ici. Le chiffre rajusté utilisé ailleurs dans le présent chapitre est de 139 400 Métis.

— = Chiffre trop minuscule pour être retenu; le coefficient de variation est supérieur à 33,3 %.

*Chiffre à utiliser avec prudence; le coefficient de variation se situe entre 16,7 % et 33,3 %.

Source : Statistique Canada, âge et sexe : Données sur les autochtones, no 94-327 au catalogue, mars 1993; TABLEAU 1 du Recensement, TABLEAU 1 de l'Enquête auprès des peuples autochtones.

Ces statistiques peuvent être fortement influencées par l'évolution des circonstances, comme l'illustrent de façon frappante les chiffres pour Terre-Neuve, qui semblent, à première vue, indiquer une situation impossible où le nombre de répondants qui se disent métis est supérieur au nombre de ceux qui sont d'ascendance métisse. L'explication de cet écart semble être que, invités à préciser leurs origines, certains Métis du Labrador ont répondu à la question du formulaire du Recensement sur l'origine en indiquant des ancêtres inuit ou innus alors qu'ils se disent métis sur le formulaire de l'EPA. Le fait que tant de Labradoriens se sont déclarés Métis à l'EPA est probablement dû à la forte publicité qui a entouré les activités d'organisation et de défense des intérêts menées par les dirigeants des Métis du Labrador à l'époque où l'enquête a été effectuée. Une situation analogue dans d'autres provinces ou territoires pourrait avoir une incidence du même ordre sur les statistiques de ces régions.

Qui est Métis?

L'application du nom de Métis à toutes les personnes figurant au tableau 5.1 suscite une grande controverse. De nombreux membres de la nation métisse de l'Ouest considèrent avoir droit à son usage exclusif étant donné que le terme a été le plus souvent associé à leurs ancêtres et à eux. À leur avis, les autres Canadiens d'ascendance et de culture mixtes — autochtone et non autochtone — devraient être désignés d'une autre façon. Or, ces derniers font valoir que, selon les définitions des dictionnaires, le terme «métis» signifie simplement «mélangé». Ils mentionnent également que le terme apparaît sur des cartes anciennes de régions situées à l'extérieur du territoire de la nation métisse et affirment qu'il est prouvé que le terme choisi par le législateur s'appliquait à toutes les personnes métisses lorsqu'il a été inclus dans la Constitution de 1982. La controverse a les dimensions juridiques, sociales, culturelles et politiques. Nous examinerons les aspects juridiques plus loin[3].

Sur le plan social et culturel, si les gens se considèrent eux-mêmes comme

des Métis et que ceux avec qui ils entretiennent des rapports n'y voient pas d'inconvénient, ce que les autres pensent n'a vraiment aucune importance. Sur le plan politique, si ceux qui appartiennent aux catégories litigieuses arrivent à se tailler une place aux tables de négociation ou participer aux processus politiques, la validité de leurs revendications à être considérés aux yeux de la loi comme des peuples métis distincts ne sera plus en cause. Si, par exemple, le Ralliement national des Métis et la Metis Nation of Ontario convenaient que tous les Métis de l'Ontario font partie de la nation métisse, le gouvernement du Canada et celui de l'Ontario n'auraient pas à entériner cette décision. De la même manière, si le gouvernement fédéral prend la décision d'appliquer ses programmes destinés aux Métis à ceux du Labrador, il lui importe peu que les chefs politiques de la nation métisse de l'Ouest soient d'accord avec sa décision. Cela suppose qu'il existe des critères de qualification équitables et justiciables et que, si un ordre de gouvernement prend une décision ayant une incidence importante sur l'autre (par exemple, l'accroissement du nombre de bénéficiaires d'un programme), ce dernier est libre d'accepter ou de rejeter la décision pour des raisons qui lui paraissent valables.

Sous réserve des lois relatives aux marques de commerce et aux raisons sociales ou à la fraude, rien n'empêche un groupe de personnes de prendre le nom qu'il lui plaît. Si l'on ne peut nier que le terme «métis» est beaucoup plus souvent associé à la nation métisse de l'Ouest qu'à tout autre groupe, les Métis du Labrador et d'autres personnes qui se considèrent désormais comme des Métis au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ont le droit de se présenter comme tels (mais non en tant que membres de la nation métisse) s'ils le désirent.

Reconnaissance du statut de nation

Les divergences d'opinions sont très prononcées quant au statut de nation de certaines communautés autres que la nation métisse de l'Ouest. Bien qu'il ne soit pas facile de dresser une liste définitive des attributs essentiels d'un peuple ou d'une nation, ils incluent à coup sûr une cohésion sociale, une conscience de soi collective, une originalité culturelle et une organisation politique efficace. Si nombre de gens sont convaincus que certaines des autres communautés métisses possèdent déjà ces attributs, d'autres doutent que toutes aient atteint ce stade, à l'exception de la nation métisse. La Commission n'est pas en mesure de trancher.

La reconnaissance de la qualité de nation est une fonction essentiellement politique sur laquelle nous avons longuement disserté au chapitre 3 du volume 2. Comme nous avons recommandé une politique de reconnaissance générale de toutes les nations autochtones, il ne serait guère pertinent pour nous d'essayer ici de régler des questions controversées concernant le statut de groupes particuliers parmi la population métisse du Canada. Cela étant dit, nous voulons livrer sur la question de la nationalité métisse quelques observations éventuellement utiles à ceux qui auront à appliquer la politique de la reconnaissance.

La nation métisse et les Métis du Labrador

L'application de la politique de la reconnaissance ne risque guère de poser de problèmes dans le cas de la nation métisse de l'Ouest. Son existence historique en tant que peuple et en tant que nation semble indiscutable. Il est largement reconnu que la nation métisse est culturellement distincte et qu'elle a fait la preuve de sa cohésion sociale, de même que de sa détermination et de son efficacité politiques tout au long de son histoire fertile en événements. Les représentants politiques de la nation métisse sont tout à fait à leur place dans les négociations intergouvernementales sur les questions métisses. Le Ralliement national des Métis, qui représente une partie importante de la nation métisse, a fait la preuve de sa compétence à ce titre au cours des débats qui ont mené à l'ébauche de l'Accord relatif à la nation métisse dans le cadre de l'élaboration de l'Accord de Charlottetown. Le Conseil national des autochtones du Canada (CNAC) avait négocié auparavant la mention des Métis à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Nous pensons que la nation métisse est un groupe apte à exercer l'autonomie gouvernementale accordée aux autochtones, mais nous nous gardons, naturellement, de nous prononcer sur la question de savoir quelles sont les communautés qui la constituent. Il revient à la nation et à chaque communauté de trancher cette question.

Bien que nous ayons moins d'informations sur les Métis du Labrador, nous sommes convaincus qu'ils sont sans doute également en mesure d'exercer les droits et les pouvoirs propres à une nation. Il est certain que la communauté métisse du Labrador possède l'enracinement historique, la cohésion sociale et l'identité culturelle qui sont essentielles à la qualité de nation; elle élabore une structure politique qui lui permettra de prendre part à de véritables négociations de nation à nation et d'exercer l'autonomie

gouvernementale. Bien que le mode de vie des Métis du Labrador soit très semblable à celui des Inuit et des Innus de la même région, à notre avis la culture des Métis est suffisamment distincte pour en faire un peuple à part entière, susceptible de se voir accorder le statut de nation en vertu de la politique de la reconnaissance que nous avons proposée.

Les autres communautés métisses

Quant aux autres communautés métisses, la Commission n'a pas pu se faire une opinion sur la question de savoir si elles peuvent prétendre au statut de nation. Il est possible que certaines communautés métisses soient déjà en mesure de satisfaire aux critères de reconnaissance et que celles qui ne peuvent pas encore y satisfaire seront prêtes à une date ultérieure, lorsque leur situation culturelle et politique aura évolué.

Il faut faire preuve de prudence pour déterminer la qualité de nation. Nous en savons bien davantage sur la nation métisse de l'Ouest et sur les Métis du Labrador que sur les autres Métis. C'est pourquoi nous avons recommandé l'application d'une politique de reconnaissance générale chaque fois que l'existence d'une nation autochtone est mise en cause.

Entre-temps, il est possible que de véritables négociations soient menées sur certaines questions autochtones par ou pour des communautés métisses qui sont en voie de devenir des nations. Peu de gens mettent en doute la légitimité des efforts déployés par le CNAC pour faire inclure le terme «métis» dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, et pourtant peu de gens seraient prêts à affirmer que les groupes visés par cette disposition, à l'exception de la nation métisse de l'Ouest et des Métis du Labrador, possédaient tous les attributs d'une nation à l'époque. C'était là un point sur lequel l'opinion des Métis du Canada était pratiquement unanime, si bien que la représentativité du CNAC sur la question était incontestable. La légitimité du rôle du CNAC dans les négociations aurait été très différente si les questions négociées avaient été plus controversées. Si, par exemple, le CNAC avait proposé l'abandon des droits ancestraux au nom des autres Métis, ou la création d'organes gouvernementaux pour eux, de telles tentatives n'auraient sûrement pas été légitimes.

Il se peut que, aux fins de négociations concernant les communautés

métisses qui sont des nations en devenir, la seule question pertinente soit de savoir si l'organisation négociatrice a le mandat de négocier au nom des personnes qu'elle prétend représenter. En d'autres termes, au lieu de se demander si l'organisation peut dûment agir en tant que gouvernement, on se demanderait uniquement si elle a le mandat politique de négocier relativement à une question donnée. À notre avis, si nous voulons progresser de façon satisfaisante dans la négociation de certaines questions métisses, il faudra peut être adopter une approche pragmatique de ce genre, plutôt que de s'en tenir au tout ou rien sur la question de la nation.

On doit bien l'admettre, en l'absence de tous les attributs propres à une nation, il est difficile pour les gouvernements de déterminer quelles organisations ils devraient reconnaître aux fins de négociations particulières. Dans de tels cas, ils prendraient probablement leur décision en fonction de critères comme la nature de la question à négocier, le nombre de membres au sein de l'organisation, la stabilité et l'importance de son effectif, la possibilité d'être représenté de manière satisfaisante par une nation autochtone existante, les attitudes des autres autochtones participant aux négociations et le bon sens.

Dans certains cas, la décision s'imposerait d'elle-même. Supposons que les gouvernements fédéral et provinciaux proposent de discuter d'une modification constitutionnelle ou de changements d'ordre législatif ou politique qui pourraient affecter les droits de tous les Métis canadiens, mais que les représentants de la nation métisse de l'Ouest et des Métis du Labrador n'aient pas le mandat de parler au nom des Métis à l'extérieur de leur foyer national respectif. Il serait alors impératif d'inviter à la table de négociation les représentants des autres communautés métisses.

La situation serait plus compliquée si un large groupe de personnes se disant d'origine métisse contestait le refus d'une nation de les accepter, ou exigeaient de participer séparément aux négociations. En règle générale, les gouvernements extérieurs ne devraient pas se préoccuper de ces demandes, pour peu que le processus d'acquisition de la citoyenneté de la nation en question comporte des critères équitables et une procédure d'appel efficace. Ce serait à la nation elle-même de trancher les questions d'appartenance et de représentation. Cependant, si un élément important de la population métisse (par exemple, la plupart des Métis d'une province

ou la majorité de la population féminine) renonçait à son association avec une nation ou avec ses structures politiques, ou en était exclue, et cherchait à participer séparément aux négociations, la situation serait encore plus délicate et exigerait qu'on tienne compte à la fois de la position de la minorité exclue et de l'autonomie de la nation.

1.4 La protection accordée par l'article 35

Un autre problème identitaire qui divise les Métis jusqu'à un certain point est leur situation juridique en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cette modification historique de la Constitution du Canada reconnaît et confirme les droits existants — ancestraux ou issus de traités — «des peuples autochtones du Canada» et précise que les Métis sont au nombre de ces peuples. Ce qu'on n'y précise pas, c'est qui sont les Métis aux fins de l'article 35. Certains considèrent que le terme «métis» à l'article 35 ne désigne que les membres de la nation métisse de l'Ouest. D'autres sont convaincus qu'il s'applique à tous ceux qui se considèrent comme étant des Métis[4].

Il est impossible d'arrêter une définition juridique de «Métis» tant que la Cour suprême du Canada n'aura pas statué à ce sujet. Quel que soit l'arrêt de la Cour suprême, les conséquences pratiques sur le plan juridique sont susceptibles d'être les mêmes étant donné que l'article 35 vise indubitablement *tous* les peuples autochtones. L'expression «s'entend notamment» utilisée dans le libellé du paragraphe 35(2) indique clairement que le mot «autochtone» n'est pas réductible aux seuls «Indiens, Inuit et Métis». Par conséquent, même si des peuples autochtones n'appartenant pas aux catégories des Indiens, des Inuit et de la nation métisse ne sont pas «métis» au sens de l'article 35, ils n'en bénéficient pas moins de la protection intégrale de cet article, étant donné qu'ils sont indiscutablement «autochtones». Puisque ni le gouvernement du Canada, ni celui des provinces n'a contesté ce point de vue, et tant qu'il ne le sera pas, nous ne voyons pas la nécessité d'une autre modification de l'article 35, comme certains Métis de l'Est l'ont proposé.

1.5 La portée du paragraphe 91(24)

Un important différend concernant l'identité oppose les Métis et le gouvernement fédéral quant à la signification du paragraphe 91(24) de la

Loi constitutionnelle de 1867, qui confère au Parlement l'autorité législative exclusive sur «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens». Le mot «Indiens» s'applique-t-il aux Métis? Le gouvernement du Canada a toujours affirmé que ce n'est pas le cas et, en conséquence, a refusé d'étendre sa compétence aux questions métisses (bien qu'il ait mis en place certains programmes au profit des Métis ces dernières années). Les Métis, en revanche, ont affirmé que le paragraphe 91(24) s'applique à eux et ont accusé le gouvernement fédéral de discrimination parce qu'il les avait exclus des programmes sociaux offerts aux autres peuples autochtones. Là encore, les tribunaux n'ont pas encore tranché cette question.

Nous sommes convaincus que tous les Métis, qu'ils soient membres ou non de nations autochtones à part entière, sont visés au paragraphe 91(24). Plusieurs raisons militent en faveur de cette conclusion. Premièrement, à l'époque de la Confédération, l'usage du terme «Indien» s'étendait aux Métis (ou «Sang-Mêlé» comme on les appelait alors). On en a la preuve, par exemple, à l'article 31 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et à l'alinéa 125e) de la *Loi de 1879 sur les terres fédérales,* deux textes qui prévoyaient des concessions de terre aux «Métis» par suite de «l'extinction du titre des «*Sauvages*» [nous soulignons]. La Cour suprême du Canada soutenait déjà en 1939 que les Inuit (les «Esquimaux») étaient visés au paragraphe 91(24) étant donné qu'il était de l'intention du législateur d'inclure [TRADUCTION] «tous les autochtones situés sur le territoire qui serait par la suite inclus dans le Dominion[5]» et il n'y a rien qui s'oppose à ce que le même raisonnement s'applique aux Métis. La plupart des chercheurs universitaires soutiennent que les Métis sont des Indiens aux termes du paragraphe 91(24)[6], et une récente commission d'enquête au Manitoba en est arrivée à la même conclusion[7]. Nous partageons ce point de vue.

Compte tenu du refus constant du gouvernement du Canada d'accepter cette conclusion, il serait judicieux de lever tout doute possible en apportant une modification au paragraphe 91(24), comme le gouvernement du Canada avait accepté de le faire dans l'Accord de Charlottetown. Les articles 54 et 55 de l'Accord contenaient des propositions en ce sens:

54. *Le paragraphe 91(24)*
Il est entendu qu'il conviendrait d'ajouter une nouvelle disposition à la *Loi constitutionnelle de 1867* pour s'assurer que le paragraphe 91(24) s'applique à tous les peuples autochtones.

La nouvelle disposition n'entraînerait aucune réduction des dépenses actuellement engagées par les gouvernements au profit des Indiens et des Inuit ni ne modifierait les obligations fiduciaires ou découlant de traités du gouvernement fédéral à l'égard des peuples autochtones. Il en serait fait état dans un accord politique […]

55. *Les Métis de l'Alberta/le paragraphe 91(24)*
Il conviendrait de modifier la Constitution de manière à sauvegarder le pouvoir législatif du gouvernement de l'Alberta à l'égard des Métis et des terres où ceux-ci sont établis.

Afin d'éliminer tout doute quant à l'inclusion des Métis au paragraphe 91(24), tel qu'il est actuellement formulé, les gouvernements du Canada et des provinces devraient, après avoir consulté les représentants des Métis et des autres peuples autochtones concernés, promulguer une modification du paragraphe 91(24) qui garantirait leur inclusion. Faute de quoi, le gouvernement du Canada devrait soumettre l'interprétation de cet article à la Cour suprême du Canada au moyen d'un renvoi.

Recommandation

La Commission recommande:

4.5.3

Que le gouvernement du Canada:

a) reconnaisse que le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* s'applique aux Métis et fonde ses lois, ses politiques et ses programmes sur cette reconnaissance;

ou

b) collabore avec les gouvernements provinciaux concernés et avec les représentants des Métis à la formulation et à la promulgation d'une modification constitutionnelle précisant que le paragraphe 91(24) s'applique aux Métis. S'il ne désire prendre ni l'une ni l'autre de ces mesures, que le gouvernement du Canada, au moyen d'un renvoi constitutionnel, demande

à la Cour suprême du Canada, de statuer sur l'application du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* aux Métis.

1.6 Profil économique et social

Le Recensement de 1991 et l'Enquête auprès des peuples autochtones (EPA) qui l'a suivi brossent un tableau sombre de la situation économique des Métis. Globalement, leur situation est légèrement meilleure que celle des peuples autochtones en général, mais elle est bien plus mauvaise que celle de la plupart des Canadiens non autochtones. Les conditions économiques dans lesquelles vivent les Métis influent sur leur santé, leur sécurité, leur longévité et leur stabilité culturelle.

Il n'est guère surprenant que le chômage soit la grande plaie économique dont souffrent les Métis. Bien que le taux de chômage des Métis (21,8%) soit inférieur à celui des autochtones en général (30,8%), il est plus de deux fois la moyenne canadienne (10,2%) (voir tableau 5.2).

TABLEAU 5.2

Quelques indicateurs d'activité de la population âgée de 15 ans et plus, 1991

	Indiens		**Métis**	**Inuit**	**Ensemble des autochtones**	**Ensemble des Candiens**
	En réserve	**Hors réserve**				
	%	**%**	**%**	**%**	**%**	**%**
Occupés	31,4	46,5	49,4	42,9	43,0	61,1
Chômeurs	14,0	14,2	13,7	14,3	14,0	6,9
Inactifs	54,0	39,0	36,6	42,4	42,6	32,1
Taux d'activité	45,3	60,7	63,1	57,2	57,0	67,9
Taux de chômage	30,8	23,4	21,7	25,0	24,6	10,2

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, no 89-534 au catalogue; Recensement de 1991, no 93-324 au catalogue.

Lorsqu'on examine les niveaux de revenu annuel (voir tableau 5.3), la situation n'est guère plus reluisante: les Métis sont plus fortement représentés que les autres Canadiens dans les catégories de revenus annuel de moins de 20000$ et ils se font nettement plus rares au-delà de ce chiffre. Dans la catégorie de revenu de 40000$ et plus, par exemple, on trouve 15,4% des Canadiens, mais seulement 6,5% des Métis. Dans les catégories au-dessus de 20 000$, la situation des Indiens hors réserve est pratiquement la même que celle des Métis.

TABLEAU 5.3
Revenu de la population âgée de 15 ans et plus, 1991

	Indiens		**Métis**	**Inuit**	**Ensemble des autochtones**	**Ensemble des Candiens**
	En réserve	**Hors réserve**				
	%	**%**	**%**	**%**	**%**	**%**
Moins de 2 000 $	28,7	24,0	22,9	27,7	25,2	14,4
2 000 $ à 9 999 $	35,5	26,4	26,4	29,7	30,0	19,6
10 000 $ à 19 999 $	22,2	22,7	24,1	19,8	22,8	22,3
20 000 $ à 39 999 $	11,9	20,3	20,1	16,0	17,8	28,2
40 000 $ et plus	1,7	6,6	6,5	6,8	5,3	15,4

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, no 89-534 au catalogue; Recensement de 1991, no 93-331 au catalogue.

Cette situation économique engendre des tensions sociales et les graves problèmes économiques que connaissent les Métis par rapport aux autres

Canadiens se traduisent par une incidence proportionnellement plus élevée de problèmes sociaux. Dans l'EPA de 1991, lorsqu'on a demandé aux répondants métis d'indiquer parmi plusieurs problèmes sociaux quels étaient ceux qui touchaient leur communauté (voir tableau 5.4), les problèmes le plus souvent cités étaient le chômage (66,9%), l'alcoolisme (58,8%), la toxicomanie (45,2%) et la violence familiale (39%). Bien que les chiffres concernant ces problèmes soient très légèrement inférieurs à ceux de la population autochtone en général, ils sont invariablement plus élevés, et de beaucoup, que ceux des Indiens vivant hors réserve.

TABLEAU 5.4
Quelques problèmes sociaux signalés par la population s'identifiant comme autochtone, 1991

	Ensemble des autochtones	**Indiens En réserve**	**Hors réserve**	**Métis**	**Inuit**
	%	**%**	**%**	**%**	**%**
Chômage	67,1	78,3	60,2	66,9	74,5
Violence familiale	39,2	44,1	36,4	39,0	43,5
Suicide	25,4	34,4	20,4	21,6	41,2
Abus sexuel	24,5	29,0	21,8	23,0	35,1
Viol	15,0	16,4	13,3	14,6	25,0
Alcoolisme	61,1	73,2	56,0	58,8	57,6
Toxicomanie	47,9	58,8	43,2	45,2	49,0

Note : Il s'agit du pourcentage de répondants ayant signalé chaque phénomène comme un problème dans leur collectivité.

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, no 89-533 au catalogue.

Parmi les rares notes encourageantes dans les statistiques économiques sur les Métis, on trouve deux indicateurs reflétant cet esprit d'entreprise que les Cris avaient jadis noté chez les Métis en les appelant les «indépendants». Parmi les Métis, la proportion de répondants se disant

bénéficiaires d'aide sociale en 1991 (22,1%), bien qu'intolérablement élevée, était inférieure à celle qu'on retrouve dans tous les autres groupes autochtones (28,6%) (voir tableau 5.5). Enfin, les statistiques sur la propriété d'entreprises révèlent que 6,4% sont propriétaires d'une entreprise, ce qui est bien supérieur à celui de tous les autres groupes autochtones (4,8%) (voir tableau 5.6).

TABLEAU 5.5
Pourcentage de la population de 15 ans et plus s'identifiant comme autochtone et signalant avoir reçu de l'aide sociale, 1991

Durée	Indiens En réserve	Hors réserve	Métis	Inuit	Ensemble des autochtones
	%	%	%	%	%
1 à 6 mois	10,6	7,8	7,5	8,2	8,5
7 à 12 mois	28,1	15,8	13,6	14,1	18,4
Total	41,5	24,8	22,1	23,5	28,6

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, no 89-534 au catalogue.

C'est dans l'éducation que réside la possibilité de canaliser cet esprit d'indépendance de manière à améliorer les conditions sociales et économiques des Métis. Bien que les Métis soient légèrement plus instruits, en moyenne, que les Inuit ou les Indiens des réserves, leur niveau de scolarité ne dépasse pas celui des Indiens hors réserve et est nettement inférieur à celui des Canadiens en général (voir tableau 5.7).Chez les Métis, 19,1% de la population compte moins de huit années de scolarité, en comparaison de 11,8% pour les Canadiens en général. Alors que 12,2% des Canadiens sont titulaires d'un diplôme universitaire, seulement 3,3% des Métis le sont. Dans toutes les catégories de diplômes ou de certificats, du niveau secondaire au niveau universitaire, de même que dans la fréquentation universitaire, les Métis sont nettement moins bien représentés que les Indiens vivant hors réserve.

TABLEAU 5.6
Propriété d'entreprise parmi la population de 15 ans et plus s'identifiant comme autochtone et parmi la population canadienne, 1991

	Indiens		Métis	Inuit	Ensemble des autochtones	Ensemble des Candiens
	En réserve	Hors réserve				
	%	%	%	%	%	%
Antérieurement propriétaires	5,3	9,2	12,1	4,3	8,4	
Actuellement propriétaires	3,3	5,2	6,4	2,6	4,8	9,9
Envisagent de le devenir	7,3	9,6	8,9	10,1	8,8	

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, no 89-534 au catalogue; Recensement de 1991, no 93-326 au catalogue.

Une situation pénible se dégage également des statistiques sur l'utilisation par les Métis des langues autochtones et leur participation aux activités autochtones traditionnelles. Le pourcentage de répondants adultes qui ont déclaré n'avoir jamais parlé une langue autochtone (73,7%) ou avoir cessé de le faire (5,8%) est beaucoup plus élevé parmi les Métis que parmi les autres groupes autochtones (voir tableau 5.8). En revanche, 72,5% des Métis n'ayant jamais parlé une langue autochtone ont exprimé le désir d'en apprendre une (contre près de 87% dans le cas des Indiens vivant hors réserve). Chez les Métis, le pourcentage de répondants adultes qui ont dit écouter ou regarder certains médias comme la radio, la télévision, des enregistrements ou des vidéocassettes en langue autochtone était inférieur à celui de tout autre groupe autochtone (excepté celui des Indiens vivant hors réserve) (voir tableau 5.9).

TABLEAU 5.7

Niveau de scolarité des personnes de 15 à 64 ans qui ne fréquentent plus l'école parmi la population s'identifiant comme autochtone et parmi la population canadienne, 1991

Scolarité	Indiens					
	En réserve	Hors-réserve	Métis	Inuit	Ensemble des autochtones	Ensemble des Candiens
	%	%	%	%	%	%
Huitième année ou moins	39,6	16,0	19,1	46,6	25,4	11,8
Études secondaires sans certificat	29,9	33,9	34,2	20,1	32,1	22,8
Études secondaires avec certificat	8,3	15,5	14,8	8,7	12,8	21,2
Études non universitaires sans certificat	6,9	8,3	8,5	8,6	8,0	6,2
Études non universitaires avec certificat	10,6	16,2	15,3	13,2	14,1	17,9
Études universitaires sans diplôme	3,4	6,1	4,4	1,8	4,7	7,9
Études universitaires avec diplôme	0,9	3,6	3,3	—	2,6	12,2

Note — = Chiffre trop minuscule pour être retenu; le coefficient de variation est supérieur à 33,3 %.

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991 et Recensement de 1991, totalisations spéciales.

TABLEAU 5.8

Utilisation des langues autochtones chez la population de 15 ans et plus s'identifiant comme autochtone, 1991

	Ensemble des autochtones	Indiens En réserve	Indiens Hors réserve	Métis	Inuit
	%	%	%	%	%
Ne les parlent plus	6,1	5,3	7,1	5,8	2,9
Aimeraient apprendre	88,2	88,4	92,5	83,0	88,0
Ne les ont jamais parlées	54,9	28,0	65,3	73,7	21,9
Aimeraient apprendre	74,9	73,6	86,8	72,5	73,6

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, no 89-533 au catalogue.

TABLEAU 5.9

Pourcentage de la population de 15 ans et plus s'identifiant comme autochtone, qui consomme certains produits médiatiques dans une langue autochtone, 1991

	Radio	Enregistrements	Télévision	Vidéos
	%	%	%	%
Ensemble des autochtones	25,3	19,1	33,9	15,1
Indiens:				
En réserve	40,0	28,9	37,9	22,1
Hors réserve	14,0	13,9	27,4	11,3
Métis	16,6	9,8	31,2	9,4

Inuit	78,0	49,3	81,0	34,1

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales.

D'autres aspects de la culture métisse sont aussi gravement menacés. La participation des Métis aux activités traditionnelles autochtones est considérablement inférieure à celle des autres groupes autochtones, en particulier dans les régions où se trouve la nation métisse de l'Ouest (voir tableau 5.10). Globalement, le taux de participation des Métis est de 39,8% pour les personnes âgées de 15 ans ou plus. Si de nombreux Métis maintiennent un style de vie traditionnel, leur nombre diminuera probablement avec le temps. Pour la majorité d'entre eux, le patrimoine métis n'est nullement ressenti comme une obligation de modeler leur vie sur celle de leurs ancêtres, mais plutôt comme une source d'enrichissement dans une vie intégrée au monde moderne. Lorsque nous parlons de participation aux activités traditionnelles autochtones, nous faisons allusion, avant tout, aux activités essentiellement d'ordre culturel, spirituel, rituel ou récréatif. Et bien que ces activités puissent ne pas avoir d'incidence sur leur aptitude à gagner leur vie, dans la plupart des cas, leur apport à la qualité de la vie des Métis d'aujourd'hui est d'une importance capitale. (Voir l'analyse de l'éducation, de la culture et de la langue plus loin dans le chapitre.)

Les mesures à prendre pour contrer la disparition de la culture métisse s'inspirent des raisons données par les répondants pour expliquer leur non-participation aux activités autochtones traditionnelles (voir tableau 5.11). Les deux raisons les plus souvent invoquées sont le manque de possibilités de participer et le manque de connaissances traditionnelles. Si l'on veut que les Métis participent un jour plus pleinement aux cultures autochtones, il faut songer à leur offrir davantage de possibilités de participer et une meilleure information sur ce qui existe.

On ne peut pas non plus passer sous silence le fait que la plupart des Métis vivent en ville. En tout, 65% des Métis vivent en milieu urbain, contre seulement 34% des Indiens inscrits. Seuls les Indiens non inscrits sont proportionnellement plus nombreux dans les villes (69%). Le tableau 5.12 montre que Winnipeg et Edmonton sont les deux villes canadiennes qui abritent le plus de Métis.

TABLEAU 5.10
Participation aux activités traditionnelles parmi la population de 15 ans et plus s'identifiant comme autochtone, 1991

	Indiens				Métis		Inuit		Total	
	En réserve		Hors réserve							
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Terre-Neuve et Labrador	170	49,3	750	41,8	985	71,9	1 790	62,5	3 570	57,4
ële-du-Prince-Édouard	90	66,7	—	—	—	—	—	—	145	40,3
Nouvelle-Écosse	1 970	56,1	820	41,4	—	—	—	—	2 825	50,0
Nouveau-Brunswick	805	45,4	515	38,0	—	—	—	—	1 350	41,9
Québec	10 120	75,2	5 750	38,7	2 140	34,4	3 310	81,6	21 030	55,4
Ontario	8 910	64,9	20 130	37,8	2 530	33,2	265	64,6	31 660	42,6
Manitoba	11 280	55,9	8 415	42,5	7 660	35,7	—	—	27 220	44,3
Saskatchewan	10 470	64,1	9 590	54,9	6 765	43,1	—	—	26 705	54,2
Alberta	8 110	67,0	11 625	44,3	9 770	42,4	260	66,7	29 365	48,0
Colombie-Britannique	14 285	71,0	18 995	46,8	1 850	31,2	—	—	34 560	52,6
Yukon	195	90,7	1 890	70,5	75	—	—	—	2 175	71,4
Territoires du Nord-Ouest	115	88,5	4 845	79,6	1 635	65,3	9 680	80,0	16 215	78,2
Canada	66 510	65,2	83 390	44,8	33 460	39,8	15 410	74,1	196 830	50,6

Note — = Chiffre trop minuscule pour être retenu.

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, no 89-533 au catalogue.

TABLEAU 5.11
Raisons de la non-participation aux activités traditionnelles parmi la

population de 15 ans et plus s'identifiant comme autochtone, 1991

	Indiens	Métis	Inuit
Pénurie de telles activités	35,9	32,6	33,8
Pas le temps	15,9	16,8	18,3
Connaissance déficiente	15,3	19,7	9,2*
Démêlés avec la justice	0,9	1,0*	—
Coût	1,5	1,1*	—
Santé	3,8	4,2	8,9*
Raisons personnelles	7,1	7,1	9,6*
Aucun désir	4,2	5,1	4,0*
Manque d'information	9,4	11,1	—
Ne sait pas/refus de répondre	12,4	7,9	16,1
Divers	2,5	1,8	—

Notes

*Chiffre à utiliser avec prudence; le coefficient de variation se situe entre 16,7 % et 33,3 %.

— = Chiffre trop minuscule pour être retenu; le coefficient de variation est supérieur à 33,3 %.

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales.

TABLEAU 5.12
Population s'identifiant comme métisse selon l'âge, dans certaines agglomérations, 1991

	0-14 ans		15-24 ans		25-34 ans		55+ ans		Total
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre
Montréal	—	—	—	—	785*	47	—	—	1 675
Ottawa-Hull	395*	28	295*	21	650	46	—	—	1 425
Toronto	—	—	—	—	—	—	—	—	1 430*
Winnipeg	5 315	36	3 330	22	5 475	37	870*	6	14 990
Regina	1 490	40	695*	19	1 295	35	235*	6	3 720
Saskatoon	2 500	45	1 025	18	1 865	33	—	—	5 585
Calgary	1 435	34	880*	21	1 755	41	—	—	4 285
Edmonton	5 250	39	2 545	19	5 045	37	675*	5	13 515
Vancouver	1 180	29	810*	20	1 765	43	315*	8	4 070

Notes
Les chiffres n'ont pas été rajustés pour tenir compte du sous-dénombrement lors de l'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991.

— = Chiffre trop minuscule pour être retenu; le coefficient de variation est supérieur à 33,3 %.

*Chiffre à utiliser avec prudence; le coefficient de variation se situe entre 16,7 % et 33,3 %.

Source : Statistique Canada, «âge et sexe : Données sur les autochtones», no 94-327 au catalogue, 1993.

1.7 Les droits des Métis

Nous analysons en détail, dans les annexes 5A, 5B et 5C du présent chapitre, les droits des Métis, la manière souvent inadéquate dont ils ont été reconnus, ainsi que leur validité actuelle, et nous en parlerons brièvement un peu plus loin dans le chapitre. Toutefois, il y a deux points que nous désirons souligner dès maintenant.

D'abord, nous considérons que les Métis, en tant que groupe de peuples autochtones, sont habilités à exercer les droits ancestraux. Le paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* fait figurer les Métis parmi les peuples autochtones du Canada, indiquant clairement qu'ils ont le même droit autonome que les autres peuples autochtones d'exercer les droits ancestraux ou issus des traités.

Ensuite, nous tenons à préciser d'emblée à propos des droits des Métis qu'ils sont à la fois de nature juridique et de nature morale ou politique. Lorsque nous examinerons les droits des Métis ci-après, nous verrons que, pour des raisons historiques, les droits de nature *juridique* varient d'un groupe de Métis à un autre. On verra également que la plupart, sinon l'ensemble des revendications juridiques des Métis laissent place à un certain débat, bien que les motifs invoqués pour les contester diffèrent dans chaque situation. Toutefois, ce qui est commun à la plupart des cas, c'est un indiscutable droit *moral* à réparation. Ce droit moral est fondé sur le traitement inexcusable des droits territoriaux des Métis par les gouvernements au fil des ans, de même que sur la discrimination et la négligence continues dont ils ont été victimes de la part du gouvernement du Canada.

Tous les Métis ont fait l'expérience de la discrimination. Elle explique en grande partie leur problème actuel et elle renforce leurs droits de nature juridique et morale. Bien entendu, ce problème n'est pas particulier aux Métis puisque tous les autochtones ont connu la discrimination, mais la situation des Métis a des caractéristiques particulières[8]. Si la plupart des Métis appartiennent ou ont appartenu à la fois au monde des autochtones et à celui des non-autochtones, nombreux sont ceux qui ne se sont jamais sentis pleinement acceptés ni par l'un ni par l'autre. C'est l'une des raisons pour lesquelles leurs aïeux ont créé des établissements métis distincts. Bien que les préjugés aient eu une incidence sur de nombreux aspects de leur vie, rien ne leur a été plus préjudiciable — et rien n'est moins excusable — que les politiques gouvernementales discriminatoires, en particulier celles

du gouvernement du Canada.

Au cœur de la discrimination officielle du gouvernement fédéral contre les Métis, on retrouve le refus constant du gouvernement de reconnaître que les questions métisses relèvent de sa compétence en vertu du paragraphe 91(24) de la Constitution. Bien que ce paragraphe ne mentionne pas expressément les Métis, nous avons des raisons dûment fondées en droit de penser que le paragraphe 91(24) s'applique à *tous* les autochtones. Le refus du gouvernement du Canada d'accepter cet argument a eu des conséquences discriminatoires graves pour les Métis du Canada, tant sur le plan personnel que collectif.

À l'exception de ceux qui vivent dans les territoires du Nord, les Métis ont souvent été privés de l'aide aux études postsecondaires, de même que de divers avantages offerts aux autres autochtones, depuis les soins de santé jusqu'aux programmes d'aide au développement économique et culturel. Et il est arrivé qu'un gouvernement provincial essayant d'aider les Métis ait eu les mains liées par le refus du gouvernement fédéral de s'occuper des affaires métisses. Cela s'est produit, comme nous le verrons plus loin, lorsque le gouvernement de l'Alberta a demandé la collaboration fédérale pour constitutionnaliser les établissements métis albertains. Le gouvernement du Canada avait alors refusé de collaborer.

Il faudra tout un train de mesures différentes pour garantir un traitement équitable aux Métis, mais l'une des plus fondamentales consistera à éliminer la discrimination sous toutes ses formes. Le refus du gouvernement du Canada de traiter les Métis comme un groupe de peuples autochtones à part entière, visés au paragraphe 91(24) de la Constitution, est la forme actuelle la plus profonde de discrimination gouvernementale. Tant que l'on n'aura pas éliminé cette pratique discriminatoire, aucune mesure corrective ne pourra être aussi efficace qu'elle le devrait.

2. La nation métisse

2.1 Histoire

Les ancêtres des membres de la nation métisse de l'Ouest d'aujourd'hui ont établi de nombreuses collectivités dans diverses régions de ce qu'on appelle maintenant le foyer national de la nation métisse, dans le centre-

nord de l'Amérique du Nord. Parmi les établissements les plus connus, mentionnons, en les replaçant dans le contexte géographique moderne, ceux de Sault Ste. Marie en Ontario, de la Rivière-Rouge et des plaines de White Horse au Manitoba, de Pembina au Dakota du Nord, de Batoche en Saskatchewan, et de Saint-Albert en Alberta[9].

Si la culture de ces premiers ancêtres des Métis modernes s'inspirait à la fois du style de vie des peuples autochtones et de celui des non-autochtones, ce n'était pas malgré tout un simple collage. Le produit de la synthèse des cultures autochtones et européennes est plus que la somme de ses éléments; il s'agit d'une culture entièrement distincte.

L'un des meilleurs exemples de cette originalité culturelle est le michif, langue métisse dans laquelle des éléments du français et de langues autochtones se mêlent d'une façon tout à fait particulière. Dans son étude récente de la langue, un linguiste hollandais fait observer au sujet du michif cri-français:

[TRADUCTION] C'est une langue mélangée qui tire ses substantifs d'une langue européenne et ses verbes d'une langue amérindienne […] Aucun mélange semblable de deux langues n'a été signalé d'autres régions du monde. […] Le michif est inhabituel, sinon unique, à plusieurs égards parmi les langues du monde. Il pose un défi pour toutes les théories relatives aux langues et aux contacts linguistiques. […] Le michif défie tous les modèles linguistiques théoriques. C'est une langue composée de deux éléments complètement différents, avec des systèmes phonologiques, des terminaisons morphologiques et des règles syntaxiques qui lui étaient propres. […] Cette langue est née du fait que les Métis bilingues n'étaient plus acceptés comme Indiens ni comme Français; ils ont donc créé leur propre identité ethnique, qui était mixte, et une langue propre, elle-même mixte, qui faisait partie intégrante de leur ethnicité[10].

Le droit de pratiquer un mode de vie métis original fut gagné de haute lutte. Lorsque la Compagnie de la Baie d'Hudson parraina la colonie agricole de la Rivière-Rouge et que les politiques d'ingérence appliquées en 1815 et 1816 par le gouverneur de l'Assiniboia, nommé par la Compagnie, menacèrent les activités de traite des fourrures de sa rivale, la Compagnie du Nord-Ouest, et de ses employés et associés métis, une série de violents affrontements s'ensuivirent. Ils culminèrent à la bataille sanglante des Sept-

Chênes (ou de la Grenouillère) au cours de laquelle un groupe de Métis et de guerriers des Premières nations, commandés par le chef métis Cuthbert Grant, mirent en déroute une compagnie armée ayant à sa tête le gouverneur Semple. Vingt et un membres de la compagnie, dont le gouverneur, perdirent la vie dans cette affrontement. Un Métis y mourut aussi. La victoire fut célébrée en chanson par Pierre Falcon, le barde métis irrévérencieux du XIXe siècle (voir encadré).

La Bataille des Sept Chênes

Voulez-vous écouter chanter *bis* Le gouverneur qui est enragé *bis* Une chanson de vérité? Il dit à ses soldats: Tirez! Le dix-neuf de juin, la band' des Bois-Brûlés Le premier coup c'est l'Anglais qu'a tiré, Sont arrivés comm' des braves guerriers. L'ambassadeur ils ont manqué tuer. En arrivant à la Grenouillère *bis* […]

Nous avons fait trois prisonniers Trois prisonniers des Arkanys Ayant vu passer tous ces Bois-Brûlés *bis* Qui sont ici pour piller not' pays. Il a parti pour les épouvanter;

Étant parti pour les épouvanter; Étant sur le point de débarquer *bis* Il s'est trompé, il s'est bien fait tuer. Deux de nos gens se sont écriés Deux de nos gens se sont écriés […] Voilà l'Anglais qui vient nous attaquer.

Si vous aviez vu tous ces Anglais *bis* […] Et tous ces Bois-Brûlés après

De butte en butte les Anglais culbutaient. J'avons agi comme des gens d'honneur, *bis* Le Bois-Brûlés jetaient des cris de joie. J'avons envoyé un ambassadeur, Qui en a composé la chanson *bis* Le gouverneur, voulez-vous arrêter Pierre Falcon, poète du canton. Un p'tit moment, nous voulons vous parler? Elle a été faite et composée

Sur la victoire que nous avons gagnée. Elle a été faite et composée Chantons la gloire de tous les Bois-Brûlés.

Source: Margaret Arnett MacLeod (dir.), *Songs of Old Manitoba*, Toronto, Ryerson Press, 1959, pp. 5 à 7

En 1849, la Compagnie de la Baie d'Hudson essaya de nouveau de restreindre la traite des fourrures par les Métis, cette fois en poursuivant le marchand métis Guillaume Sayer devant ses propres tribunaux pour violation de son monopole commercial. Sous la pression d'une manifestation massive de Métis dans l'enceinte et aux portes du palais de justice de la Rivière-Rouge, le tribunal prononça un verdict qui n'imposait aucune sanction à Sayer. Il transmettait ainsi clairement le message que le monopole commercial de la Compagnie n'était plus viable. Un observateur métis au palais de justice cria à ses confrères massés à l'extérieur du bâtiment: «Le commerce est libre!» L'histoire lui donna raison[11].

L'un des principaux organisateurs de la manifestation métisse au procès de Sayer était Louis Riel père, né à l'ële-à-la-Crosse et un notable de la Rivière-Rouge. Son fils, Louis David Riel, ferait plus tard parler de lui sur la scène nationale et internationale en prenant la tête des mouvements de résistance métis qui allaient bouleverser l'histoire du Canada.

Riel lança son premier mouvement de résistance à la suite d'une tentative mal avisée du gouvernement du Canada, en 1869, d'ouvrir à l'immigration canadienne et européenne des parties des Prairies que lui avait cédées la Compagnie de la Baie d'Hudson[12]. Le gouvernement avait agi sans consulter ceux qui étaient déjà installés dans la région, pour la plupart des Indiens et des Métis, et décida, avant même que la cession au Canada ne fut parachevée, d'envoyer des arpenteurs à la Rivière-Rouge pour préparer un nouveau système de distribution des terres. Les Métis, se sentant menacés dans leurs possessions foncières, ont ordonné aux arpenteurs de cesser leurs activités et ont organisé avec les autres habitants une action commune pour contrer les incursions du gouvernement du Canada. Le gouvernement provisoire formé sous la présidence de Louis Riel dépêcha à Ottawa une délégation de représentants de la Rivière-Rouge pour négocier les modalités d'entrée de la région dans le Canada. John Bruce était au départ le président désigné, Riel étant le secrétaire, mais Riel joua un rôle crucial dès le début et fut choisi par la suite comme président en titre. Les demandes locales furent consignées dans une «charte des droits» que les délégués de la Rivière-Rouge emportèrent avec eux à Ottawa. Entre-temps, un groupe de responsables canadiens, y compris le gouverneur nouvellement nommé, s'est fait intercepter par une force armée métisse et s'est vu interdire l'accès au territoire.

De nouveau, le barde Pierre Falcon fit la chronique musicale de l'événement (rappelé aujourd'hui par le lieu-dit «La Barrière», juste au sud de Winnipeg) et prit un malin plaisir à décrire comment le gouverneur William McDougall et son entourage, dépêchés prématurément, avaient dû rebrousser chemin. McDougall était un personnage plutôt imbu de son importance et Falcon exploita à fond la situation fâcheuse dans laquelle s'était trouvé le gouverneur.

Les négociations à Ottawa furent difficiles, mais la ténacité des délégués de la Rivière-Rouge, en particulier l'abbé Ritchot, permit d'en arriver à un compromis. Les habitants de la Rivière-Rouge obtinrent satisfaction à la plupart de leurs demandes, qui furent entérinées dans une loi du Parlement du Canada (la *Loi de 1870 sur le Manitoba*) et sous forme de promesses verbales et écrites faites au père Ritchot par sir George-Étienne Cartier, le bras droit du premier ministre:

• le statut de province à part entière pour le Manitoba, plutôt qu'un simple statut de territoire;

• des garanties pour la langue française et pour des écoles catholiques;

• la protection des terres colonisées et des terres communales connexes;

• la distribution de 1,4 million d'acres de terres aux enfants métis «dans le but d'éteindre les titres des Indiens aux terres de la province» et (dans l'esprit du père Ritchot) pour assurer la pérennité des communautés métisses au Manitoba;

• l'amnistie accordée à ceux qui avaient participé à la résistance et au gouvernement provisoire.

Les tribulations d'un Roi Malheureux

Est-il rien sur la terre Déjà de son royaume De plus intéressant Le sol il va toucher, Que la tragique histoire Quand tout à coup un homme De McDoug' et ses gens? Lui défend d'avancer, Je vois la conterai; Lui disant 'Mon ami Veuillez bien m'écouter. C'est assez loin d'ici.' Sur notre territoire, Étonné de l'audace Devenu ses États, De ces hardis mortels, Il venait ce bon père, Il emploie les menaces Régner en potentat, Il emploie les menaces Ainsi l'avait réglé Pour vaincre ces rebelles; Le Ministre Cartier. Mais cela fut en vain,

Il ne put gagner rien.

Le cœur gos d'espérance,
Partant du Canada […] Il dit: 'J'ai confiance
Qu'on vivra bien là-bas. Aujourd'hui sa couronne Ah! quel bonheur! ma foi! Est un songe passé; Je suis donc enfin Roi!' Le trône qu'on lui donne

C'est un trône percé, […] Mais il dit qu'à présent

Il est bien suffisant.

Ce Ministre fidèle
Étant loin de prévoir Aujourd'hui que va dire Qu'elle ne serait pas telle Monsieur le Gouvernement? Qu'il avait cru la voir — Sera-t-il noir de rire Funeste illusion! Quand il verra ses plans Quelle déception! Déjà tous culbutés

Par les Bois-Brûlés?

Source: Margaret Arnett MacLeod (dir.), *Songs of Old Manitoba*, Toronto, Ryerson Press, 1959, pp. 5 à 7.

Lorsque le père Ritchot rentra à la Rivière-Rouge et fit rapport sur les promesses qu'on lui avait faites, l'assemblée législative du gouvernement provisoire ratifia l'accord sans réserve.

La *Loi de 1870 sur le Manitoba* fut adoptée par le Parlement du Canada (et constitutionnalisée l'année suivante par le Parlement britannique dans la *Loi constitutionnelle de 1871*). Louis Riel et de nombreux Métis estimèrent que les dispositions de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* se rapportant aux Métis, alliées aux autres promesses les complétant, étaient l'équivalent d'un traité[13]. Pourtant, les Métis de la Rivière-Rouge découvrirent bientôt que leur «traité» avec le Canada ne serait pas pleinement honoré.

Des troupes canadiennes furent dépêchées à la Rivière-Rouge à la suite de la mort d'un certain Thomas Scott, exécuté sur ordre du gouvernement provisoire. Les soldats terrorisèrent les habitants métis de la Rivière-Rouge et tuèrent au moins un Métis, Elizéar Goulet. Louis Riel, loin d'être honoré comme le père du Manitoba, fut contraint de s'exiler aux États-Unis. Par la suite, il fut élu au Parlement du Canada, à trois reprises, mais il ne fut pas autorisé à occuper son siège[14].

La façon dont le gouvernement canadien honora les promesses qu'il avait faites au peuple métis dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et les ententes connexes fut loin d'être satisfaisante (voir annexe 5C). Les retards de plusieurs dizaines d'années dans la distribution des terres et dans la confirmation des titres fonciers existants étaient courants, si bien que les meilleures terres furent entre-temps attribuées à de nouveaux arrivants. Les normes établies pour la confirmation des titres de propriété ne tenaient pas compte du mode d'occupation saisonnier et non agraire de nombreux Métis. Les terres attribuées dans le but d'«éteindre» les titres étaient très dispersées plutôt que concentrées dans les régions contigu‘s aux établissements métis, ce qui anéantissait leur rêve d'un foyer national homogène. La distribution des titres fonciers par la remise de *scrips* ou certificats permit à des agents des terres et des fonctionnaires peu scrupuleux de frauder les propriétaires métis. Les agissements d'un fonctionnaire fédéral, Robert Lang, qui extorquait des pots-de-vin en contrepartie du règlement rapide des revendications des Métis, étaient connus du premier ministre Macdonald en avril 1883, mais Lang demeura encore au service du gouvernement pendant deux ans et ne fut jamais poursuivi[15].

Même si de tels cas de fraude et d'extorsion par les autorités furent relativement rares, il était courant que les représentants du gouvernement ferment les yeux sur des transactions frauduleuses auxquelles participaient

des gens du secteur privé. Gilbert McMicken, le premier agent des terres du Dominion nommé par le gouvernement fédéral pour superviser la distribution des terres de l'Ouest, invita son fils à créer une agence immobilière dans le même immeuble où il avait son bureau et se lança lui-même dans le commerce des certificats des Métis peu après avoir démissionné de ses fonctions. Son associé dans certaines de ces transactions était l'ancien lieutenant-gouverneur du Manitoba, Alexander Morris[16]. Même E.B. Wood, le juge en chef de la province, qui avait déjà décrit les «réserves des Métis» comme «un fléau pour le pays» en a profité personnellement[17].

Le gouvernement du Canada avait une obligation de fiduciaire à l'égard des membres de la nation métisse, comme à l'égard de tous les autochtones. Il lui incombait, en droit, d'agir dans l'intérêt des Métis et non de placer ses propres intérêts, ou ceux de non-autochtones, au-dessus de ceux des Métis. Sa tolérance ou son ignorance insouciante des combines qui finirent par dépouiller les Métis des avantages qui étaient les leurs en vertu de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* — sans parler de sa complicité occasionnelle — sont difficiles à concilier avec cette responsabilité de fiduciaire.

L'erreur et la confusion étaient si répandues que le Parlement du Canada ainsi que la législature du Manitoba ont dû promulguer des lois correctives. Mais elles étaient conçues en grande partie pour dégager les fonctionnaires et les autres de leur responsabilité relative aux irrégularités ou aux actes illégaux qui avaient été commis. Plus souvent qu'autrement, ces lois ne firent qu'aggraver la situation des Métis. Un commentateur a exprimé l'opinion que nombre des lois en cause étaient inconstitutionnelles[18].

Même les lois que l'on disait promulguer pour le bien des Métis étaient parfois sources de problèmes. L'article 31 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* précisait que 1,4 million d'acres seraient partagés «entre les *enfants* des chefs de famille métis» [nous soulignons]. Cette distribution devait avoir lieu «dans le but d'éteindre les titres des Indiens aux terres de la province» et «au bénéfice des familles des Métis résidants» (voir annexe 5C). L'ambiguïté de la formulation ne permettait pas de savoir si la distribution devait être limitée aux enfants (ceux qui n'étaient pas encore chefs de famille en 1870) ou devait inclure les chefs de famille également. La mention «au bénéfice des familles» de même que l'histoire des

négociations allaient dans le sens de l'interprétation la plus large[19], mais le gouvernement du Canada choisit d'exclure les «chefs de famille». Par la suite, devant les protestations des Métis, le Parlement a adopté une loi donnant droit aux chefs de famille métis à un certificat «pour éteindre les titres des Sauvages[20]». Toutefois, cette loi conférait des avantages équivalents aux colons non autochtones installés depuis longtemps sous prétexte qu'ils avaient contribué tout autant au développement de la région que les vieux Métis. Le fait que les Métis et les colons non autochtones installés de longue date étaient traités sur un pied d'égalité excluait la possibilité que le certificat remis aux chefs de famille métis entraîne l'extinction du titre indien; il n'était rien qu'une concession en reconnaissance de la contribution de *tous* les habitants de longue date. Il y a donc là un puissant argument juridique à l'appui de la thèse de la non-extinction du titre ancestral des chefs de famille métis.

De fait, la nation métisse affirme que le titre ancestral des Métis du Manitoba ne peut être considéré comme éteint (voir annexe 5C). Plus de 1,4 million d'acres de terres vacantes de la Couronne ont été distribuées en application de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et de la législation connexe, mais un très petit pourcentage de ces terres a abouti dans les mains des Métis. Pour reprendre les mots de sir John A. Macdonald, «désespérant de jamais obtenir leurs lettres patentes, la plupart des réclamants avait [sic] vendu leurs droits pour une bagatelle à des spéculateurs amis du gouvernement[21]».

Les Métis sont persuadés, et l'histoire semble le corroborer, que le compromis intervenu en 1870 entre les représentants du gouvernement du Canada et la délégation de la Rivière-Rouge avait pour but de céder le titre ancestral des terres occupées par les Métis du Manitoba en contrepartie de concessions de terres et d'autres mesures propres à sauvegarder une assise territoriale homogène pour la nation métisse. Manifestement, les choses ne se sont pas passées ainsi. Comme le gouvernement n'a pas honoré son engagement, il n'est pas étonnant que les Métis du Manitoba nient que leurs ancêtres aient jamais cédé leur titre ancestral sur la terre.

En proie au désespoir évoqué par Macdonald, de nombreux Métis ne se contentèrent pas de vendre un certificat sans valeur pour une bagatelle. Ils quittèrent tout simplement le Manitoba pour se rendre dans l'Ouest ou dans le Nord, où la présence de plusieurs collectivités leur donnait encore l'espoir

d'établir le foyer national métis autonome que l'afflux d'immigrants et de multiples tracasseries avaient rendu impossible au Manitoba. Ce rêve devait également leur échapper avant longtemps.

La *Loi de 1870 sur le Manitoba* ne s'appliquait qu'à la province originale du Manitoba, dont la superficie était si petite à l'époque qu'on la disait grande «comme un timbre-poste». On jugea par conséquent nécessaire que le Parlement adopte une autre loi — la *Loi des terres fédérales* — portant sur les terres des vastes Territoires du Nord-Ouest qui avaient été cédées au Canada par la Compagnie de la Baie d'Hudson (voir annexe 5C). La première version de cette loi, adoptée en 1872, ne mentionne pas les droits des Métis, même si elle précise que les dispositions concernant l'établissement des terres arables, ou la location de terres à bois, ou l'achat et la vente des terres minières, ne s'appliqueront pas aux territoires à l'égard desquels le droit des Indiens «n'aura pas alors été éteint[22]», exigence qui sera souvent enfreinte dans les années ultérieures. Il fallut attendre 1879 pour qu'on modifie la loi afin de permettre l'octroi de concessions en vue de l'extinction du titre ancestral à des Métis qui habitaient dans les Territoires du Nord-Ouest, en dehors des limites du Manitoba en juillet 1870. Six autres années s'écoulèrent avant qu'on prenne des mesures pour mettre en œuvre cette disposition.

La *Loi des terres fédérales* était très différente de l'entente conclue avec les Métis du Manitoba. On ne pouvait même pas parler d'entente dans ce cas, étant donné que les Métis n'avaient jamais été consultés à ce sujet. Elle ne fut pas non plus constitutionnalisée comme la *Loi de 1870 sur le Manitoba* l'avait été par la *Loi constitutionnelle de 1871*. Quoi qu'il en soit, même si elle reconnaissait l'existence du titre ancestral, elle n'accordait pas aux Métis de droits directs, mais accordait plutôt au gouvernement du Canada toute latitude pour concéder, en échange de l'extinction des droits, des terres, dont la superficie n'était pas précisée, «à ces personnes, de telles étendues et à tels termes et conditions qui seront jugés à propos[23]».

Le décret de mise en application de cette disposition ne fut adopté qu'en mars 1885. À cette date, il était trop tard pour éviter la tragédie. L'inquiétude des Métis au sujet de leurs terres intensifiait de mois en mois, à mesure que de nouveaux venus avides de terres affluaient dans les Prairies. La situation fut aggravée par la soudaine disparition des bisons au début des années 1880. En 1884, les Métis de la Saskatchewan persuadèrent Louis

Riel de mettre fin à son exil au Montana et de remonter avec sa famille à Batoche, au cœur de la contrée métisse de la Saskatchewan, pour prendre en main les négociations avec le gouvernement du Canada. Les négociations se révélant infructueuses, Riel persuada à nouveau son peuple de former un gouvernement provisoire, dont il prendrait la tête, et de constituer une troupe d'hommes des plaines, chasseurs aguerris de bisons, sous le commandement du légendaire Gabriel Dumont. Les Indiens des plaines, qui se trouvaient dans une situation tout aussi désespérée en raison de la famine due à la disparition des bisons, se préparaient également à d'éventuels affrontements, sous la direction résolue de Big Bear et de Poundmaker.

Le gouvernement fédéral réagit en envoyant un solide corps expéditionnaire dans le Nord-Ouest au printemps de 1885, préparant ainsi la scène pour le désastre[24]. Si les forces métisses et indiennes firent front avec un certain succès lors des premières escarmouches, les troupes gouvernementales remportèrent une victoire décisive à Batoche et, après la reddition de Riel, elles vinrent à bout de la résistance indienne. Big Bear et Poundmaker furent tous deux condamnés à trois ans de prison. À l'issue d'un procès retentissant et controversé, et après avoir été débouté de son appel, Louis Riel fut pendu pour trahison à Regina, le 16 novembre 1885. Cependant, le rêve d'un foyer national autonome pour les Métis de l'Ouest ne s'éteignit pas avec Riel. Son sacrifice continue d'inspirer les progrès dans cette direction.

Une grande quantité de terres des Prairies (160 acres pour les chefs de famille métis et 240 acres pour chacun de leurs enfants, y compris, dans les deux cas, les terres qui étaient déjà en leur possession) furent distribuées au moyen d'un système de certificats, dans les années ultérieures, en application de la disposition sur les terres des Métis de l'*Acte des terres fédérales, 1879* (voir annexe 5C). Comme au Manitoba, toutefois, très peu de terres aboutirent dans les mains des Métis. Les retards, l'incurie, les injustices et les escroqueries éhontées furent presque aussi courantes dans l'application de la *Loi des terres fédérales* qu'ils l'avaient été dans celle de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Dans la plupart des cas, les terres auxquelles avaient droit les Métis, de même que les bureaux où les terres attribuées devaient être enregistrées, se trouvaient à une telle distance de leur domicile qu'ils ne voyaient pas de meilleure solution que de vendre leur certificat pour la somme que voulait bien leur offrir un agent des terres.

Les plaintes à propos de la mauvaise administration des avantages découlant de la *Loi des terres fédérales* sont généralement restées sans suite. Les commissions publiques nommées pour faire enquête sur les plaintes des Métis n'aboutirent guère à des réparations concrètes. Même s'il y a maintenant plus d'un siècle que Louis Riel a été pendu pour avoir cherché à obtenir un règlement juste des revendications des Métis, dans l'ensemble, le problème reste entier. Les Métis dont les ancêtres vivaient vers les années 1880 dans les anciens Territoires du Nord-Ouest à l'extérieur du Manitoba, alors minuscule, considèrent qu'ils ont une solide position juridique. Comme leur titre ancestral n'a jamais en fait été éteint, ils affirment qu'il continue d'exister. S'il y a une différence entre leur situation et celle des Métis visés par la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, c'est que leur position juridique semble plus forte encore puisque le gouvernement, dans leur cas, n'a même pas fait semblant de rechercher leur consentement avant d'adopter la *Loi des terres fédérale*s.

Une procédure judiciaire est actuellement en cours au nom des populations métisses du Manitoba et de la Saskatchewan qui contestent ce qu'elles considèrent comme la suppression de leurs droits constitutionnels. Il semble qu'une procédure analogue est envisagée également en Alberta.

Certains Canadiens pensent que l'histoire de la nation métisse de l'Ouest s'est achevée à la bataille de Batoche ou au pied de la potence de Regina. L'amertume inspirée aux Métis par ces événements les incita à se faire discrets pendant de nombreuses années, mais ils continuèrent à vivre, à entretenir leur culture et à faire tout ce qui était possible pour la transmettre aux générations suivantes.

Ce ne fut pas facile. L'accroissement de l'immigration et le développement firent disparaître leurs terres historiques à un rythme effarant. Des lois sur la chasse de plus en plus restrictives, auxquelles ils furent contraints à se conformer malgré leur ascendance autochtone, rendirent de plus en plus difficiles les activités traditionnelles. Même si les Indiens ne furent jamais très bien nantis, du moins possédaient-ils leurs réserves et avaient-ils accès à divers services sociaux fournis par le gouvernement du Canada. Les Métis n'avaient rien de tout cela. La situation des Métis de l'Alberta dans les premières années du XXe siècle [TRADUCTION] «était particulièrement difficile dans les régions du centre et du centre-nord. […] Le gibier se faisait rare, il leur fallait obtenir des permis de pêche coûteux et la colonisation

blanche progressait impitoyablement. La majorité des Métis en étaient réduits à l'état de squatters en bordure des réserves indiennes et des établissements blancs ainsi que sur les emprises routières[25].» Les «indépendants» qui avaient été les intermédiaires dans tout le Nord-Ouest étaient maintenant parqués sur le bord des routes.

En 1930, le gouvernement du Canada accepta de transférer aux provinces des Prairies la propriété des terres publiques sur leur territoire. Toutes les autres provinces possédaient leurs terres publiques depuis leur entrée dans la Confédération, mais ce droit de propriété avait été refusé au Manitoba, à la Saskatchewan et à l'Alberta pour faciliter la politique fédérale de colonisation des Prairies.

Lorsque les dernières terres publiques des Prairies qui n'avaient pas été distribuées furent finalement transmises aux provinces par les *Accords de transfert des ressources naturelles* (auxquels la *Loi constitutionnelle de 1930* a donné un caractère constitutionnel), la transaction était assortie de promesses concernant l'utilisation des terres par les autochtones. Une de ces promesses engageait les gouvernements provinciaux à respecter le droit des Indiens «de chasser, de prendre le gibier au piège et de pêcher, pour se nourrir en toute saison de l'année sur toutes les terres inoccupées de la Couronne et sur toutes les autres terres auxquelles lesdits Indiens peuvent avoir un droit d'accès»[26]. Alors que les arguments d'ordre juridique, moral et politique militaient puissamment en faveur de l'inclusion des Métis en tant qu'«Indiens» aux fins de l'exercice de ce droit essentiel, les provinces n'ont jamais voulu leur reconnaître ce droit. (Pour plus de détails à ce sujet, voir les annexes 5B et 5C, en particulier la section consacrée à l'arrêt *Ferguson*, à l'annexe 5C.)

Certains établissements métis avaient survécu dans les Prairies et, avec le temps, plusieurs autres allaient naître. Leur évolution en Alberta est particulièrement digne de mention[27]. Le gouvernement de l'Alberta s'est en effet montré désireux, à la différence des gouvernements du Canada et des autres provinces, d'aider les Métis à améliorer leur sort. Tirant la leçon d'une tentative infructueuse menée au tournant du siècle par l'Église catholique et le gouvernement fédéral pour établir une colonie métisse à Saint-Paul-des-Métis et ayant finalement accepté les recommandations d'une commission royale provinciale chargée par la suite d'étudier le «problème métis», la législature de l'Alberta autorisa en 1938 la création

d'un certain nombre d'établissements métis sur les terres publiques fournies par la Couronne provinciale[28].

Huit des douze établissements originaux existent encore aujourd'hui. Même si leur création se fondait sur des principes paternalistes et racistes et les dispositions initiales n'étaient pas démocratiques, les établissements métis de l'Alberta constituèrent les premières assises territoriales des Métis garanties au Canada (et sont encore les seules). Après des années d'évolution vers une plus grande autonomie, les établissements furent réorganisés en profondeur et leur existence entérinée dans la Constitution de l'Alberta en 1990[29].

Malheureusement, la validité constitutionnelle de certaines mesures adoptées par l'Alberta est contestée, et la province n'a pas réussi à obtenir l'aide du gouvernement fédéral pour résoudre le problème. L'incertitude découle de deux questions constitutionnelles controversées:

• Une législature provinciale est-elle compétente pour légiférer en ce qui concerne les Métis, compte tenu de la compétence conférée au gouvernement fédéral sur «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens» par le paragraphe 91(24)?

• Une législature provinciale peut-elle accorder des droits territoriaux à un groupe de façon que ces droits soient protégés par la Constitution et ne puissent être abolis ni restreints par une loi subséquente?

Les deux difficultés pourraient être surmontées par la collaboration de la législature de l'Alberta et du Parlement du Canada, mais cette collaboration ne s'est pas concrétisée. Nous reviendrons à cette question plus loin dans le présent chapitre.

Bien que le gouvernement provisoire de Louis Riel ait été défait à Batoche en 1885, d'autres organisations métisses ont vu le jour avec le temps, munies au départ d'un mandat limité mais qui s'est graduellement élargi. Ainsi, l'Union nationale métisse Saint-Joseph du Manitoba a été créée à Saint-Vital (la localité du Manitoba où vivait la famille Riel) en 1887 dans le but de rétablir la vérité sur l'histoire des Métis. Après de nombreuses années de recherche, cette organisation a publié en 1935 l'*Histoire de la Nation métisse dans l'Ouest canadien*, d'A.-H. de Trémaudan[30].

La première organisation politique métisse d'importance après Batoche est née en 1929 des préoccupations d'un groupe de Métis du lac Fishing, en Alberta. Le projet d'ouverture d'une zone de colonisation, de même que le transfert envisagé du contrôle des ressources naturelles des Prairies du gouvernement fédéral aux provinces suscitèrent l'attention d'un nombre croissant de Métis de toutes les régions de l'Alberta. En décembre 1932, une assemblée, tenue à Saint-Albert, aboutit à la décision de fonder la Metis Association of Alberta. L'Association réussit à persuader le gouvernement albertain de créer les établissements métis et a travaillé sans relâche par la suite à améliorer la situation de la population métisse albertaine.

La Saskatchewan Metis Society vit le jour en 1938. Elle exerça des pressions auprès du gouvernement du Canada pour un règlement équitable des revendications territoriales des Métis, de même que pour l'appui fédéral aux entreprises agricoles et industrielles des Métis. Ces efforts furent vains, mais les activités de cet organisme rendirent le gouvernement de la Saskatchewan plus sensible aux préoccupations des Métis. En 1944, la province mit à la disposition des Métis pour qu'ils s'y installent huit cantons de la région du lac Green, qui s'ajoutaient à un certain nombre de fermes métisses qu'elle avait établies au préalable.

En 1965, les Métis du nord-ouest de l'Ontario constituèrent la Lake Nipigon Metis Association, essentiellement pour améliorer le sort des pêcheurs métis de la région. Cette première étape conduisit à la création d'organisations successives, dont l'Ontario Metis and Non-Status Indians Association (devenue depuis l'Ontario Metis and Aboriginal Association) et, plus récemment, le Congress of Aboriginal Peoples et la Metis Nation of Ontario.

Alors que la Saskatchewan Metis Society avait été établie à l'origine dans la région sud de la province, la Metis Association of Saskatchewan fut créée par la suite dans le Nord. En 1967, ces deux organisations fusionnèrent pour former la Metis Society of Saskatchewan (devenue depuis la Metis Nation of Saskatchewan), qui constitue maintenant l'un des groupes politiques métis les plus dynamiques du Canada. C'est en 1967 également que les Métis du Manitoba formèrent la Manitoba Metis Federation, qui réunit divers groupes existants et donna aux Métis un organe plus puissant pour se faire entendre.

En Colombie-Britannique, la première organisation représentant les Métis (de même que les Indiens non inscrits) fut constituée en 1970. Aujourd'hui, les Métis de cette province sont représentés par plusieurs organisations, dont la Metis Nation in British Columbia, coalition générale d'associations métisses. En 1972, les descendants des Métis des postes de traite établis le long du Mackenzie créèrent l'organisation actuellement connue sous le nom de Metis Nation of the Northwest Territories.

En 1970 eut lieu un important regroupement national des différentes composantes, avec la création du Conseil national des autochtones du Canada (CNAC), aujourd'hui le Congrès des peuples autochtones. Les organisations métisses de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, regroupées au sein du CNAC, ont donné pour la première fois aux Métis et aux Indiens non inscrits un porte-parole national unique. Cet organe national joua efficacement son rôle à de nombreux égards. Par exemple, il accentua les pressions sur le gouvernement du Canada pour qu'il inclue les Métis dans certains programmes sociaux destinés aux autres autochtones. À cette époque, le gouvernement commençait à rendre certains programmes accessibles aux Métis partout au Canada (de même qu'aux Indiens non inscrits en général). Le CNAC a fait également progresser la question des revendications territoriales et d'autres dossiers constitutionnels des Métis, et si le gouvernement fédéral continue à soutenir que les droits des Métis ont été éteints par la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et la *Loi des terres fédérales*, il accepte néanmoins de financer les recherches portant sur les revendications territoriales.

La plus grande réalisation du CNAC fut, en collaboration avec d'autres organisations autochtones, de persuader les politiciens fédéraux et provinciaux d'accepter la mention des «droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada» à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et d'obtenir que les «peuples autochtones» soient définis au paragraphe 35(2) comme incluant les Métis.

Le fait que le CNAC représentait à la fois les Métis et les Indiens non inscrits et hors réserve (se faisant l'écho des politiques du gouvernement fédéral de l'époque) fut à l'origine de tensions internes. Ces tensions ont amené, en 1983, la plupart des grandes organisations métisses de l'Ouest à quitter le CNAC et à former immédiatement une nouvelle organisation

nationale, le Ralliement national des Métis (RNM).

Le RNM exerça des pressions pour obtenir la pleine participation des Métis de l'Ouest (qu'il considère comme les seules personnes pouvant porter le nom de «Métis») à la table des négociations constitutionnelles des premiers ministres. Les discussions portaient à l'époque sur les changements constitutionnels futurs qui toucheraient les peuples autochtones du Canada. Devant l'opposition des autorités fédérales à sa présence à la table constitutionnelle, le RNM porta sa cause devant les tribunaux. La question se régla à l'amiable et il participa aux négociations[31].

La participation du RNM aux négociations constitutionnelles aboutit, mai 1992, à un accord sur les grandes lignes d'un pacte intitulé l'Accord relatif à la nation métisse[32]. Cet accord, qui faisait partie de l'Accord de Charlottetown, a été soumis, comme cet accord plus général, au suffrage de l'électorat canadien par voie de référendum.

L'Accord relatif à la nation métisse était décrit de la manière suivante dans l'Accord de Charlottetown:

56. *L'accord relatif à la nation métisse* (*)
Le gouvernement fédéral, les provinces de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ainsi que le Ralliement national des Métis ont convenu de conclure un accord exécutoire et justiciable au sujet des questions intéressant la nation métisse. On achève la rédaction technique de cet accord où seront énoncées les obligations des gouvernements fédéral et provinciaux et de la nation métisse.

L'accord engage les gouvernements à négocier: des ententes relatives à l'autonomie gouvernementale; la question des terres et des ressources; le transfert de la partie des programmes et des services aux Autochtones destinés aux Métis; des mécanismes de partage des coûts des institutions, des programmes et des services métis.

L'astérisque indiquait les «secteurs à l'égard desquels le consensus [était] de procéder par la voie d'un accord politique» même si le texte final devait être «exécutoire et justiciable». Les représentants des Métis et des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en arrivèrent à une

dernière ébauche le 7 octobre 1992. On trouvera le texte complet de cette version à l'annexe 5D. L'Accord relatif à la nation métisse expira à l'automne 1992, avec le rejet de l'Accord de Charlottetown par l'électorat. Les Métis conservent toujours cependant l'objectif de conclure un accord de base de ce genre.

Furent également perdus, dans le sillage de l'Accord de Charlottetown, les projets de modification constitutionnelle qui auraient confirmé que le paragraphe 91(24) vise bel et bien les Métis et auraient protégé la position des établissements métis de l'Alberta:

54. *Le paragraphe 91(24)*
Il est entendu qu'il conviendrait d'ajouter une nouvelle disposition à la *Loi constitutionnelle de 1867* pour s'assurer que le paragraphe 91(24) s'applique à tous les peuples autochtones.

La nouvelle disposition n'entraînerait aucune réduction des dépenses actuellement engagées par les gouvernements au profit des Indiens et des Inuit ni ne modifierait les obligations fiduciaires ou découlant de traités du gouvernement fédéral à l'égard des peuples autochtones. Il en serait fait état dans un accord politique (*)[33].

55. *Les Métis de l'Alberta/le paragraphe 91(24)*
Il conviendrait de modifier la Constitution de manière à sauvegarder le pouvoir législatif du gouvernement de l'Alberta à l'égard des Métis et des terres où ceux-ci sont établis. Une entente est intervenue concernant une modification de la *Loi sur l'Alberta* qui aurait pour effet de protéger dans la Constitution le statut des terres détenues en fief simple par le Métis Settlements General Council en vertu de lettres patentes de l'Alberta.

Même si la première des modifications constitutionnelles envisagées devait être suivie d'un accord politique, la deuxième était formulée avec toute la précision juridique voulue aux articles 12 et 23 d'un autre texte juridique rédigé par les représentants des gouvernements et des organisations autochtones et rendu public le 9 octobre 1992. Ces textes sont présentés à l'annexe 5E. L'Accord de Charlottetown soulevait des enjeux sans doute extrêmement complexes, mais, bien que l'Accord ait été controversé, nul doute que son rejet a marqué un net recul pour la nation métisse.

Nous avons déjà proposé des mesures visant à convaincre le gouvernement fédéral d'accepter l'application du paragraphe 91(24) aux Métis (recommandation 4.5.3), et nous formulons aussi une recommandation concernant les établissements métis de l'Alberta (voir recommandation 4.5.4 plus bas). Il importe également que le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et territoires où se trouvent des parcelles du foyer national de la nation métisse fassent la preuve de leur bonne foi en amorçant des négociations le plus rapidement possible avec les représentants de la nation métisse en vue d'en arriver à un accord qui jettera les bases de la relation future de nation à nation.

2.2 Regard sur le présent, regard vers l'avenir

La nation métisse de l'Ouest englobe de loin la plus grande partie de la population métisse du Canada. Même si elle ne s'étend que dans les provinces des Prairies, la nation métisse comprend 98980 personnes qui font valoir une identité métisse, soit 73% du nombre total de Métis du Canada (voir tableau 5.1). Malgré les divergences d'opinions concernant l'étendue du territoire de la nation métisse au-delà de son centre dans les Prairies, on s'accorde généralement à dire que le territoire comprend certaines parties de l'Ontario, des Territoires du Nord-Ouest et de la Colombie-Britannique. Si seulement la moitié de la superficie contestée était considérée comme faisant partie du territoire de la nation métisse, sa population serait de 111575, soit 82% du total des Métis au Canada. Si l'on incluait l'ensemble des territoires contestés, ce nombre grimperait à 124150, c'est-à-dire 92%. Ces chiffres ne tiennent pas compte, naturellement, des Métis vivant dans certaines régions des États-Unis qui faisaient autrefois partie du foyer national historique des Métis.

Il n'appartient pas à la Commission de préciser quelles collectivités métisses des régions en litige font partie de la nation métisse de l'Ouest et lesquelles n'en font pas partie. Ces questions relèvent de la nation métisse et des collectivités elles-mêmes. Ce que nous pouvons dire, c'est que la nation métisse de l'Ouest est la communauté métisse la plus importante au Canada et qu'elle constitue indubitablement à la fois un peuple autochtone au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et une nation autochtone aux fins de négociation avec d'autres gouvernements.

Nous avons mentionné plus haut que 64,6% de la population métisse

canadienne est urbaine. Dans l'Ouest, les villes de Winnipeg et Edmonton abritent une proportion particulièrement élevée de Métis canadiens (29% de toute la population métisse des Prairies) (tableau 5.12). En conséquence, les assises territoriales métisses pourraient comprendre des zones urbaines. On trouvera de plus amples informations et des recommandations concernant les Métis et leur assise territoriale dans le chapitre 4 du volume 2 et dans le chapitre 7 du volume 4. Ces faits ne devraient pas nous faire perdre de vue, cependant, l'importance pour tous les Métis, en particulier les membres de la nation métisse de l'Ouest, d'une assise territoriale rurale. La culture de la nation métisse est une culture autochtone, profondément enracinée dans la terre, et presque tous ceux qui se disent Métis attachent une grande importance à la pratique et à la préservation des activités traditionnelles liées à la terre, quel que soit l'endroit où ils vivent.

Les 35,4% des Métis qui vivent en région rurale comprennent de nombreux individus et un certain nombre de communautés distinctes. Bien qu'une partie de la population rurale métisse soit dispersée, il existe des concentrations importantes dans certains endroits, notamment les établissements métis de l'Alberta et plusieurs collectivités rurales à prédominance métisse dans d'autres régions du foyer national de la nation métisse. Ces collectivités pourraient bien détenir la clé de la sauvegarde et de la perpétuation de la culture métisse.

Il y a de bonnes raisons d'être optimiste, en raison du succès des établissements métis de l'Alberta et de leur valeur comme modèles pour les collectivités métisses qui pourraient s'implanter sur d'autres territoires dans les années à venir[34]. Lors du passage de la Commission à l'établissement d'Elizabeth, Ken Noskey a raconté en détail l'histoire des établissements métis et leur fonctionnement actuel:

[TRADUCTION] En résumé, je pense que l'expérience que nous avons eue avec la loi sur les établissements métis permet de dégager certaines leçons générales qui pourraient servir à tous les peuples autochtones du Canada à mesure qu'ils en arriveront à une plus grande maîtrise politique de leurs propres communautés. […]

Je ne voudrais pas donner l'impression que la loi sur les établissements métis a inauguré un monde parfait; c'est loin d'être le cas et il n'y a rien

d'étonnant à cela. Comme je l'ai signalé, le Conseil général des établissements a récemment établi avec le gouvernement de l'Alberta un processus mixte d'examen afin de déterminer comment, dans les faits, la loi répond aux objectifs qui ont été fixés et quelles dispositions il conviendrait de modifier.

Mais je pense que les établissements ont fait un pas de géant avec cette loi et qu'elle a été le point de départ d'une plus grande autonomie et a permis des niveaux plus élevés de développement économique et social dans nos communautés. En ce qui concerne les leçons que les autres administrations pourraient tirer de notre expérience, je donnerai la brève réponse que voici: la transition vers l'autonomie gouvernementale des communautés autochtones sera plus facile si elle se fait en collaboration avec tous les ordres de gouvernement: autochtones, provinciaux et fédéral. C'est uniquement à cette condition que les ressources pourront être utilisées avec le maximum d'efficacité dans un processus que l'on sait ardu, exigeant et coûteux.

Ken Noskey
Conseil général des établissements métis
Établissement métis d'Elizabeth (Alberta)
16 juin 1993

L'expérience des établissements métis de l'Alberta est instructive, mais elle ne saurait naturellement être concluante. En effet, si les établissements ouvrent indubitablement la voie, dans certains domaines, à l'autonomie gouvernementale métisse, leurs institutions et leurs processus sont encore en évolution. Les autres communautés métisses peuvent donc préférer se développer selon des axes différents. Il n'en reste pas moins qu'il y a beaucoup à apprendre de l'expérience pionnière des établissements métis, qu'elle soit couronnée de succès ou qu'elle échoue.

Il est regrettable que l'échec de l'Accord de Charlottetown ait empêché la mise en œuvre d'une réforme constitutionnelle qui aurait levé les doutes quant au statut constitutionnel des établissements métis de l'Alberta et de leurs terres. La dernière ébauche d'octobre 1992 suggérait la formulation des modifications à apporter à la *Loi constitutionnelle de 1867* et à la *Loi sur l'Alberta*, de 1905. Érigées en loi, ces modifications auraient habilité le Parlement et la législature de l'Alberta à légiférer concernant les Métis et les établissements métis de la province. Elles auraient également fourni une

protection constitutionnelle aux terres d'établissements (voir annexe 5E). À notre avis, il n'y a aucune raison de retarder plus longtemps la promulgation de ces modifications importantes. Nous pensons qu'elles pourraient être adaptées grâce à un effort concerté des autorités fédérales et albertaines. Il n'y a plus de temps à perdre.

Recommandation

La Commission recommande:

4.5.4

Que les modifications constitutionnelles se rapportant aux établissements métis de l'Alberta, mentionnées à l'article 55 de l'Accord de Charlottetown et formulées aux articles 12 et 23 de l'ébauche du texte juridique du 9 octobre 1992, soient, pour l'essentiel, promulguées le plus rapidement possible par l'action conjointe du Parlement et du gouvernement du Canada ainsi que de la législature et du gouvernement de l'Alberta.

Les femmes

Dans les collectivités rurales et urbaines de la nation métisse, de même qu'au sein de ses organisations politiques, les femmes ont des préoccupations particulières. Les femmes métisses jouant un rôle dynamique au sein de ces collectivités et organisations savent souvent exprimer leurs préoccupations de manière efficace. Parfois, cependant, les femmes métisses partagent le sentiment d'exclusion ou de marginalisation qui est encore trop courant chez les femmes de beaucoup de segments de la société canadienne.

Les points de vue à ce sujet sont profondément divisés. Par exemple, Sheila Genaille, alors présidente du Metis National Council of Women, s'est exprimée ainsi devant la Commission:

[TRADUCTION] Les femmes métisses ont joué et continuent à jouer un rôle de premier plan dans le développement de la nation métisse. Nos organisations actuelles ont une section très agissante de femmes métisses. […] La perception que nous avons du rôle des organisations provinciales et nationales de femmes métisses diffère à certains égards du rôle que

d'autres associations de femmes autochtones ont adopté. Aujourd'hui, les femmes métisses demeurent des partenaires à part entière et sont un élément indissociable de la réussite continue de la nation métisse.

Sheila Genaille
Metis National Council of Women
Slave Lake (Alberta), 27 octobre 1993

En revanche, Betty Ann Barnes a affirmé:

[TRADUCTION] Les femmes métisses ne font pas partie des représentants des autochtones. Les gouvernements doivent comprendre que les organisations autochtones à prédominance masculine ne représentent pas les intérêts de la plupart des femmes autochtones et ne devraient pas être considérées comme agissant au nom des femmes. Les droits ancestraux des femmes sont déjà bafoués dans leurs collectivités aujourd'hui et, sans l'intervention des femmes au niveau politique, nous, femmes autochtones, continuerons de vivre dans des conditions d'oppression.

Betty Anne Barnes
Nechako Fraser Junction Metis
Prince Rupert (Colombie-Britannique)
31 mai 1993

Un groupe de femmes de l'Ouest a jugé important de communiquer ce qu'elles ressentaient comme une exclusion des étapes cruciales du processus politique, lors du Cercle métis que la Commission a tenu avec des représentants des Métis de l'Est à Ottawa, en avril 1994. À cette occasion, Bernice Hammersmith de la Metis Society of Saskatchewan a décrit la situation en ces termes:

[TRADUCTION] De quelle façon les femmes métisses participent-elles au processus décisionnel à l'échelon communautaire? Selon ma propre expérience, dans nos collectivités de la Saskatchewan, les leaders sont des femmes. Elles sont les présidentes, les secrétaires, les trésorières de nos sections locales et les agents de liaison avec la communauté de nos sections locales. Les femmes dirigent les collectivités. Toutefois, leurs supérieurs sont tous des hommes, tout comme leurs représentants au niveau de la région.

Les jeunes

Plusieurs femmes se sont faites les porte-parole des jeunes de la nation métisse auprès de la Commission royale. Cependant, de nombreux jeunes se sont également exprimés. On peut dégager de leurs propos trois thèmes distincts mais intimement reliés: la représentation, la guérison et l'éducation.

Morgan McLeod a souligné le manque de représentation politique adéquate de la jeunesse métisse:

[TRADUCTION] Si je suis ici, c'est avant tout pour dire que les jeunes ne peuvent pas faire entendre leur point de vue au niveau provincial. Nous, les jeunes Métis de Stanley Mission, considérons que nous ne sommes pas représentés dans la structure provinciale. Sinon, nous aurions plus d'influence sur les questions locales qui touchent la jeunesse de notre province.

Morgan McLeod
Stanley Mission Metis Youth Group
La Ronge (Saskatchewan), 28 mai 1992

Delbert Majer a abondé dans le même sens:

[TRADUCTION] La troisième recommandation vise à appuyer les conseils, les comités et les groupes organisés de jeunes à l'échelon local, régional, provincial et national. […] Souvent, les jeunes passent en dernier, après le développement économique, l'autonomie gouvernementale et les questions territoritales. C'est comme si les politiciens plus âgés […] manquaient d'énergie ou de temps pour s'attaquer à la question des jeunes, qui est très loin dans leurs préoccupations.

Delbert Majer
Saskatchewan Metis Addictions Council
Regina (Saskatchewan), 10 mai 1993

Lorsqu'une collectivité est en proie à des problèmes sociaux, c'est souvent la jeunesse qui en fait les frais. Raymond Laliberté réclame des moyens de guérison locaux répondant aux besoins d'une jeunesse socialement blessée:

[TRADUCTION] En ce qui concerne l'alcoolisme et la toxicomanie, à la santé en général, nous avons besoin d'un pavillon de ressourcement pour les adolescents. Nous devons guérir. Par souci de limiter les coûts, nous ne réclamons pas plus de traitements en établissement qui nous obligent à envoyer nos gens se faire traiter dans le Sud. Nous avons besoin d'une forme de services itinérants. Il nous faut être plus créatifs à cet égard.

Raymond LaLiberté
Saskatchewan Metis Addictions Council
La Ronge (Saskatchewan), 28 mai 1992

C'est l'éducation qui fournira aux jeunes la guérison et leur donnera la possibilité de mieux faire entendre leur point de vue. Ce n'est que par l'éducation et une plus grande participation politique et sociale, que les jeunes Métis acquerront les compétences et les connaissances dont ils auront besoin une fois adultes pour faire de l'autonomie gouvernementale un succès.

Bien que l'éducation doive donner aux élèves le savoir et les compétences dont ils auront besoin pour jouer un rôle actif au XXIe siècle, il est impératif que des programmes d'enseignement conçus pour les Métis et les autres jeunes autochtones renforcent également leur connaissance de la culture ancestrale. Fait encourageant, les jeunes eux-mêmes considèrent qu'il leur faut mieux comprendre leur culture traditionnelle pour atteindre un mieux-être véritable:

[TRADUCTION] Pour faciliter la guérison, les centres pourraient faire appel à l'histoire, aux coutumes, aux valeurs, aux traditions, aux cérémonies et aux pratiques.

Delbert Majer
Saskatchewan Metis Addictions Council
Regina (Saskatchewan), 10 mai 1993

Ce désir de retourner à leurs racines autochtones est évident chez les jeunes Métis. Freda Lundmark, de Thompson, au Manitoba, en a fait part à la Commission en ces termes:

[TRADUCTION] Et comment pourrions-nous insuffler la fierté métisse à nos enfants de façon qu'ils tiennent le coup? Ils ont demandé à être invités aux

ateliers ou aux réunions que nous tiendrons au niveau local, régional ou provincial, ou même national. On devrait toujours faire participer la jeunesse à ces ateliers. Ils ont demandé davantage d'informations sur l'histoire et la culture métisses. Ils ont demandé qu'on mette sur pied un programme d'enseignement métis. Ils nous ont demandé de favoriser leurs contacts avec les anciens et d'organiser des ateliers pour les jeunes et les anciens; des choses comme ça. Ils nous ont demandé d'organiser à leur intention des journées sur la culture métisse. Ils nous ont demandé des cours de saulteux et de cri, des études métisses, consacrées à la dimension quotidienne de notre histoire. Au lieu d'étudier ce qu'ont fait les Européens, ils souhaitent en apprendre davantage sur leur propre pays et sur les Métis. Ils ont demandé des cours d'initiation culturelle pour apprendre par exemple à danser la gigue ou les danses carrées, et globalement, un contenu métis plus approfondi.

Freda Lundmark
Metis Women of Manitoba
Thompson (Manitoba), 31 mai 1993

L'éducation

Nous avons souligné au chapitre 5 du volume 3 que l'éducation est de toute première importance pour tous les peuples autochtones. Pour qu'elle soit efficace, l'éducation doit être orientée simultanément dans deux directions: vers l'avenir, pour préparer les élèves à y faire face, et vers le passé, pour sauvegarder les trésors du patrimoine et les rendre accessibles. L'éducation est comme un pont entre hier et demain. La capacité de traverser et de retraverser ce pont avec facilité est essentielle pour les autochtones. Cela leur permet de sauvegarder leur culture et d'en bénéficier tout en étant des citoyens à part entière de la société canadienne, en ce tournant de siècle. Le pont entre le passé et l'avenir est aussi important pour les membres de la nation métisse qu'il l'est pour les autres autochtones. Les observations et conclusions que nous présentons dans le chapitre 5 du volume 3 valent également pour les Métis et nous ne les répéterons pas ici. Il y a cependant quelques points touchant l'éducation qui nécessitent un éclairage particulier dans le contexte métis.

Pour les enfants métis, qui appartiennent à une minorité au sein d'une minorité, l'éducation officielle paraît encore moins pertinente sur le plan culturel que pour les enfants des Premières nations. Le peu d'informations

exactes sur les autochtones qu'ils peuvent recueillir dans les écoles publiques se rapportera vraisemblablement à des cultures des Premières nations ou des Inuit plutôt qu'à leur propre culture. Au moment de préparer du matériel pédagogique sur les peuples autochtones à inclure dans les programmes scolaires, il faudrait consulter les autorités métisses en éducation et les anciens afin de ne pas négliger les particularités de la culture métisse.

La question des écoles autochtones séparées est un autre point qui nous paraît important. Lorsque c'est possible, les parents métis qui le désirent devraient avoir la possibilité de placer leurs enfants dans des écoles où la culture métisse ferait partie intégrante du programme d'études général. La Constitution canadienne contribue déjà à la sauvegarde des religions catholique et protestante et des langues française et anglaise, en garantissant le financement public d'écoles séparées dans les régions du pays où il existe des groupes minoritaires. Les écoles séparées confessionnelles sont implantées dans de vastes régions du Canada depuis la Confédération, en vertu de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de dispositions constitutionnelles subséquentes[35]. Une garantie visant l'instruction dans la langue de la minorité francophone ou anglophone, lorsque le nombre le justifie, a été ajoutée plus récemment à l'article 23 de la *Loi constitutionnelle de 1982*[36].

Certains membres de la nation métisse appartenant à la minorité catholique ou francophone bénéficient déjà de ces garanties visant les écoles séparées. À l'origine, les écoles confessionnelles de l'Ouest étaient destinées, en fait, à protéger la population métisse, qui était majoritairement catholique. C'est pourquoi les premières garanties constitutionnelles protégeant la langue française dans l'Ouest (d'ordre juridique et législatif plutôt éducationnel) visaient surtout les Métis, dont la plupart étaient francophones. Les droits à l'instruction en français en vertu de l'article 23 demeurent extrêmement importants pour de nombreux Métis. Mais l'accès aux écoles séparées catholiques ou de langue française, ne garantit pas aux Métis que l'éducation de leurs enfants tiendra compte des aspects autochtones de leur culture.

À notre avis, l'établissement d'écoles séparées métisses, lorsque le nombre de parents métis qui souhaitent ces écoles le justifie, devrait grandement contribuer à la protection et à la propagation de la culture métisse. Les

arguments en faveur de telles écoles semblent particulièrement convaincants dans le cas de la nation métisse de l'Ouest, dont les membres sont nombreux à avoir connu les écoles séparées depuis l'entrée du Manitoba dans la Confédération en 1870.

Avant de passer à la question de l'éducation postsecondaire, nous rappellerons un élément noté plus haut dans le présent chapitre, à savoir que le refus du gouvernement fédéral d'assurer le même soutien aux Métis désireux de faire des études supérieures qu'aux membres des Premières nations et aux Inuit a été à l'origine d'un grave préjudice pour certains Métis sur le plan de l'éducation. Nous avons affirmé, dans le chapitre 5 du volume 3, que des mesures pour corriger ce déséquilibre s'imposent depuis longtemps. Par ailleurs, bien qu'il existe des programmes d'études autochtones dans de nombreux établissements postsecondaires, peu d'entre eux offrent un volet satisfaisant d'études métisses.

Les établissements d'enseignement postsecondaire peuvent être des lieux intimidants: vastes, impersonnels et éloignés du cadre familial des étudiants, qui parfois se sentent totalement étrangers à ce milieu. Leurs priorités en matière d'enseignement et de recherche font qu'ils mettent relativement peu l'accent sur les questions autochtones ou connexes. Ces caractéristiques des établissements d'enseignement jouent un rôle dissuasif quant à la poursuite d'études postsecondaires par les autochtones et contribuent à l'insuffisance des recherches sur les questions préoccupant les autochtones.

Ces problèmes de désaffection et de manque d'intérêt pour les questions autochtones au niveau postsecondaire pourraient être en partie surmontés par la création d'établissements d'enseignement supérieur autochtones. Dans ce but, nous avons proposé la création d'une université internationale des peuples autochtones. En 1993, le Ralliement national des Métis a présenté un projet d'université exclusivement métisse[37]. Ce projet ne nous paraît guère réalisable, mais il serait approprié qu'une faculté ou un collège métis distinct fasse partie intégrante d'une université internationale des peuples autochtones.

Il n'y a cependant aucune raison d'attendre la création d'une université autochtone pour améliorer l'enseignement postsecondaire pour les Métis. Giselle Marcotte, du Gabriel Dumont Institute (GDI) de Saskatoon, nous a

fait part des progrès en vue [TRADUCTION] «de former une fédération avec l'Université de Regina et l'Université de la Saskatchewan pour créer une université offrant un enseignement de qualité». Le GDI et l'Université de la Saskatchewan ont récemment lancé une importante initiative reposant sur un accord d'administration mixte du Collège Gabriel-Dumont. Des discussions sont en cours concernant la possibilité que le nouveau collège offre Suntep, le programme d'enseignement des maîtres du GDI. Ces projets doivent être encouragés par tous les moyens possibles.

D'autres initiatives en matière d'enseignement postsecondaire pourraient également offrir un soutien précieux à la culture métisse. La désignation de chaires et de bourses universitaires d'études métisses et leur financement seraient d'un grand intérêt. Les universités devraient veiller à intégrer à leurs programmes d'études autochtones un important volet métis. Quant aux gouvernements qui assurent le financement public de ces programmes, ils doivent être prêts à appuyer de telles améliorations. Étant donné que l'atmosphère collégiale joue un rôle très important dans la réussite des étudiants au niveau postsecondaire, il faudrait prévoir des résidences universitaires à l'intention des étudiants métis.

Recommandation

La Commission recommande:

4.5.5

Que, dans la mise en œuvre des recommandations de la Commission sur l'éducation des autochtones, une grande attention soit accordée à la sauvegarde et au rayonnement des cultures métisses distinctes. Les mesures pour atteindre cet objectif pourraient comprendre, selon le cas:

a) la consultation avec les anciens de la communauté métisse au moment de la planification des programmes d'enseignement;

b) l'établissement et le soutien au moyen des fonds publics d'écoles métisses séparées lorsque le nombre le justifie;

c) l'aide à l'accès aux études postsecondaires pour les Métis;

d) la création d'un collège ou d'une faculté d'études métisses et de chaires d'enseignement, de bourses et de programmes d'études métisses;

e) l'aménagement de résidences dans les établissements d'enseignement postsecondaire afin de créer un milieu accueillant aux étudiants métis. Nous présentons d'autres recommandations concernant l'éducation ou ayant une incidence sur l'éducation dans la section consacrée à la culture métisse, que nous abordons maintenant.

La culture et la langue

La langue est une composante importante de la culture. Un peuple ne peut être dissocié de sa langue et de sa culture: si la langue et la culture meurent, le peuple cesse d'exister en tant que tel. La sauvegarde de sa culture et de ses contacts avec les langues autochtones sous-tend et alimente toutes les autres préoccupations de la nation métisse en tant que peuple. En décrivant l'importance des langues autochtones pour la culture métisse, Jim Penton s'est fait le porte-parole de beaucoup de Métis:

[TRADUCTION] Je ferai valoir avec force que tous les autochtones ont un droit inhérent à leur propre langue et à l'instruction dans cette langue. Si les gens n'ont pas de droits linguistiques ni de droits culturels, autant dire qu'ils n'ont aucun droit et que la loi n'a plus aucun sens. La Constitution du Canada devient vide de sens.

Le sénateur Jim Penton
Metis Nation of Alberta , Lethbridge (Alberta), 25 mai 1993

Une grande partie de l'analyse que nous avons consacrée aux cultures autochtones en général (voir le chapitre 6 du volume 3) s'applique également à la nation métisse, mais il convient d'ajouter quelques observations spécifiques. Nous aborderons tout d'abord la question du michif, la langue des Métis[38].

L'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991 (EPA) a révélé que les Métis utilisent les langues autochtones moins que les autres autochtones du Canada. Le michif, langue propre à la nation métisse de l'Ouest, n'est plus parlé de nos jours que par 1% de la population métisse âgée de plus de 15 ans. Fait alarmant, le nombre d'enfants de 5 à 14 ans parlant le michif

était trop peu important pour être mentionné dans l'enquête[39]. Les Métis sont plus nombreux à parler des langues amérindiennes ou inuit que le michif (voir tableau 5.13). Bien qu'il soit illusoire de s'attendre à ce que le michif devienne la langue vernaculaire autochtone de la nation métisse, il est tout à fait possible que les autres langues autochtones avec lesquelles les Métis ont été historiquement en contact jouent un rôle plus important qu'actuellement dans leur vie quotidienne.

TABLEAU 5.13
Locuteurs parlant une langue autochtone parmi la population s'identifiant comme autochtone, 1991

	Indiens En réserve		**Indiens Hors réserve**		**Métis**		**Inuit**		**Total**	
	5-14	**15 et +**	**5-14**	**15 et +**	**5-14**	**15 et +**	**5-14**	**15 et +**	**5-14**	**15 et +**
Terre-Neuve et Labrador	—	—	35,8	27,6	—	—	14,7	25,8	18,7	20,0
ële-du-Prince-Édouard	33,3	29,6	—	—	—	—	—	—	—	18,1
Nouvelle-Écosse	42,1	67,0	—	12,9	—	—	—	—	28,4	46,5
Nouveau-Brunswick	42,4	63,7	—	30,5	—	—	—	—	22,5	47,8
Québec	82,7	85,1	12,4	14,9	5,6	3,0	97,2	97,0	53,9	46,9
Ontario	52,0	62,1	3,2	12,2	—	4,6	—	—	12,6	24,8
Manitoba	53,4	81,6	8,0	36,1	3,7	15,7	—	—	23,3	43,8
Saskatchewan	36,6	69,6	15,2	43,0	6,5	31,6	—	—	19,8	48,0
Alberta	39,5	73,0	10,0	32,4	6,3	20,3	—	38,5	14,7	35,9
Colombie-Britannique	13,8	31,6	5,7	13,0	—	8,9	—	—	7,9	18,5
Yukon	—	27,9	9,2	18,5	—	—	—	—	9,2	19,4
Territoires du Nord-Ouest	30,0	76,9	38,7	70,5	12,9	24,7	76,8	86,2	60,8	74,3
Canada	44,3	65,4	9,0	23,1	4,9	17,5	67,0	74,6	21,4	35,8

Notes

Sur les 14 725 Métis âgés de 15 ans et plus (dans l'EPA de 1991) qui se disaient utilisateurs d'une langue autochtone, 10 340 parlaient le cri, 2 295 l'ojibwa; 820 le michif; 645 une langue athapascane, et 400 le chipewyan.

— = Chiffre trop minuscule pour être retenu; le coefficient de variation est supérieur à 33,3 %.

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, no 89-533 au catalogue.

On peut se demander pourquoi il faudrait se préoccuper de préserver et d'étudier une forme de communication qui n'est plus utilisée que par une poignée de personnes et qui semble peu susceptible de redevenir un jour une langue vivante pour une population importante. Et pourtant, personne ne remet jamais en doute l'intérêt de préserver le grec ancien ou le sanskrit. Les langues anciennes nous en disent long sur l'origine et la manière de penser des gens qui les ont forgées et utilisées, ce qu'ils appréciaient et comment ils vivaient. Elles nous apprennent également quantité de choses sur la façon dont une langue se développe et évolue. Comment rester insensible à la disparition définitive de tout un pan unique de l'histoire de l'humanité?

Le michif se trouve dans une situation particulièrement précaire. Les chiffres de l'EPA révèlent combien il sera difficile de sauver cette langue. Les efforts entrepris dans ce but seront coûteux, mais ils seront à coup sûr justifiés s'ils permettent d'empêcher la disparition de cette partie unique du patrimoine de l'humanité. Il est peut-être encore temps de sauver le michif, et les raisons ne manquent pas de faire des efforts héroïques pour prévenir sa disparition totale. Selon un linguiste hollandais, Pieter Bakker, il est de la plus haute importante d'étuder, de décrire et de préserver cette langue unique[40].

L'absence d'une assise territoriale au sein de laquelle les Métis pourraient parler, développer et promouvoir leurs langues, est un problème particulier qui touche la dimension linguistique de la culture métisse. L'EPA a révélé que la conservation des aptitudes linguistiques est fortement associée à un lieu ou un territoire où les autochtones constituent une majorité. En l'absence de communautés de ce genre, les aptitudes linguistiques ont, d'une manière générale, été perdues, processus connu sous le nom

d'assimilation linguistique[41]. Nous reviendrons à cette question au moment d'examiner la nécessité d'une assise territoriale pour la nation métisse.

La création d'écoles séparées métisses ou autochtones permettrait de remédier au problème de l'érosion linguistique. Les écoles séparées pourraient dispenser l'enseignement dans les langues autochtones, tout en permettant que l'influence du groupe, primordiale chez les enfants, vienne renforcer cet enseignement.

La famille a également un rôle important à jouer dans la préservation des langues. Les chances de survie d'une langue qui n'est pas parlée à la maison sont limitées. De nombreux parents et grands-parents métis ont perdu l'usage des langues autochtones et sont donc incapables de les transmettre. Même lorsque les membres plus âgés d'une famille connaissent une langue, ils hésitent parfois à la parler, parce qu'ils ont le sentiment qu'elle n'est pas adaptée à la vie moderne ou qu'elle constitue une cible propre à attirer la discrimination raciale. Cette attitude doit changer car, si l'on veut que la langue soit vivante et s'épanouisse, elle doit être transmise d'une génération à l'autre. (Pour une analyse plus détaillée du maintien des acquis linguistiques ainsi que de la préservation et du renouveau des langues, voir le chapitre 6 du volume 3.)

Les Métis eux-mêmes tentent de sauver le michif, comme l'indiquent certaines initiatives comme le lexique de la langue métisse établi par le père Guy Lavallée, o.m.i., prêtre d'origine métisse, ou la conférence sur le michif tenue en janvier 1994 à Yellowknife sous l'égide de la Métis Heritage Association.

Il est indispensable que les établissements d'enseignement canadiens reconnaissent que le michif est une langue autochtone menacée qui requiert d'urgence des mesures de préservation. Sans une telle reconnaissance et sans le maintien de la base linguistique actuelle et la création de possibilités d'apprentissage futures pour répandre son usage, le michif est condamné à disparaître. Le seul établissement d'enseignement en Amérique du Nord à offrir des cours de michif se trouve dans la réserve indienne de Turtle Mountain, dans le Dakota du Nord, et n'est pas facilement accessible aux étudiants métis vivant au Canada. Cet établissement fait un précieux travail. La station de radio locale a enregistré des histoires de «Roogaroo» (qui s'apparentent aux légendes indiennes de

«Windigo») et un dictionnaire michif publié au Canada a été produit à Turtle Mountain[42].

Comme toutes les langues autochtones menacées, le michif est une pièce unique dans la mosaïque humaine. La perte de ces langues et des richesses qu'elles véhiculent serait tragique pour l'humanité toute entière.

L'état des connaissances sur l'histoire de la nation métisse requiert aussi une attention spéciale.

Toute culture se nourrit du passé, et aucun moyen de communication, de masse ou réservé aux spécialistes, ne saurait expliquer une culture si son histoire n'est pas connue avec exactitude. L'image que nous avons présentée plus haut, selon laquelle une extrémité du pont que représente l'éducation doit être fermement ancrée dans le passé est aussi valable pour les sources d'apprentissage informel qu'elle l'est pour l'enseignement structuré.

La plupart des Canadiens connaissent mal l'histoire des Métis. Ils connaissent un peu Louis Riel et ont peut-être entendu parler de Gabriel Dumont. Mais beaucoup ne savent absolument pas qui était Cuthbert Grant, marchand de fourrures, héros de la bataille des Sept-Chênes, fondateur d'un grand établissement métis, magistrat et organisateur des services de police pour la colonie de la Rivière-Rouge. Qui connaît le poète populaire Pierre Falcon, le médecin et juge des régions pionnières John Bunn ou l'avocat, activiste politique et philanthrope Alexander Isbister? Combien savent que John Norquay, premier ministre du Manitoba au cours des premières années d'existence de la province, qui compte parmi ses dirigeants les plus populaires et les plus longtemps en fonction, était Métis? On a peu publié sur ces pionniers métis d'une stature exceptionnelle, et moins encore sur les innombrables autres personnages importants et les événements cruciaux de l'histoire de la nation métisse de l'Ouest. Et le peu qui a été publié n'est pas largement diffusé et donne trop souvent une vision déformée ou diffamatoire de la réalité.

Les lieux historiques comme Batoche, sur la rivière Saskatchewan Nord, et La Fourche, à Winnipeg, si chers à la nation métisse sont exploités par des autorités non métisses d'une façon qui déplait parfois aux Métis. Certains objets historiques sont exposés dans des endroits et des contextes

inconvenants, comme c'est le cas pour un mocassin que Louis Riel aurait porté sur l'échafaud et une mèche de cheveux censée avoir été prélevée sur son cadavre. Ces objets sont présentés au public à la Casa Loma, à Toronto, avec la cagoule qu'il portait lorsqu'il fut pendu, les menottes utilisées pour l'entraver et le certificat de décès établi par le coroner. Et la corde avec laquelle Riel fut pendu est exposée au musée de la GRC à Regina. Tout cela est dégradant pour la mémoire du héros de la nation métisse et fondateur du Manitoba.

S'ils sont mis en œuvre, les changements institutionnels proposés à l'égard de l'éducation postsecondaire stimuleront la recherche et les écrits sur l'histoire métisse et feront mieux connaître le patrimoine métis aux Métis eux-mêmes et aux autres Canadiens. Plus l'histoire des Métis sera connue rapidement, plus ces changements seront envisagés d'un œil favorable. Il est donc souhaitable de favoriser d'abord des projets conçus pour faire sortir de l'oubli l'histoire des Métis en la ramenant à la conscience des Canadiens. De tels projets pourraient inclure une aide financière publique à la recherche et aux publications (télévision, cinéma et autres médias, de même que les livres) sur l'histoire et la culture métisses; l'aménagement, sous la direction des Métis, des lieux historiques qui leur tiennent à cœur, et la remise en leur possession des objets qui appartiennent à leur histoire.

Recommandation

La Commission recommande:

4.5.6

Que, au moment de mettre en œuvre les recommandations formulées dans le volume 3, tous les gouvernements et organismes compétents tiennent compte de la situation particulière de la culture et des langues métisses.

Les gouvernements et les organismes privés devraient collaborer avec les représentants métis agréés sur les mesures pour préserver, développer et faire étudier les éléments de la culture métisse, y compris:

a) les langues autochtones, en vue d'encourager et d'aider les Métis à apprendre les langues autochtones avec lesquelles leurs ancêtres ont été historiquement en contact;

b) le michif, en vue d'appliquer, en collaboration avec les Métis et au moyen de fonds publics, des mesures spéciales, pour empêcher la disparition du michif et d'encourager et d'appuyer les recherches et l'enseignement du michif;

c) l'histoire et la culture des Métis, au moyen d'une aide financière à l'appui de la recherche et des publications pour faire connaître l'histoire et la culture de la nation métisse de l'Ouest, en faisant appel à diverses formes de communication telles que l'imprimé, la radio, la télévision, le cinéma, le théâtre et d'autres modes d'expression;

d) les lieux historiques, en vue d'établir des centres culturels et historiques métis d'envergure dans les lieux historiques importants, comme Batoche et La Fourche à Winnipeg, dont la propriété et l'exploitation seraient confiées à des représentants métis;

e) les objets historiques, en vue de rapatrier des collections publiques et privées les objets qui revêtent une importance particulière pour les Métis pour qu'ils puissent être présentés dans des lieux appropriés administrés par les Métis.

Bien que ces recommandations correspondent à celles que nous avons faites au chapitre 6 du volume 3 au sujet des cultures autochtones en général, il nous apparaît important de souligner que, en raison de la spécificité des facteurs culturels, il convient de les aborder d'une façon différente dans le contexte de chaque culture distincte.

Les terres et les ressources

Même s'il existe de nombreuses collectivités métisses au Canada, les seules qui soient comparables aux réserves quant à l'assise territoriale sont les établissements métis de l'Alberta, créés et administrés sous l'autorité de la *Metis Settlements Act* de cette province. Mais des doutes subsistent, comme nous l'avons indiqué, quant à la validité constitutionnelle de certaines dispositions de la loi et il serait extrêmement souhaitable de lever ces doutes par une modification constitutionnelle (voir recommandation 4.5.4).

Des assises territoriales adéquates ont toujours été essentielles au bien-être collectif, matériel et spirituel des peuples autochtones du Canada et sont au cœur de leurs droits ancestraux. Étant donné que les Métis n'ont pas les réserves auxquelles ont accès de nombreuses Premières nations, il est particulièrement important pour eux de disposer d'une assise territoriale leur appartenant en propre. La revendication de la nation métisse de l'Ouest à l'égard d'assises territoriales satisfaisantes mises à la disposition de tous ses citoyens a des fondements à la fois juridiques, moraux et politiques, que nous exposons en détail aux annexes 5A, 5B et 5C. Dans la présente section, nous en donnerons un bref aperçu.

L'argument juridique en faveur d'une assise territoriale et de ressources pour les Métis

Les arguments juridiques avancés à l'appui de la revendication de la nation métisse en vue d'être réintégrée dans ses assises territoriales sont complexes à l'extrême. Seuls les tribunaux peuvent statuer de manière concluante sur ces questions. Néanmoins, en guise d'arrière-plan de notre examen des arguments d'ordre moral et politique, nous passons en revue les arguments juridiques.

Les droits ancestraux que revendiquent les Métis — droits inscrits dans la common law et reconnus et confirmés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* — se fondent sur leurs origines autochtones. Un des plus fondamentaux de ces droits est le droit à une assise territoriale collective, auquel s'ajoutent les droits connexes à l'exploitation des ressources. La nation métisse affirme que celui-ci inclut un droit de propriété collective sur des terres appropriées dans son foyer national, où les collectivités métisses pourraient, en conformité de leurs propres lois, pratiquer la chasse, la pêche et la cueillette, et mener des activités importantes sur le plan culturel.

Ceux qui nient l'existence d'un droit de nature juridique des Métis à une assise territoriale et à une base de ressources font valoir que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne reconnaît et ne confirme que les droits «existants» et prétendent que de tels droits ne subsistent pas dans le cas des Métis puisqu'ils ont déjà été éteints, par la renonciation volontaire et par la suppression légale. La réponse de la nation métisse à cette affirmation est qu'il n'y a pas eu véritablement extinction. Elle affirme que, même si la

Loi de 1870 sur le Manitoba et l'*Acte des terres fédérales, 1879* renfermaient des dispositions pouvant être interprétées comme des mesures d'extinction, leur validité juridique est remise en cause en raison de leur formulation ambigu‘ et de nombreuses irrégularités qui ont marqué les négociations et leur administration.

L'obligation de fiduciaire est le deuxième argument juridique important que les Métis présentent à l'appui de leur revendication d'une assise territoriale et une base de ressources. Même si les tribunaux n'acceptent pas l'argument voulant que les nombreuses ambiguïtés et irrégularités associées à la *Loi de 1870 sur le Manitoba* ainsi qu'à la *Loi des terres fédérales* invalident toute extinction possible de ces droits ancestraux, les Métis font valoir que les ambiguïtés et l'omission d'empêcher les irrégularités, dont les autorités fédérales et provinciales avaient pleinement connaissance, constituent une violation de l'obligation de fiduciaire des gouvernements à l'égard des Métis. Cette obligation de fiduciaire est fondée en common law sur la *Proclamation royale de 1763* et, dans le cas des autochtones de l'Ouest, sur le *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest* de 1870[43]. Les Métis affirment que la seule réparation juridique appropriée de la présumée violation de l'obligation de fiduciaire est une indemnisation pour établir une assise territoriale et une base de ressources suffisantes.

La position des gouvernements fédéral et provinciaux sur la question semble être de nier l'obligation de fiduciaire à l'égard des Métis; d'affirmer que cette obligation, si tant est qu'elle existe, n'a pas été violée par des irrégularités, s'il y a eu violation de l'obligation, le temps qui s'est écoulé a supprimé tout droit de recours et, s'il existe encore un droit de recours, la réparation demandée est excessive. Les Métis ont des réponses en droit à chacune de ces objections.

La *Loi de 1870 sur le Manitoba* et la *Loi des terres fédérales* sur lesquelles s'appuient de nombreuses revendications de la nation métisse, sont à l'origine de deux catégories de problèmes juridiques. Une catégorie concerne l'appui que les deux lois apportent, soit à la revendication des Métis à l'égard du titre, soit à l'affirmation de la Couronne voulant qu'il ait été éteint.

L'autre catégorie vise les nouveaux droits créés par ces lois, entre autres: le

droit des enfants métis de bénéficier des 1,4 million d'acres de terres. Que ces droits puissent ou non se substituer aux droits ancestraux de la nation métisse, ce sont des droits juridiquement distincts et leur mise en œuvre entraîne toute une série de problèmes juridiques épineux. Tous les Métis qui possédaient ces droits ont-ils eu la possibilité d'en bénéficier? Est-ce qu'il y a eu des abus de confiance ou à des irrégularités dans certains cas? Le cas échéant, dans quelle mesure les représentants du gouvernement étaient-il en cause? Et s'ils n'étaient pas en cause, avaient-ils connaissance de transactions iniques ou auraient-ils dû l'être? Quel est l'effet juridique du passage du temps et de l'acquisition de droits concurrents par des tiers innocents?

La perspective d'une multitude de litiges concernant des revendications individuelles de cet ordre est un véritable cauchemar. Bien que nous ne puissions prédire l'issue vraisemblable de litiges particuliers, nous sommes sûrs qu'il ne serait guère souhaitable de confier le règlement de revendications individuelles de la nation métisse à un processus hasardeux, coûteux et très long. Un règlement négocié serait infiniment préférable.

La *Loi constitutionnelle de 1930* a constitutionnalisé les dispositions des *Accords de transfert des ressources naturelles*. C'est sur ces accords que la nation métisse de l'Ouest se fonde pour revendiquer des assises territoriales exclusives, analogues à celles des autres peuples autochtones du Canada. Par ailleurs, ses membres affirment qu'ils ont le droit, dans les trois provinces des Prairies, de chasser et de pêcher à des fins de subsistance à toutes les périodes de l'année sur les terres inoccupées de la Couronne et sur les autres terres auxquelles ils ont droit d'accès.

Lorsque la propriété des ressources naturelles, refusée aux provinces des Prairies au moment de leur entrée dans la Confédération, leur fut finalement concédée par la modification constitutionnelle de 1930, elle fut assujettie à certains droits ancestraux d'exploitation des ressources:

Pour assurer aux Indiens de la province la continuation de l'approvisionnement de gibier et de poisson destinés à leurs support et 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, lesdits 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 toute saison de l'année sur toutes les terres inoccupées de la Couronne et sur toutes les autres terres auxquelles lesdits Indiens peuvent avoir un droit d'acès[44].

On peut soutenir plausiblement que les Métis des Prairies bénéficient de garanties identiques ou analogues à celles des Premières nations en ce qui concerne la chasse pour leur subsistance. Les autorités provinciales ne partagent pas ce point de vue et essaient actuellement d'appliquer les lois provinciales de protection de la faune à l'endroit des Métis des Prairies qui chassent ou pêchent pour leur subsistance sur les terres inoccupées de la Couronne. Les Métis invoquent la garantie de 1930, mais les décisions judiciaires sur la question n'ont pas été concluantes jusqu'à présent. Certains litiges actuellement en instance pourraient finalement trancher la question.

L'argument moral et politique en faveur d'une assise territoriale et de ressources pour les Métis

Quelle que puisse être la situation juridique, il est clair de l'avis de la Commission que la nation métisse de l'Ouest a qualité, sur le plan tant moral que politique, pour avoir accès à des assises territoriales et posséder des droits d'utilisation des terres de manière à répondre à ses aspirations légitimes en tant que peuple autochtone.

Le fondement de l'argument moral dépend, dans une certaine mesure, de faits historiques qui sont difficiles à établir et qui diffèrent considérablement d'une région à l'autre (voir annexe 5C). Ce qu'on peut affirmer avec certitude, c'est que, en raison de politiques gouvernementales et d'irrégularités dans leur mise en œuvre au cours des années passées, les membres de la nation métisse, sans qu'il y ait eu faute de leur part ou de la part de leurs ancêtres, se sont trouvés dépossédés des assises territoriales collectives qui permettaient autrefois à leurs ancêtres de subvenir à leurs besoins.

Les opinions divergent quant à savoir si l'on peut reprocher cet état de choses aux gouvernements. D'aucuns affirment que la dépossession des Métis de l'Ouest fut un objectif délibéré des politiques relatives aux terres fédérales à partir de 1870[45]; d'autres, que leur dépossession est l'une des conséquences inexorables des lois du marché, auxquelles de nombreux

Métis se sont volontairement soumis[46].

Notre conclusion est que, même si l'on ne peut souscrire entièrement au premier point de vue, il faut manifestement rejeter le second. Abstraction faite de tous les éléments de preuve qui ne font pas l'unanimité, il est indubitable que les gouvernements du Canada et des provinces des Prairies doivent assumer la responsabilité principale de l'absence d'assise territoriale et de base de ressources adéquates des Métis d'aujourd'hui. Certains faits sont incontestables:

• les promesses orales faites aux Métis du Manitoba en 1870 n'ont jamais été respectées;

• les avantages qui furent finalement conférés aux Métis par la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et la *Loi des terres fédérales* ont été, pour la plupart, reportés si longtemps que leur valeur s'est gravement effritée sous l'effet de l'afflux massif de nouveaux colons qui se sont emparés de beaucoup des terres les plus productives, et de la décision de nombreux Métis découragés de migrer vers l'ouest;

• les dispositions de la *Loi des terres fédérales* ont été imposées aux Métis sans négociation;

• la plus grande partie des terres qui auraient pu être mises à la disposition des Métis en vertu de la *Loi des terres fédérales* étaient situées trop loin de l'endroit où ils vivaient pour qu'ils puissent en avoir la jouissance; il en était de même des bureaux gouvernementaux d'enregistrement des transactions foncières;

• les «transactions commerciales» au cours desquelles de nombreux Métis ont été dépouillés de leurs terres se caractérisaient par des pratiques douteuses frauduleuses de la part d'agents des terres du secteur privé et, à l'occasion, par des fonctionnaires;

• le gouvernement du Canada savait pertinemment que ces pratiques douteuses et frauduleuses avaient cours à grande échelle, mais il a négligé de prendre des mesures de prévention efficaces ou d'offrir réparation pour le préjudice causé;

• les Métis se sont vu refuser le droit que possèdent les «Indiens» en vertu des *Accords de transfert des ressources naturelles* de chasser et de pêcher pour leur subsistance sur les terres inoccupées de la Couronne.

Même si l'on écarte globalement toutes les questions controversées relatives aux droits d'ordre juridique et moral des Métis de l'Ouest, les faits indéniables susmentionnés, considérés à la lumière des obligations de fiduciaire des gouvernements à l'égard des Métis, confèrent à la nation métisse le droit moral irréfutable à une assise territoriale exclusive de même que des droits équitables d'exploitation des ressources fauniques sur les terres inoccupées de la Couronne.

L'argument politique en faveur de la restauration des assises territoriales des Métis est encore plus solide que l'argument moral. Comme nous l'avons expliqué au chapitre 3 du volume 2, le droit politique des peuples autochtones à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale est bien établi. À notre avis, la nation métisse de l'Ouest a presque certainement atteint le point d'évolution sociale et politique lui permettant d'exercer ce droit. Nous serions fort étonnés si, aux termes d'une politique raisonnable de reconnaissance, elle se voyait refuser le statut de nation. La possession d'une assise territoriale est indispensable au plein exercice du statut de nation, en particulier lorsqu'il s'agit d'une nation autochtone, qui entretient de tout temps un lien intime avec la terre. Pour que la nation métisse puisse réaliser ses aspirations économiques, gouvernementales et culturelles, il est essentiel qu'elle dispose d'une assise territoriale satisfaisante.

Pour la nation métisse, la réponse à la question juridique de son droit à une assise territoriale historique est d'une importance secondaire puisque ses membres sont convaincus que, même si le droit a été éteint, il y a eu à la base des injustices et des vices de forme tels que le principe d'équité exige la restitution de ce qui a été pris. Quoi qu'il en soit, ils affirment qu'une assise territoriale est indispensable pour accéder au rang de nation à part entière. Ils considèrent la création des établissements métis de l'Alberta comme un début prometteur mais insuffisant vers la restauration de leur assise territoriale et demandent que le processus soit maintenant mené à terme.

Nous sommes du même avis. L'accession au rang de nation et l'autonomie

gouvernementale qu'elle implique nécessitent un ancrage territorial. Cela ne veut pas dire que la région gouvernée doit coïncider exactement avec le territoire sur lequel existent des droits territoriaux exclusifs. La reconnaissance de l'autorité gouvernementale de la nation sur ses citoyens répartis dans le territoire de son foyer national serait compatible avec l'existence d'un nombre relativement restreint de territoires métis exclusifs éparpillés dans le foyer national. L'autonomie gouvernementale des Métis, cependant, n'aurait pas vraiment de sens sans certains territoires exclusifs de ce genre, situés à des endroits appropriés et comportant une superficie et des ressources suffisantes pour encourager l'épanouissement de la culture qui donne son sens à l'autonomie gouvernementale, pour permettre aux citoyens, où qu'ils résident, d'en bénéficier et pour donner une base économique satisfaisante à la nation. Même si cette assise territoriale était principalement rurale, un volet urbain serait également requis. Pour ceux qui habitent dans les villes, comme c'est le cas de nombreux Métis, des bases territoriales urbaines appropriées sont également nécessaires, ainsi que nous l'avons expliqué dans notre analyse générale des terres et des ressources (voir également l'annexe 5C).

Mais tout le monde n'est pas sensible aux arguments fondés sur les droits; certains ont besoin qu'on leur donne des raisons pratiques irréfutables. La raison la plus pragmatique en faveur d'une solution politique à la question de l'assise territoriale est peut-être que l'attente d'une solution juridique complète prolongerait une situation déjà intolérable et nécessiterait des quantités énormes d'argent et d'énergie.

Le nombre d'assises territoriales de la nation métisse, leur superficie et leur emplacement ainsi que les conditions et les restrictions en vertu desquelles elles seraient établies et gérées sont matière à négociation et, en conséquence, la Commission n'a guère de recommandations à faire à cet égard. Quelques lignes directrices générales peuvent néanmoins être utiles. Il est certain que les assises territoriales doivent permettre, par le type de terres qu'elles regroupent, leur superficie et leur l'emplacement, de tenir compte à la fois des besoins résidentiels des Métis et des formes

d'exploitation raisonnable des ressources auxquelles ils se livrent dans chaque région. On ne saurait s'attendre à ce que toute personne métisse ayant accès à une assise territoriale particulière y vive nécessairement. La propriété exclusive de l'assise territoriale collective serait attribuée en règle

générale à la nation métisse, mais rien n'empêcherait que la totalité ou une partie de cette assise soit partagée dans certains cas avec d'autres groupes autochtones et avec des non-autochtones, et il serait parfois souhaitable de conclure des ententes de cogestion pour l'exploitation de certaines ressources.

Si l'analyse ci-dessus a mis l'accent sur la situation de la nation métisse de l'Ouest, il ne faut pas oublier que les Métis de l'Est, dont nous examinerons la situation de manière plus approfondie ultérieurement, ont également des raisons légitimes qui motivent leurs revendications territoriales.

Recommandation

La Commission recommande:

4.5.7

Que les gouvernements du Canada et des provinces et territoires concernés soient disposés à céder, par la voie de négociations avec chaque nation reconnue du peuple métis, des assises territoriales, dont le nombre, la superficie, l'emplacement et la qualité seront suffisants pour permettre la réalisation des aspirations sociales, culturelles, politiques et économiques légitimes de la nation.

On ne saurait s'attendre à ce que ce processus soit rapide ni facile. Il ne fait guère de doute que les négociations traîneront en longueur et qu'il y aura de nombreuses situations à dénouer. Mais il y a un point que l'on peut et que l'on devrait régler rapidement, à savoir la confirmation constitutionnelle des terres d'établissement des Métis de l'Alberta, dont nous avons parlé ci-dessus (recommandation 4.5.4).

Les droits d'exploitation des ressources autochtones ne doivent pas nécessairement tous s'exercer sur des territoires exclusivement autochtones. Nous avons signalé que les «Indiens» des provinces des Prairies ont le droit, en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1930*, de chasser, de prendre le gibier au piège et de pêcher «pour se nourrir […] sur toutes les terres inoccupées de la Couronne et sur toutes les autres terres auxquelles lesdits Indiens peuvent avoir un droit d'accès». Nous ne savons pas encore si ce droit sera reconnu par la loi aux Métis, mais il devrait l'être

à notre avis, pour des raisons d'ordre moral et politique. Les Métis des provinces des Prairies ont le même besoin et, selon nous, le même droit moral que les membres des Premières nations de tirer leur subsistance des terres inoccupées de la Couronne. Nous exhortons donc les gouvernements des trois provinces auxquelles s'applique la *Loi constitutionnelle de 1930*, soit le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta, à reconnaître le droit de tous les citoyens de la nation métisse de se prévaloir de l'exemption légale aux fins de subsistance. Bien qu'il n'existe pas de garantie officielle équivalente pour les régions situées à l'extérieur des provinces des Prairies, nous pensons que les Métis et les autres autochtones habitant ces régions et dont les droits ancestraux n'ont jamais été éteints devraient avoir le même droit et que celui-ci devrait s'étendre à la pêche dans les eaux marines publiques.

Cette question s'avère d'autant plus urgente que les Métis ne disposent pas d'une assise territoriale suffisante. Comme ils n'ont ni assise territoriale leur appartenant en propre, ni la possibilité qu'ont les membres des Premières nations des Prairies de chasser à toutes les époques de l'année pour leur subsistance sur les terres inoccupées de la Couronne, les Métis risquent de perdre leurs liens ancestraux avec la terre. Par conséquent, bien que la disposition d'exemption aux fins de subsistance de la loi de 1930 puisse en fin de compte devenir un élément de la négociation des revendications territoriales, sa confirmation ne peut attendre la conclusion des négociations. L'adoption de mesures immédiates par les gouvernements des provinces des Prairies mettrait fin au coûteux litige en instance et aiderait les Métis à rester en contact avec la terre pendant la poursuite des négociations territoriales. Dans certains cas, la nécessité de modifier les politiques provinciales concernant l'exploitation des ressources fauniques par les Métis à des fins de subsistance est particulièrement urgente puisque les personnes touchées en ont besoin pour se nourrir. Ce sont les plus démunis qui ont été frappés le plus durement par le fait que les Métis sont privés de cette exemption. Ils ne devraient pas avoir à attendre l'issue de négociations politiques prolongées pour nourrir leur famille.

Recommandation

La Commission recommande:

4.5.8

Que les gouvernements du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta

a) reconnaissent immédiatement que le droit accordé par la *Loi constitutionnelle de 1930* aux «Indiens» de ces provinces de chasser, de piéger et de pêcher à des fins de subsistance en toute saison sur les terres inoccupées de la Couronne et sur les autres terres auxquelles ils ont un droit d'accès s'applique à toutes les personnes métisses de ces provinces;

b) consultent les chefs de la nation métisse pour déterminer qui peut être reconnu comme une personne métisse à ces fins;

c) accordent le même droit aux Indiens non inscrits résidant dans les provinces des Prairies une fois qu'ils auront démontré leur ascendance autochtone selon la méthode équitable qui sera prescrite;

d) accordent le même droit aux autochtones résidant à l'extérieur des provinces des Prairies, à moins qu'il n'ait été éteint par une mesure d'extinction exécutoire et, que ce droit soit étendu, lorsqu'il y a lieu, aux eaux publiques.

D'autres mesures provisoires seront probablement nécessaires. Si les négociations territoriales des Métis se révèlent aussi lentes que nous le prévoyons, il faudra, en attendant leur aboutissement, trouver ailleurs les avantages économiques associés à une assise territoriale. Si l'on peut accorder un certain soutien sous forme de subventions, il serait préférable à tout point de vue que ce soutien provienne d'entreprises liées à la terre. Nous exhortons par conséquent les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à envisager la conclusion d'accords d'utilisation temporaire des terres avec la nation métisse pendant la poursuite des négociations en vue de l'attribution d'une assise territoriale permanente. Il est également possible qu'il soit mutuellement avantageux de négocier des accords d'utilisation des terres de plus longue durée, peut-être sur une base d'exploitation mixte et avec d'autres intérêts autochtones ou privés.

Recommandation

La Commission recommande:

4.5.9

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux

a) soient disposés à conclure des accords provisoires d'utilisation des terres avec les nations métisses pendant que les négociations territoriales sont en cours;

b) soient disposés, lorsqu'il y a lieu, à envisager des accords d'utilisation des terres de plus longue durée avec les nations métisses, éventuellement en association avec d'autres intérêts autochtones ou privés.

L'autonomie gouvernementale

Comme nous l'avons affirmé dans notre examen de la situation constitutionnelle, *Partenaires au sein de la Confédération*, et exposé plus en détail dans le chapitre 3 du volume 2 du présent rapport, tous les peuples autochtones ont, parmi leurs droits ancestraux, le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale[47]. Le droit de la nation métisse de se gouverner est par conséquent indéniable.

Nous savons pertinemment que certains Métis, bien que fiers de leur patrimoine et imprégnés de la culture métisse, sont satisfaits des arrangements gouvernementaux existants et ne souhaitent pas que des structures gouvernementales métisses viennent encore compliquer le tableau. C'est naturellement leur droit démocratique de rejeter l'autonomie gouvernementale. Selon nous, c'est aux Métis de décider, mais nous pensons qu'à l'heure du choix, la majorité d'entre eux opteront pour l'autonomie gouvernementale.

Historiquement, la nation métisse de l'Ouest a exercé à plusieurs reprises et à de nombreux égards un pouvoir gouvernemental. Les gouvernements provisoires instaurés par Riel en 1869-1870 et en 1884-1885 en sont les exemples les plus connus. Aujourd'hui encore, les structures gouvernementales des établissements métis de l'Alberta prouvent que la nation métisse est capable d'exercer l'autonomie gouvernementale. Les organisations provinciales et territoriales franchissent actuellement une étape de transition, les associations bénévoles et les groupes de pression cédant la place à des organismes quasi gouvernementaux. Le Ralliement

national des Métis s'est doté d'organes gouvernementaux à l'échelle de la nation et la Metis Nation of Saskatchewan a déjà promulgué des lois sur la conservation de la faune à l'intention de ses citoyens. Les négociations constitutionnelles fructueuses menées par le Congrès des peuples autochtones (quand il s'appelait encore le Conseil national des autochtones du Canada) et le Ralliement national des Métis avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux confirment la capacité de la nation métisse de conduire sa propre diplomatie intergouvernementale.

Les modalités selon lesquelles sera exercé le droit à l'autonomie gouvernementale et qui présideront à son intégration avec d'autres pouvoirs publics restent à déterminer par chaque peuple autochtone et par la négociation entre les gouvernements. La Commission n'a donc pas à suggérer la ou les formes que devrait prendre l'autonomie gouvernementale des Métis. Cependant, les structures gouvernementales doivent être en mesure de servir des citoyens répartis entre plusieurs provinces et territoires:

• dans un certain nombre de collectivités à majorité métisse qui disposent d'assises territoriales adjacentes de taille appréciable;

• dans plusieurs collectivités à majorité métisse qui sont dépourvues d'assises territoriales adjacentes;

• dans plusieurs grandes régions urbaines dont la population est diversifiée;

• dans de nombreuses zones rurales et urbaines plus petites dont la population est diversifiée.

Dans une large mesure, les structures sont déjà en place. Il ne manque plus que les assises territoriales et les bases de financement, une reconnaissance de la part des autres pouvoirs publics et un accord sur les rôles respectifs et l'intégration. Les négociations visant à mettre en place ces éléments manquants devraient avoir abouti depuis longtemps.

Recommandation

La Commission recommande:

4.5.10

Que les gouvernements du Canada et des provinces et territoires concernés

a) soient disposés à négocier immédiatement avec les représentants métis appropriés (de même que, le cas échéant, avec d'autres gouvernements autochtones) la manière dont sera reconnue l'autonomie gouvernementale des Métis par les autres gouvernements et les modalités d'intégration et d'aide dans un but d'autosuffisance financière;

b) cherchent indépendamment et rapidement à régler les autres aspects de l'autonomie gouvernementale qui ne dépendent pas des facteurs relatifs à l'assise territoriale, même s'il est approprié qu'une partie de ces négociations se déroule dans le contexte des négociations sur l'assise territoriale de la nation.

L'accès des Métis aux programmes de prestations aux autochtones

Les Métis ont été défavorisés au cours des années, de même que les Indiens non inscrits, du fait qu'on leur a refusé l'accès à des programmes — des soins de santé non assurés à l'éducation postsecondaire — offerts aux autres peuples autochtones. (On trouvera une analyse plus détaillée aux chapitres 3 et 5 du volume 3.)

Certains demandent l'égalité d'accès à la fois immédiate et rétroactive aux programmes dont ils ont été exclus. Bien qu'elle reconnaisse le préjudice très grave causé aux Métis par leur privation, depuis plus d'un siècle, des avantages offerts sous l'autorité du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la Commission estime que des règlements négociés sont préférables à la perpétuation du paternalisme du passé et à son extension aux Métis. À notre avis, il conviendrait de privilégier des accords négociés permettant à toutes les nations autochtones, y compris les nations métisses, de prendre un jour en charge leurs propres programmes de prestations. Ces programmes seraient assortis de mesures provisoires pertinentes telles que le fonds de bourses autochtones dont nous avons parlé dans le chapitre 5 du volume 3. Nous sommes d'accord cependant pour que l'égalité d'accès s'applique à l'avenir à tous les

nouveaux programmes destinés aux autochtones, sauf décision contraire de la part des Métis. Plus les négociations véritables de nation à nation sur l'avenir de la nation métisse seront menées rapidement, moins on aura besoin de ce genre de mesures provisoires.

Conclusion

Les citoyens de la nation métisse de l'Ouest ont des modes de vie très variés. Certains habitent en milieu rural et d'autres en ville. Ils gagnent leur vie en exerçant des activités dans pratiquement tous les secteurs de l'économie, depuis les occupations autochtones ancestrales de piégeage et de pêche, jusqu'à l'agriculture, le commerce et les professions de médecin, ingénieur, architecte, journaliste ou avocat. On les trouve dans toutes les couches sociales et à tous les niveaux de scolarité, quoiqu'ils soient, en moyenne, beaucoup moins bien nantis sur le plan économique et moins instruits que les autres Canadiens. Mais leur patrimoine métis commun transcende ces différences, patrimoine qui s'est forgé dans le partenariat historique des autochtones et des Européens pour la traite des fourrures qui a ouvert le nord-ouest de l'Amérique du Nord au reste du monde et qui est un élément vital pour tout citoyen de la nation métisse.

La nation métisse lutte pour la sauvegarde de sa culture et contre la discrimination. Sa détermination a été éprouvée dans les conflits beaucoup plus acharnés qu'elle a connus, et ses dirigeants ont foi en la victoire sur plusieurs fronts. D'importantes affaires en instance concernant les droits territoriaux et les droits d'exploitation des ressources naturelles cheminent inexorablement vers la Cour suprême du Canada, et d'autres contestations sont envisagées. Même s'ils espèrent que leurs droits légaux seront en fin de compte confirmés par les tribunaux, les dirigeants métis reconnaissent que l'aspect juridique est moins important à long terme que l'aspect moral et politique de leurs droits. Ils mènent par conséquent des initiatives sur le front politique, et nous espérons que les autres gouvernements canadiens seront suffisamment avisés pour explorer avec eux les avenues qu'ils proposent.

À l'aube du XXe siècle, la nation métisse s'est retrouvée déracinée, dispersée et découragée. Les Métis sont déterminés à reprendre avant la fin de ce siècle la place qui leur revient en tant que peuple autochtone exerçant l'autonomie gouvernementale, pourvoyant à ses propres besoins

et en pleine possession de ses moyens culturels dans une société canadienne davantage consciente de l'égalité.

3. Les autres Métis[48]

3.1 Histoire

Indépendamment de la nation métisse de l'Ouest, plusieurs collectivités métisses ont vu le jour dans la partie est du Canada. Certaines d'entre elles sont même antérieures à la création de la nation métisse de l'Ouest[49]. L'histoire des Métis qui ne font pas partie de la nation métisse de l'Ouest n'est pas facile à retracer. D'abord, les historiens ne se sont guère intéressés à leur passé. Et si l'histoire de la nation métisse de l'Ouest est peu connue de la plupart des Canadiens, celle des «autres Métis» est pratiquement inconnue. Ensuite, leur histoire est constituée de plusieurs segments en grande partie sans rapport les uns avec les autres, dans la mesure où chacun se rapporte à une région géographique différente. Le mieux que nous puissions faire est de donner un aperçu succinct pour chacune des régions visées, aperçu qui renvoie à une histoire complexe qui reste à écrire.

Étant donné que les recommandations concernant la nation métisse de l'Ouest semblent applicables aux autres Métis également, avec les adaptations qui s'imposent, nous ne formulerons pas de recommandations dans la présente section.

Le Labrador

Avant même les voyages d'exploration de Jacques Cartier dans les années 1530, les navires européens venaient pêcher dans le détroit de Belle Isle. Plus tard, des pêcheurs non autochtones sont venus de Terre-Neuve. La plupart de ces hommes demeuraient le plus souvent à bord de leur navire (ce qui leur a valu le nom de *floaters*), mais certains établissaient des campements à terre (ce qui leur valut, selon qu'ils étaient saisonniers ou permanents, le nom de *livyers* ou de *settlers*). Inévitablement, il y eut des relations entre les hommes qui demeuraient sur la côte et les femmes de la population indigène inuit et innue. La population métisse du Labrador est apparue vers la fin du XVIIIe siècle, lorsque les enfants et les petits-

enfants issus de ces unions commencèrent à former des communautés distinctes, avec un mode de vie original[50]. Le mémoire de la Labrador Métis Association décrit ainsi les origines de ce peuple:

[TRADUCTION] Pendant de nombreuses générations […] avant que Terre-Neuve et le Labrador ne se rattachent au Canada et même longtemps avant que le Canada n'existe en tant que pays, les Métis du Labrador, qu'on appelait alors couramment *livyers* ou *settlers*, vivaient sur la côte, tant la côte nord que la côte sud, en parfaite harmonie avec la terre et la mer, tout comme leurs voisins inuit et indiens. On peut en dire autant des personnes qui s'établirent par la suite dans la région du lac Melville et devinrent les trappeurs légendaires du centre du Labrador. […]

Les habitants de Paradise River, Black Tickle et Pinsent's Arm, sur la côte sud [qui se désignent eux-mêmes par le terme «Métis»] ne sont, pour l'essentiel, pas différents des Inuit de Rigolet, de Postville ou de Makkovik, sur la côte nord. [Ce] n'est que la géographie et l'attitude des gens de l'extérieur qui les distinguent de leurs semblables. […]

Je tiens à vous préciser, ainsi qu'au Canada, que nous ne sommes pas des *livyers*. Nous ne sommes pas des *settlers*. Nous sommes des Métis: les descendants des Indiens ou des Inuit et des Européens qui, il y a longtemps, se sont établis sur cette terre magnifique mais peu hospitalière, à une époque où d'autres la considéraient comme «la terre que Dieu donna à Caïn».

Bernard Heard
Labrador Métis Association
Happy Valley (Terre-Neuve et Labrador)
16 juin 1992

Il importe que cette affirmation selon laquelle les Métis du Labrador ne sont, pour l'essentiel, pas différents des Inuit ne soit pas mal comprise. Il est peut-être vrai que c'est uniquement la géographie et l'attitude des gens de l'extérieur qui séparent ces deux groupes, mais ces deux facteurs ont été importants dans le façonnement des cultures métisses et dans leur isolement, partout où elles se sont implantées.

Alors que les activités économiques et les modes d'exploitation des ressources des Métis du Labrador étaient analogues à ceux des Inuit et des

Innus des régions environnantes, il y a toujours eu entre ces peuples un clivage social et géographique. Cette identité différente s'est traduite par le développement d'une vingtaine de collectivités à prédominance métisse à partir du secteur nord du lac Melville vers le sud jusqu'au détroit de Belle Isle. Dans le nord de cette région, les collectivités sont surtout inuit; dans le sud et l'ouest, elles sont principalement innues. On peut donc circonscrire une région géographique qui renferme des localités peuplées surtout par des autochtones qui se démarquent depuis longtemps des autres autochtones et des non-autochtones de la région. Ils dépendent en grande partie pour leur subsistance des activités saisonnières de la chasse et de la pêche et ont un mode de vie dont l'origine remonte à des temps anciens. Le territoire au sein duquel ils ont traditionnellement exercé leurs droits d'exploitation des ressources fauniques chevauche celui des habitants innus de la région.

Comme l'énonce le mémoire de la Labrador Métis Association, les Labradoriens qui ont des ancêtres d'origine européenne et autochtone ne se présentent pas toujours personnellement comme des Métis. Le terme est d'usage relativement récent au Labrador, où il est utilisé surtout depuis l'inclusion des Métis dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Selon certains membres de la nation métisse de l'Ouest, il n'est pas approprié que les Labradoriens adoptent maintenant ce terme qu'ils n'employaient pas dans le passé. La position de la Labrador Métis Association et de ses membres sur la question est que ce qui compte n'est pas le terme utilisé — autrefois ou maintenant — mais le *fond*, c'est-à-dire leur ascendance et leur identité. Bien qu'ils n'aient jamais éprouvé jusqu'à présent le besoin de se faire appeler autrement que *livyers*, *settlers* ou «Labradoriens», ils ont toujours su qu'ils étaient des autochtones d'ascendance mixte vivant depuis longtemps dans des collectivités distinctes et ayant adopté des habitudes de vie originales. C'est précisément, à leur avis, ce que signifie le mot «Métis», à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ils revendiquent donc désormais les droits ancestraux que la Constitution décrit comme étant accessibles aux peuples métis.

Il semble évident que les Métis du Labrador forment un peuple autochtone au sens de l'article 35. Ils se distinguent sur le plan social et géographique, ils ont la conscience collective et la cohésion propres à un peuple ainsi qu'une relation typiquement autochtone avec le milieu naturel. Leurs institutions politiques ne sont pas aussi développées que celles de

certaines autres nations autochtones, mais elles le seront sans doute bientôt. Ils ont vraisemblablement les qualités requises pour être considérés comme une nation en vertu de la politique de reconnaissance que nous avons proposée. Étant donné que les Métis du Labrador forment sans doute un peuple et qu'ils sont indéniablement autochtones, le fait de les inclure dans la catégorie des Métis ou celle des autochtones aux fins de la Constitution ne nous apparaît pas d'une importance vitale aux yeux de la loi. Mais pour des raisons sociales et politiques, nous pensons qu'ils ont le droit de se présenter comme Métis, si c'est ainsi qu'ils souhaitent se présenter.

Les Métis du Labrador n'ont jamais été signataires d'un traité. En revanche, jusqu'à récemment, les pouvoirs publics n'entravaient guère leurs pratiques d'exploitation des ressources naturelles de leur région. En somme, les pouvoirs publics leur prêtaient peu d'attention. Récemment, toutefois, leurs activités d'exploitation des ressources fauniques ont été entravées par le gouvernement à un point tel qu'ils y voient une violation de leurs droits ancestraux. Cette prétention est actuellement devant les tribunaux. Une revendication territoriale collective est également à l'étude[51].

Les Maritimes

Les Métis originaires des provinces Maritimes peuvent également faire remonter la naissance de leurs collectivités aux premiers contacts entre les populations autochtones (Micmacs ou Malécites) de la région et les nouveaux arrivants français ou britanniques. Au début du XVIIIe siècle, des récompenses étaient offertes par les autorités britanniques aux sujets britanniques qui épousaient des Indiennes[52]. Les descendants de ces mariages entre autochtones et Européens se regroupaient souvent, comme au Labrador, dans des collectivités différentes de celles des deux peuples dont ils étaient issus[53].

Comme la plupart des habitants des Maritimes de l'époque, les Métis furent profondément affectés par l'expulsion des Acadiens sur l'ordre des Britanniques entre 1755 et 1763. Néanmoins, les collectivités métisses persistèrent ou se reconstituèrent dans de nombreuses régions des provinces actuelles de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick. L'un des usages consignés les plus anciens du mot Métis (en réalité «Isle Mettise») apparaît sur une carte établie en 1758 dans la région baignée par

la rivière Saint-Jean[54].

La New Brunswick Association of Métis and Non-Status Indians affirmait dans un mémoire présenté en 1984 au Conseil national des autochtones du Canada que les Métis étaient, dans les premières années, généralement inclus en tant qu'«Indiens» dans les traités conclus avec les Malécites et les Micmacs[55]. C'était toutefois à titre d'*individus* car, même si certains Métis des Maritimes participèrent en leur qualité d'Indiens à la conclusion de traités, ils ne le firent pas collectivement *en tant que peuple*, malgré le fait que les négociateurs du gouvernement semblent avoir été au courant de leur culture et de leur identité différentes. À partir de la fin des années 1870, on abandonna l'habitude de traiter les Métis comme des Indiens dans le cadre des traités et on apporta une série de modifications à la *Loi sur les Indiens* dans le but de favoriser l'émancipation des Métis et d'autres personnes qui avaient été au préalable considérées comme des Indiens. Bref, le gouvernement du Canada choisit délibérément de ne pas reconnaître l'existence des Métis du Nouveau-Brunswick en tant que peuple.

Le Québec

On retrouve au Québec certaines des origines les plus lointaines de la nation métisse de l'Ouest, étant donné que les premiers coureurs des bois français qui pratiquèrent la traite des fourrures dans l'Ouest venaient du bassin inférieur du Saint-Laurent. Leur installation dans le bassin des Grands Lacs donna naissance à certaines collectivités métisses parmi les plus clairement identifiables d'Amérique du Nord et, par la suite, leur déplacement vers l'Ouest culmina avec l'arrivée de ceux qui montèrent aux barricades avec Louis Riel et Gabriel Dumont. Dans la mesure où l'on parle de l'élément d'origine française de la nation métisse, on peut dire par métaphore la culture métisse a été conçue au Québec, a été en gestation en Ontario et est née dans les plaines de l'Ouest[56].

La question de savoir si le mariage des Indiennes avec les premiers colons français de la Nouvelle-France fut jamais un volet important de la politique coloniale officielle du Régime français, comme ce fut apparemment le cas pour les Britanniques de l'Acadie, ne fait pas l'unanimité chez les historiens. Nul doute que Champlain appuyait l'adoption d'une telle politique, mais il ne semble pas qu'elle ait été officialisée. Rien n'est sûr en ce qui concerne les

administrations suivantes[57]. Avec ou sans l'encouragement des pouvoirs publics, les mariages mixtes entre Français et autochtones furent une réalité importante de la société québécoise de l'époque, en raison de leur nombre (en particulier à l'époque où l'immigration féminine était rare). C'est ainsi que se constituèrent des collectivités distinctes, peut-être parce que les Européens arrivèrent en Amérique du Nord avant la mise en place des institutions.

Collectivement, les Métis constituent au Québec une présence qu'on ne peut ignorer. La province de Québec compte actuellement 8690 personnes qui se sont déclarées métisses dans l'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991 de Statistique Canada[58]. La Commission a reçu plusieurs mémoires convaincants et éclairants au nom des Métis du Québec, certains provenant d'organisations comme l'Association des Métis et des Indiens hors réserve du Québec et la Nation Métis au Québec. Certaines personnes venues témoigner ont parlé des Métis du Québec comme de «la douzième nation autochtone distincte dans la province de Québec et […] la cinquante-cinquième nation autochtone au Canada[59]» et, faisant valoir leur caractère distinct en tant que nation, ont souligné qu'elles ne devraient pas plus être considérées comme des Indiens vivant hors réserve que les Québécois ne devraient être considérés comme des franco-

phones vivant à l'extérieur de France[60]. Ces personnes ont souligné leur origine ancienne, le nombre de collectivités métisses au Québec et leur permanence:

[TRADUCTION] Nous avons formé peu à peu nos propres communautés en fonction de notre propre réalité. Les communautés constituées par les colons européens et celles des autres nations autochtones ne nous acceptaient pas.

Élizabeth LaMadeleine
Nation Métis au Québec
Montréal (Québec), 28 mai 1993

Notre population a développé au cours des siècles ses propres communautés physiques avec une structure communautaire sociale, politique et culturelle qui nous est propre et que nous désirons préserver tout comme les autres nations autochtones. L'île du Grand-Calumet, Fort-

Coulonge, Saint-Épiphane, Otter Lake, Quyon, Mont-Laurier, Chicoutimi, Trois-Rivières, Les Escoumins en sont des exemples.

Sylvie Plouffe
Nation Métis au Québec
Montréal (Québec), 28 mai 1993

On vous a dit dans le texte très clairement, qu'on ne vit pas hors réserve, on a des communautés spécifiques. Allez à l'île du Grand-Calumet […] Vous allez voir la beauté métisse d'une île.

Claude Aubin
Nation Métis au Québec
Montréal (Québec), 28 mai 1993

En 1992, l'Alliance autochtone du Québec a présenté à un forum de consultation sur l'Accord de Charlottetown un mémoire qui montrait la détermination des Métis du Québec à prendre en charge leur propre destin collectif:

[TRADUCTION] Nous, le peuple métis de la province de Québec, sommes distincts des autochtones de la province du Québec et du Canada. Nous ne demeurerons plus dans l'ombre des Premières nations, à attendre leur bon vouloir. En tant que peuple métis, nous avons droit à une place au premier rang et nous la prenons[61].

L'Ontario

Il y a divergence d'opinions quant à la limite est du foyer national de la nation métisse. Mais on ne peut guère nier que la région des Grands Lacs fut un carrefour pour les éléments de la culture métisse originaires du Québec. Là où il y a désaccord, c'est sur la question de savoir si les Métis dont les ancêtres demeurèrent dans les villages métis de l'Ontario, au lieu de migrer vers les Prairies, devraient être considérés comme faisant partie de la nation métisse de l'Ouest. La réponse à cette question, de l'avis de la Commission, est essentiellement politique plutôt qu'historique ou juridique. Une communauté appartient à la nation métisse dans la mesure où cette dernière et la communauté elle-même s'accordent pour dire que tel est le cas. Dans le cas contraire, son caractère métis n'est pas confirmé. Le fait que nous ayons choisi, pour des raisons pratiques, de parler des Métis de

l'Ontario dans cette section plutôt que dans la section consacrée à la nation métisse n'est pas une prise de position politique. En fait, il serait peut-être intéressant de signaler que la relation politique entre la nation métisse de l'Ouest et les Métis de l'Ontario a changé au cours du mandat de la Commission.

Une chose est sûre: les communautés métisses distinctes de l'Ontario — à des endroits aussi éloignés les uns des autres que Burleigh Falls (près de Peterborough)[62], Moose Factory (à la baie James), Sault Ste. Marie et Rainy River[63] — possèdent une histoire longue et originale, de même que des revendications indiscutables pour faire valoir leurs origines et leurs droits ancestraux. La communauté métisse de Sault Ste. Marie, l'un des pivots du commerce historique des fourrures, possède une histoire particulièrement longue et mouvementée. Il semble, en fait, que la région fut en grande partie sous le contrôle des Métis de la fin du XVIIIe jusqu'au milieu du XIXe siècle. La prééminence d'une famille métisse du nom de Langlade a été signalée par les historiens[64].

On signale qu'en 1849 (l'année où les Métis de la Rivière-Rouge s'organisèrent afin de protester contre l'action en justice intentée à Guillaume Sayer pour avoir librement commercé), les Métis de la région de Sault Ste. Marie participèrent à la saisie d'une exploitation minière appartenant à une société qui avait son siège social au Québec[65]. Cet événement semble avoir décidé le gouvernement canadien, l'année suivante, à désigner W.B. Robinson pour négocier les traités autochtones dans la région. Les traités Robinson ont, dans une certaine mesure, tenu compte de la population métisse, qui était présumée comporter 84 familles sur la rive du lac Supérieur et 200 sur celle du lac Huron. Robinson fit l'observation qui suit dans son rapport officiel:

[TRADUCTION] «Étant donné que les Métis de Sault Ste. Marie et d'autres endroits pourraient chercher à être reconnus par le gouvernement en vue d'autres paiements, il pourrait être utile que j'indique ici la réponse que j'ai donnée à leur demande en cette occasion. Je leur ai dit que je venais traiter avec les chefs présents, que l'argent leur serait remis — que ce qui comptait pour moi, c'est qu'ils l'aient reçu —, que lorsqu'ils l'auraient en leur possession, ils pourraient remettre autant ou aussi peu qu'ils le voudraient à qui ils voudraient. À cela, nul, pas même leurs conseillers, ne pouvait s'objecter, et la question fut close[66].

En réalité, les revendications des Métis dans la région des lacs Huron et Supérieur posaient beaucoup plus problèmes que ne semble l'indiquer ce texte de Robinson. D'abord, ces revendications avaient l'appui des Indiens. Les chefs ojibwas Shingwakance et Nebenaigoching, qui dirigeaient l'équipe de négociation indienne à Sault Ste. Marie remirent au commissaire Robinson une liste d'environ 60 Métis, dont ils faisaient valoir les revendications distinctes, ainsi que le texte proposé pour un article du traité qui aurait accordé aux Métis désignés 100 acres de terres ojibwas. Robinson, tout en reconnaissant que les Indiens étaient libres d'attribuer aux Métis certaines terres visées par le traité refusa d'y inclure une telle disposition[67]. Il craignait peut-être qu'une décision en ce sens ne conduise à des revendications demandant l'attribution aux Indiens de terres publiques supplémentaires correspondant à la part des Métis, ou que la reconnaissance pure et simple des droits des Métis ne crée un précédent.

L'idée que les Métis avaient un droit ancestral, distinct de celui de leurs parents indiens, n'était pas nouvelle pour les personnes qui avaient pris part aux négociations du traité Robinson en 1850. Un traité entre les Ojibwas et le gouvernement des États-Unis, signé à Fond du Lac, sur le lac Supérieur en 1826, avait entraîné l'attribution de 640 acres aux Métis désignés. Le libellé de ce traité avait servi de modèle pour le projet de disposition que Shingwakance et Nebenaigoching avaient sans succès exhorté Robinson à accepter. En 1836, un traité conclu par les Américains avec les Ojibwas du nord du Wisconsin et du Michigan avait entraîné la distribution de 150000$ en espèces entre les parents métis des Indiens visés par le traité.

Bien qu'il ait refusé d'accorder un traitement particulier aux revendications des Métis, Robinson n'en convenait pas moins dans les traités que [TRADUCTION] «les Canadiens résidant sur les terres récemment attribuées à Sault Ste. Marie» devaient être «traités généreusement» relativement aux «terres sur lesquelles ils résidaient depuis longtemps et auxquelles ils ont apporté des améliorations». Ces «Canadiens», pour la plupart des Métis, se virent conseiller de présenter en recours une pétition au gouvernement, et lorsqu'ils le firent (en soulignant leur rapport avec les autochtones plutôt que leur situation d'anciens colons), Robinson pria le gouvernement de l'étudier d'un œil favorable. Ils n'obtinrent rien de plus qu'une offre permettant aux «Canadiens» de racheter 50 acres de leurs propres terres pour un shilling l'acre, droit qui visait à couvrir une partie des coûts engagés par le gouvernement pour l'arpentage et l'octroi des lettres

patentes.

On ne sait pas avec précision combien de Métis firent l'acquisition de ces terres en vertu de cette proposition de rachat. Il est sûr que certains le firent, mais une récente étude portant sur la question conclut [TRADUCTION]: «Il semble […] que peu de Métis obtinrent des lettres patentes». Un plus grand nombre de Métis choisirent d'être considérés comme des Indiens, de vivre dans les réserves et de toucher les avantages prévus par le traité, mais ce groupe est également difficile à dénombrer. On ne saurait prétendre que tous les Métis des régions visées par les traités Robinson cherchèrent à faire valoir leur statut et ceux qui le firent ne furent pas tous acceptés. Tout dépendait, en partie, de la personne chargée d'administrer les traités dans une région donnée. En règle générale, il était plus probable que les Métis soient inclus dans les traités lorsque ceux-ci étaient administrés par les représentants de la Compagnie de la Baie d'Hudson que quand ils l'étaient par les chefs. Après 1875, cependant, lorsque le gouvernement prit en charge la distribution des avantages prévus par les traités, il fit un effort considérable pour éliminer les Métis des listes[68].

Il ne sera jamais possible d'avoir le compte exact de la proportion de Métis des Grands Lacs qui bénéficièrent des avantages prévus par les traités ou des concessions de terres, mais tout porte à croire qu'il s'agit d'un petit nombre. Une récente étude des traités Robinson tire la conclusion suivante:

[TRADUCTION] Un groupe d'autochtones […] a tiré très peu d'avantages des traités. Ce sont les Métis, dont les établissements en 1850 s'étendaient dans la région supérieure des Grands Lacs. S'il était plus avantageux d'être Ojibwa au Canada qu'aux États-Unis, […] il était bien pire d'être Métis[69].

En 1873, à la rivière à la Pluie, une entente fut conclue entre les représentants du gouvernement et la communauté métisse, en tant que collectivité distincte, sur l'adhésion des Métis au Traité 3[70]. Toutefois, comme l'échec politique de l'insurrection métisse de la Rivière-Rouge eut pour effet d'envenimer les relations entre les Métis et le gouvernement et d'engendrer des politiques fédérales privant de plus en plus les Métis de leurs droits ancestraux, l'adhésion des Métis fut désavouée par le gouvernement et les Métis de la rivière à la Pluie se retrouvèrent aussi dépossédés des avantages prévus par les traités que leurs compatriotes

des autres régions de l'Ontario.

En 1905, lorsque le Traité 9 fut négocié et que les commissaires du gouvernement se heurtèrent à une présence métisse importante dans la région de Moose Factory, il ne fut plus question de négocier avec les Métis en tant que groupe. Ceux qui avaient choisi de s'assimiler aux Indiens en adoptant leur mode de vie furent généralement reconnus comme des Indiens régis par le traité, mais ceux qui affirmaient leur identité métisse ne reçurent qu'un certificat en vertu de la *Loi des terres fédérales*[71].

La communauté métisse de Burleigh Falls, qui a de profondes racines historiques, regroupe des personnes dont les ancêtres acceptèrent d'être régis par le traité au début et au milieu du XIXe siècle, mais perdirent graduellement leurs droits en raison de mariages où les hommes n'étaient pas des Indiens inscrits ou d'autres formes d'émancipation. Ces personnes affirment sans relâche leur identité métisse et leurs droits, en tant que groupe, depuis au moins 1975[72].

3.2 Regard sur le présent, regard vers l'avenir

Les «autres Métis» sont mieux organisés qu'ils ne l'ont jamais été auparavant. Ils se sont dotés de structures démocratiques qui pourraient évoluer avec le temps pour constituer des instruments tout à fait propres à l'autonomie gouvernementale. Bien qu'ils ne soient pas pour l'instant aussi organisés que la nation métisse de l'Ouest, ils n'en sont pas moins prêts à travailler dans l'intérêt supérieur de leurs membres et déterminés à prendre la place qui leur revient aux tables de négociation lorsqu'il sera question de leurs intérêts. Les Métis du Labrador ont peut-être déjà atteint la qualité de nation, et il est possible que les autres Métis soient sur la même voie. Entre-temps, toutes les grandes communautés d'autres Métis semblent parfaitement prêtes à entamer des discussions concernant leur avenir.

Parmi les activités auxquelles s'adonnent nombre de leurs organisations, mentionnons la défense de leur droit, en tant que peuple autochtone, aux formes ancestrales d'exploitation des ressources. Les Métis of Labrador, par exemple, ont actuellement un litige en instance pour faire lever les restrictions de pêche et de chasse imposées par les autorités gouvernementales. Ils espèrent que les tribunaux statueront que les Métis ont le droit de chasser et de pêcher sans restriction, étant donné que leur

droit ancestral de le faire n'a jamais été éteint légalement.

Tout comme les membres de la nation métisse de l'Ouest, les autres Métis sont profondément préoccupés par la place qu'ils occuperont dans le Canada de demain. À vrai dire, leur présent est entièrement tourné vers l'avenir. En règle générale, les autres Métis partagent les objectifs de la nation métisse, mais il y a des domaines importants dans lesquels leurs aspirations et leurs stratégies affichent certaines différences. Les observations qui suivent sont brèves, car elles se limitent à ces différences.

Les relations de nation à nation

Comme ceux de l'Ouest, les autres Métis veulent être entièrement maîtres de leur destin. Ils veulent avoir leurs propres représentants, dans la mesure du possible, dans les négociations sur leurs relations futures avec le Canada. C'est là une conséquence naturelle de la reconnaissance de leur qualité de nation.

Il est possible que les regroupements de communautés métisses qui n'ont peut-être pas atteint un stade de développement suffisant pour être reconnues en tant que nations doivent attendre avant de pouvoir bénéficier d'une représentation indépendante complète. Il est vraisemblable, cependant, qu'une grande indépendance sur certaines questions serait appropriée et possible dans l'immédiat pour certaines de ces communautés.

Étant donné que leurs structures politiques sont moins bien développées à certains égards que celles de la nation métisse de l'Ouest, et qu'ils sont aux prises avec une situation économique particulièrement difficile, les autres Métis ont besoin d'un appui financier qui les aidera à parachever leurs structures organisationnelles et à prendre les autres dispositions préliminaires essentielles à une véritable négociation et à la mise en œuvre des arrangements futurs pour la fonction gouvernementale. En fait, comme nous l'avons signalé dans notre chapitre sur l'autonomie gouvernementale (voir le chapitre 3 du volume 2), même les nations autochtones en pleine possession de leurs moyens ont besoin d'un financement provisoire pour les aider à édifier leur nation. Les autres Métis, comme tous les autochtones qui reconstruisent leur nation, devraient avoir accès à de tels fonds.

Le paragraphe 91(24) et l'article 35

Les autres Métis acceptent l'idée de modifier le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour confirmer qu'il s'applique à tous les peuples autochtones et ils cherchent aussi à obtenir la garantie que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* vise tous les Métis et pas uniquement la nation métisse de l'Ouest. En fait, ils demandent confirmation de leur statut de Métis, au sens de l'article 35.

Éducation, culture et langue

Les autres Métis sont au moins aussi fortement convaincus que les membres de la nation métisse de l'Ouest de la nécessité de mesures fédérales, provinciales et territoriales pour préserver et renforcer leurs cultures, leur utilisation des langues autochtones et leur éducation, s'ils veulent survivre en tant que peuple. À la différence de la nation métisse de l'Ouest, ils n'ont pas de langue originale à protéger, mais il est tout aussi important qu'ils soient encouragés à parler les langues autochtones. En ce qui concerne les autres aspects de leur culture (en particulier leur histoire), les autres Métis ont encore beaucoup plus besoin d'aide, étant donné que leur histoire est loin d'être aussi bien connue que celle des Métis de l'Ouest.

Assise territoriale et ressources

Les autres Métis affirment, lorsqu'ils font valoir un droit ancestral existant, non éteint, en matière de terres et d'exploitation des ressources, que leur cause est tout aussi solide que celle de la nation métisse de l'Ouest. Dans leur cas, il n'y a eu que très peu de tentatives, voire aucune, pour éteindre leur titre ancestral, comme ce fut le cas dans l'Ouest avec l'adoption de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et de la *Loi des terres fédérales*. Le droit de nature juridique des autres Métis de négocier un règlement des revendications territoriales est par conséquent difficile à contester. Dans le cas des Métis du Labrador, il ne fait aucun doute qu'ils sont habilités à négocier directement, alors que pour les autres communautés métisses de l'Est, il faudrait examiner attentivement leurs capacités de mener des négociations.

L'autonomie gouvernementale

Comme les représentants de la nation métisse de l'Ouest, les organisations des autres Métis sont impatientes de discuter avec les politiciens fédéraux, provinciaux, autochtones, territoriaux et municipaux au sujet de l'exercice de leur droit ancestral inhérent à l'autonomie gouvernementale. Là encore, il sera plus facile de faire valoir ce droit dans le cas des Métis du Labrador que dans celui des communautés métisses de l'Est moins bien développées. Mais il est possible, même en pareille situation, de poser certains jalons qui mèneront un jour à l'autonomie gouvernementale.

Indemnisation au titre des programmes de prestations et parité

Les autres Métis ont été tout autant victimes de la discrimination gouvernementale que les membres de la nation métisse de l'Ouest, le résultat étant qu'ils ont le plus impérieux besoin de mesures de rattrapage dans pratiquement tous les domaines. En fait, étant moins avancés que la nation métisse sur le plan de l'organisation, ils ne sont pas aussi bien outillés pour gérer leurs propres programmes de prestations, et auront besoin d'une aide extérieure plus considérable que les Métis de l'Ouest. Ils ont également besoin d'une garantie contre toute discrimination dans l'accès aux nouveaux programmes.

Conclusion

Même si on les considérait comme une collectivité homogène, les autres Métis n'en constitueraient pas moins une minorité au sein d'une minorité au sein d'une minorité: un segment négligé de la population métisse du Canada, elle-même une petite partie trop souvent oubliée de la plus grande minorité autochtone. Naturellement, les autres Métis ne constituent pas une collectivité homogène. Ils représentent bon nombre de groupes et de communautés peu visibles. Peu de Canadiens courent davantage le risque de l'isolement et de l'aliénation en vertu de leur origine ethnique que les autres Métis.

Pourtant, ces derniers ont déjà accompli des progrès remarquables vers la reconnaissance de leur participation à la fondation de la société canadienne et vers l'octroi des avantages auxquels leur donne droit ce partenariat. De toute évidence, ils sont déterminés à aller jusqu'au bout. Nous sommes convaincus que les autres Métis, s'ils bénéficient du type d'aide que nous avons recommandé, peuvent se bâtir un avenir qui les amènera à participer

pleinement aux affaires canadiennes en tant que parties intégrantes, bien que distinctes, du monde autochtone.

Comme nous l'avons mentionné au début de la présente section, nous ne présentons pas de recommandations distinctes concernant les autres Métis. Bien qu'on ne puisse contester leur caractère unique, il est possible, à notre avis, de répondre à leurs besoins, en appliquant à leur égard, avec les variantes requises, les principes généraux qui sous-tendent les recommandations formulées au préalable.

Notes:

* Les citations tirées de la transcription des audiences publiques de la Commission sont identifiées ainsi: nom de l'intervenant et de son organisme le cas échéant, suivi du lieu et de la date d'audience. Voir sources en début de volume.

1 On trouvera l'explication de l'emploi du terme «peuples» au pluriel dans l'analyse des cultures et des collectivités métisses, ci-après.

2 La Commission ne prend pas position quant à la question de savoir quelles régions et quelles communautés devraient être considérées comme faisant partie de la nation métisse; il appartient à la nation métisse et aux communautés elles-mêmes d'en décider. Les statistiques démographiques mentionnées dans le présent chapitre sont citées dans le but exclusif de donner une idée de l'importance relative des populations métisses de chaque province et territoire.

3 Voir la note 4 et le texte qui s'y rapporte.

4 Voir Dale Gibson, «The Beneficiaries of Section 35» (à paraître). Harry W. Daniels, qui a réussi, en sa qualité de président du Conseil national des autochtones du Canada, à négocier l'inclusion du paragraphe 35(2) dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, affirme que le but était d'inclure tous les Métis

et les Indiens non inscrits, quel que fût leur lieu de résidence au Canada. Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a exprimé sa position sur cette question dans une lettre à la Commission, le 18 mars 1994, où il affirme que, [TRADUCTION] bien qu'«il reconnaisse que des personnes d'ascendance autochtone dans la province s'identifient comme «Métis», il n'est pas d'accord pour que ces personnes soient considérées comme des «Métis» au sens du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*». Voir annexe 5F.

5 *Re the Term «Indians»*, [1939] S.C.R. 104; [1939] 2 D.L.R. 417 à la p. 433, sous la plume du juge Kerwin.

6 Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3e éd. (augmentée), Scarborough (Ontario), Carswell, 1992; C. Chartier, «'Indians': Analysis of the Term as Used in Section 91(24) of the B.N.A. Act» (1978) 43 *Saskatchewan Law Review* (1978-79) 37; Bradford W. Morse and John Giokas, «Les Métis sont-ils visés par le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*» dans CRPA, *L'autonomie gouvernementale des autochtones: Questions juridiques et constitutionnelles*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1995. Une opinion contraire a été exprimée par Brian Schwartz dans *First Principles, Second Thoughts: Aboriginal Peoples, Constitutional Reform and Canadian Statecraft*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1986, p. 245.

7 Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal People, *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*, volume 1, *The Justice System and Aboriginal People*, Winnipeg, Queen's Printer, 1991.

8 Dans son article «Métis d'Oka condamnés à l'exode», *Recherches amérindiennes au Québec*, 1982, vol. 12, no 2, Michelle Sarrazin explique comment certains Métis ont été contraints de quitter leur foyer en raison de la politique municipale de logement.

9 Voir annexe 5A. L'inclusion dans cette liste de Sault Ste. Marie comme partie du foyer national de la nation métisse n'a pas pour but de prendre position quant à l'étendue de ce foyer national, question qui fait l'objet d'une controverse. Nous mentionnons Sault Ste. Marie uniquement pour rappeler que, quelle que soit l'étendue du foyer national, certains de ses habitants ont des liens historiques avec les communautés métisses du bassin des

Grands Lacs.

10 Pieter Jan Bakker. « 'A Language of Our Own': The Genesis of Michif, the Mixed Cree-French Language of the Canadian Métis», thèse de doctorat, Université d'Amsterdam, 1992, pp. 1-2.

11 Voir Roy St. George Stubbs, *Four Recorders of Rupert's Land: A Brief Survey of the Hudson's Bay Company Courts of Rupert's Land*, Winnipeg, Peguis Publishers, 1967, p. 30.

12 Voir Maggie Siggins, *Riel: A Life of Revolution*, Toronto, Harper Collins, 1994, p. 67; W.L. Morton, *The Birth of a Province*, Altona (Manitoba), Manitoba Record Society, 1965.

13 Sur le plan juridique, la question n'a pas été tranchée. Voir l'exposé sur la cession à l'annexe 5A.

14 Siggins, *Riel*, mentionné à la note 12, p. 191.

15 Thomas Flanagan, *Métis Land in Manitoba*, Calgary, University of Calgary Press, 1991.

16 Dale Gibson et Lee Gibson, «Who was Gilbert McMicken?», 1986, document inédit.

17 D.N. Sprague, *Canada and the Métis, 1869-1885*, Waterloo (Ontario), Wilfrid Laurier University Press, 1988, p. 125.

18 Voir D.N. Sprague, «Government Lawlessness in the Administration of Manitoba Land Claims, 1870-1887» (1980) 10 *Manitoba Law Journal*, 415.

19 Paul L.A.H. Chartrand, *Manitoba's Métis Settlement Scheme of 1870*, Saskatoon, Native Law Centre, Université de la Saskatchewan, 1991, p. 32.

20 *Acte relatif à l'affectation de certaines terres fédérales dans la province de Manitoba*, S.C. 1874, c. 20.

21 *Débats de la Chambre des communes*, 6 juillet 1885, p. 3210.

22 *Acte concernant les Terres Publiques de la Puissance* [devenu par la suite la *Loi des terres fédérales*], S.C. 1872, c. 23, art. 42.

23 *Acte à l'effet d'amender et refondre les divers actes concernant les Terres publiques fédérales [Acte des Terres fédérales, 1879]*, S.C. 1879, c. 31, al. 125e).

24 Voir généralement Bes Beale et Rod Macleod, *Prairie Fire: The 1885 North-West Rebellion*, Edmonton, Hurtig Publishers, 1984; Siggins, *Riel*, mentionné à la note 12, p. 327. La guerre ne fut pas seulement l'affaire des Métis. Voir aussi A. Blair Stonechild «The Indian View of the 1885 Uprising» dans *1885 and After: Native Society in Transition*, sous la direction de F. Laurie Barron et James B. Waldram, Regina, Canadian Plains Research Center, 1986, p. 166, qui fait mention de la pendaison de huit Cris à Regina, apparemment pour leur participation à la rébellion.

25 T.C. Pocklington, *The Government and Politics of the Alberta Metis Settlements*, Regina, Canadian Plains Research Center, 1991, p. 7.

26 *Loi constitutionnelle de 1930*, S.C. 1930, reproduit dans L.R.C. 1985, appendice II, no 26, annexe (1) Manitoba, art. 13; annexe (2) Alberta, art. 12.

27 Voir Pocklington, *Alberta Metis Settlements*, mentionné à la note 25; Catherine E. Bell, *Alberta's Metis Settlements Legislation: An Overview of Ownership and Management of Settlement Lands*, Regina, Canadian Plains Research Center, Université de Regina, 1994. La professeure Bell travaille actuellement à une étude d'envergure portant sur la résolution des différends dans les établissements.

28 Pocklington, *Alberta Metis Settlements*, p. 27.

29 *Constitution of Alberta Amendment Act, 1990*, S.A., 1990, c. C-22.2. Voir Bell, *Alberta's Métis Settlements Legislation*.

30 Traduit et publié en anglais par Elizabeth Maguet sous le titre *Hold High Your Heads, History of the Métis Nation in Western Canada*, Winnipeg, Pemmican Publications, 1982. Parmi les autres études consacrées à

l'histoire des Métis, mentionnons Marcel Giraud, *Le Métis canadien*, Paris, Institut d'ethnologie, Université de Paris, 1945, réimprimé par Les Éditions du Blé, Saint-Boniface (Manitoba), 1984; Antoine S. Lussier et D. Bruce Sealey (dir.), *The Other Natives: Les Métis*, 2 tomes, Winnipeg, Manitoba Métis Federation Press et Éditions Bois-Brûlés, 1978. La plupart des historiens semblent dire, toutefois, que l'histoire définitive des Métis reste encore à écrire.

31 Ralliement national des Métis, Transcription des audiences de la Commission royale sur les peuples autochtones (ci-après Transcription des audiences de la CRPA), Ottawa (Ontario), 4 novembre 1993. Voir *Un mot au sujet des sources* en début de volume.

32 L'Accord relatif à la nation métisse n'incluait pas toutes les provinces. Cinq provinces seulement se sont jointes à l'époque aux représentants fédéraux pour accepter de conclure l'accord. Il s'agissait toutefois des provinces des Prairies, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique qui sont celles où est implantée la nation métisse. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest y adhéra plus tard.

33 L'astérisque signifie qu'on devait avoir recours à un accord politique. On trouvera le projet d'accord à l'annexe 5E.

34 Pocklington, *Alberta Metis Settlements*, mentionné à la note 25; Bell, *Alberta's Metis Settlements Legislation*, mentionné à la note 27.

35 Les garanties visant les écoles séparées à l'article 93 (*Loi constitutionnelle de 1867*, 30-31 Victoria, c. 3 (R.U.), reproduite dans L.R.C. 1985, appendice II, no 5) sont trop longues pour que nous les citions intégralement. On trouve la principale garantie au paragraphe 93(1), selon lequel rien dans les lois provinciales sur l'éducation «ne devra préjudicier à aucun droit ou privilège conféré, lors de l'union, par la loi à aucune classe particulière de personnes dans la province, relativement aux écoles séparées». Cette protection a été étendue au droit des fidèles de la religion en question de gérer leurs propres écoles: *Roman Catholic Separate Schools of Ottawa* c. *Ottawa*, [1917] A.C. 76. Étant donné que les seules écoles confessionnelles pour lesquelles il existait des droits ou des privilèges, en 1867, «lors de l'union, par la loi», étaient protestantes ou catholiques, seules les écoles de ces confessions sont protégées par

l'article 93.

36 Cette garantie est également trop longue pour être citée intégralement. Elle assure, entre autres, que tous les citoyens canadiens «dont la première langue apprise et encore comprise» est le français ou l'anglais ou qui ont «reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada», et qui sont domiciliés dans une province où cette première langue ou langue d'enseignement primaire est «celle de la minorité francophone ou anglophone de la province» ont le droit «d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue» (paragraphe 23(1)). Ce droit comprend, lorsque le nombre le justifie, la possibilité de les faire instruire «dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics». Il s'applique «partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité» (paragraphe 23(3)). Comme dans le cas des droits visant les écoles séparées, garantis à l'article 93, ce droit s'étend à la gestion des établissements d'enseignement dans la langue de la minorité par des membres de cette minorité. Ce point a été établi, ainsi que plusieurs autres, par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Mahe* c. *Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342.

37 Giselle Marcotte, Gabriel Dumont Institute Research and Development Team, Transcription des audiences de la CRPA, Saskatoon (Saskatchewan), 28 octobre 1992; Gerald Morin, président, Ralliement national des Métis, Transcription des audiences de la CRPA, Ottawa (Ontario), 4 novembre 1993.

38 Bien qu'on parle souvent du michif comme d'une langue unique, il serait plus exact de dire qu'il s'agit d'un groupe connexe de mélanges linguistiques franco-indiens.

39 Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991 (ci-après EPA), no 89-533 au catalogue.

40 Bakker, «A Language of Our Own», mentionné à la note 10, p. 2.

41 Statistique Canada, EPA, mentionné à la note 39.

42 Patline Laverdure et Ida Rose Allard, *The Michif Dictionary: Turtle Mountain Chippewa Cree*, sous la direction de John C. Crawford, Winnipeg, Pemmican Publications, 1983.

43 Les Métis font valoir qu'ils sont Indiens au sens du *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest*, du 23 juin 1870. Il n'est probablement pas important que ce décret s'applique à eux étant donné que l'obligation de fiduciaire est de toute façon un principe de common law. Voir annexe 5A.

44 *Loi constitutionnelle de 1930*, mentionné à la note 26.

45 Voir Sprague, *Canada and the Métis*, mentionné à la note 17.

46 Voir Flanagan, *Metis Lands in Manitoba*, mentionné à la note 15.

47 CRPA,*Partenaires au sein de la Confédération: Les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1993.

48 Cette section s'inspire du document de Martin F. Dunn, «All My Relations: The Other Métis», 1994, étude réalisée pour la CRPA. Voir *Un mot au sujet des sources* en début de volume. La pertinence de l'emploi du terme «Métis» pour désigner les personnes dont il est question dans la présente section est contestée par certains. Voir plus haut notre exposé des différents emplois du terme.

49 Voir Olive Patricia Dickason, «From 'One Nation' in the Northeast to 'New Nation' in the Northwest: A Look at the Emergence of the Métis» dans *American Indian Culture and Research Journal*, 1982, vol. 6, no 2. Une version révisée a paru dans Peterson et Brown (dir.), *The New Peoples: Being and Becoming Métis in North America*, Winnipeg, University of Manitoba Press, 1985.

50 Voir J.C. Kennedy, *People of the Bays and Headlands: Anthropological History and the Fate of Communities in the Unknown Labrador*, Toronto, University of Toronto Press, 1995; J.C. Kennedy, *Labrador Village*, Prospect Heights (Illinois), Waveland Press, 1996. La position du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador quant au statut des Métis de

cette province est décrite à la note 4 ci-dessus et à l'annexe 5F.

51 Kirk Lethbridge, Labrador Métis Association, Transcription des audiences de la CRPA, Sheshatshiu (Terre-Neuve et Labrador), 17 juin 1992.

52 Voir Jacqueline Louise Peterson, «The People in Between: Indian-White Marriage and the Genesis of a Métis Society and Culture in the Great Lakes Region, 1680-1830», thèse de doctorat, Université de l'Illinois, 1981.

53 Voir Olive Patricia Dickason, *Louisbourg et les Indiens: Une étude des relations raciales de la France, 1713-1760*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1979.

54 Une photocopie de la carte de 1758 a été fournie à la Commission par la Skigin-Elnoog Housing Corporation, de Fredericton (Nouveau-Brunswick). Sa provenance n'a toutefois pas été confirmée. Il va sans dire que la présence du terme sur une carte n'indique pas nécessairement la présence d'une population métisse à cet endroit.

55 «The Métis of New Brunswick», rapport présenté au Conseil national des autochtones du Canada, octobre 1984.

56 Aucune métaphore ne peut rendre un phénomène historique d'une telle complexité. En réalité, même les éléments français de la culture de la nation métisse furent conçus, connurent leur gestation et naquirent à de nombreux endroits différents.

57 Voir Dickason, *Louisbourg et les Indiens*, mentionné à la note 53; Dickason «From 'One Nation' in the Northeast», mentionné à la note 49; Peterson, «The People in Between», mentionné à la note 52; Peterson, «Prelude to Red River: A Social Portrait of the Great Lakes Métis» dans *Ethnohistory*, vol. 25, no 1, hiver 1978, p. 41; Isabelle Perrault, «Traite et métissage: Un aspect du peuplement de la Nouvelle-France» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1982, vol. 12, no 2, pp. 86 à 94.

58 L'Alliance laurentienne des Métis et des Indiens sans statut a également fait effectuer une étude sur la situation démographique de ces groupes au Québec. Voir Danielle Gauvreau, Francine Bernèche et Juan A. Fernandez,

«La population des Métis et des Indiens sans statut: Essai d'estimation et distribution spatiale» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, 1982, vol. 12, no 2, pp. 95 à 103.

59 Sylvie Plouffe, Nation Métis au Québec, Transcription des audiences de la CRPA, Montréal (Québec), 28 mai 1993.

60 Réjean Pilote, Nation Métis au Québec, Transcription des audiences de la CRPA, Montréal (Québec), 28 mai 1993.

61 Alliance autochtone du Québec, «Moratorium, The Métis People of the Province of Quebec», document déposé au forum de consultation de l'Alliance autochtone du Québec sur l'Accord de Charlottetown, à Campbell's Bay, octobre 1992. L'Alliance autochtone du Québec a témoigné devant la Commission aux audiences de Montréal, le 1er décembre 1993.

62 Nous croyons savoir que les habitants de Burleigh Falls ont recouvré récemment leur statut d'Indiens inscrits en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Bien que cette situation illustre le caractère politique de nombreux problèmes d'identité, on ne peut passer sous silence l'association historique de Burleigh Falls et des Métis.

63 D'autres établissements métis furent créés il y a longtemps à Penetanguishene, sur la baie Georgienne, à Shebandowan (Killarney), sur le lac Huron à l'est de l'île Manitoulin et de Gachkiwang (Pembroke) dans l'île St. Joseph. James Morrison, «The Robinson Treaties of 1850: A Case Study», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

64 Voir Brad Morley, «Charles de Langlade, 'Riel' of the Lakes» dans *Invisible Natives*, édition spéciale de *Dimensions*, vol. 8, no 3, juin-juillet 1980, p. 19; Peterson, «The People in Between», mentionné à la note 52; Carolyn Harrington, «Sault Ste. Marie: The First Capital» dans *Invisible Natives*, p. 8; OMNSIA, «The Development of a Halfbreed Community in the Upper Great Lakes», rapport de l'Ontario Métis and Non-Status Indian Association, 1979; «Historical Survey of the Relationship Between Half Breeds and the Wars which were Part of the Social Milieu of Eastern North America», dans le sommaire du rapport local établi pour l'OMNSIA, 1979; «Métis Middlemen, Heart of Frontier Community», *Invisible Natives*, p. 22.

65 Voir Harrington, «Sault Ste. Marie: The First Capital»; K. Noble, «Field Report on Robinson Treaties Area», sommaire du rapport local établi pour l'OMNSIA, 1979, p. 48; Morrison, «The Robinson Treaties», mentionné à la note 63.

66 Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories*, Toronto, Belfords, Clarks & Co., 1880, p. 20.

67 L'exposé qui suit est tiré de Morrison, «The Robinson Treaties», mentionné à la note 63.

68 Dunn, «All My Relation», mentionné à la note 48.

69 Morrison, «The Robinson Treaties», mentionné à la note 63.

70 W. Moss, «Métis Adhesion to Treaty 3», sommaire du rapport local établi pour l'OMNSIA, 1979; E.B. Borron, «Report on Indian Claims Arising Out of the Northwest Angle Treaty #3», Archives de l'Ontario, Papiers Irving, 30/36/6(2), 1893; Conseil national des autochtones du Canada et Gail Lem, «A Chronology of the Adhesion by the Half-Breeds of Rainy River and Lake», 1977.

71 J. Long, «The Métis of Treaty #9», OMNSIA, 1979.

72 Section locale de Kawartha, OMNSIA, 1978.

Annexe 5A: Sources générales des droits des Métis *

Les sources des droits des Métis sont diverses. Certaines sont les mêmes que pour tous les peuples autochtones, d'autres sont particulières aux Métis. Certains droits sont communs à tous les Métis, d'autres s'attachent à des groupes particuliers de Métis. Nombre d'entre eux ont des racines ancestrales, mais quelques-uns sont d'origine plus récente. Certains sont largement acceptés, d'autres sont controversés. Certains sont de caractère juridique, d'autres de caractère moral ou politique. Les sources générales des droits communs à tous les Métis sont brièvement examinées dans le présent document. Les sources propres à la nation métisse de l'Ouest seront traitées aux annexes 5B et 5C. La présente analyse des sources générales débute par les sources des droits de nature juridique, sources qui seront considérées selon un ordre plus ou moins chronologique, et elle se termine par les sources des droits moraux et politiques. Les catégories se chevauchent souvent, et les lignes de démarcation sont parfois floues. Plusieurs ponts relient les sources des droits de nature juridique et les sources des droits moraux et politiques.

Cet examen préliminaire des sources générales permettra, espérons-nous, de mieux comprendre les propos plus détaillés portant sur les droits particuliers, aux annexes 5B et 5C. Ces propos viseront les droits qui sont particuliers aux Métis, mais il importe de comprendre le rapport entre ces droits et les droits que les Métis partagent avec les autres peuples autochtones du Canada. En conséquence, même si une analyse complète des droits de tous les peuples autochtones ne serait pas ici à propos, il nous faudra en examiner brièvement les principes généraux qui serviront de toile de fond à l'étude des droits des Métis.

1. Sources juridiques

Les systèmes juridiques sont des constructions humaines, façonnées par des sociétés politiquement organisées afin de servir les fins de ces sociétés. Ils n'ont pas d'application en dehors des sociétés pour lesquelles ils ont été conçus ou qui les ont adoptés. Ainsi, la common law anglaise ne s'applique pas à la France, et le droit civil français ne s'applique pas à l'Angleterre ni aux pays qui ont hérité du droit anglais (encore que le droit civil du Québec trouve ses racines dans l'héritage français du Québec). Il faut donc répondre à une question préalable avant d'entreprendre l'examen

des droits de caractère juridique qui sont applicables aux Métis et autres peuples autochtones: le régime juridique concerné a-t-il un fondement européen ou un fondement autochtone?

Pour les besoins de l'exposé qui suit, nous nous plaçons dans l'optique du régime juridique officiel du Canada, un régime d'origine européenne. Nous ne voulons pas par là nier l'existence d'un ordre juridique autochtone indépendant de l'ordre d'origine européenne, ni prétendre que l'un est supérieur à l'autre. Nous voulons simplement reconnaître que la «légalité» est une notion vide en dehors du contexte d'un système juridique donné et indiquer que c'est le contexte juridique d'origine européenne qui a été choisi comme base de la présente analyse. Ce choix s'explique par le fait que la Commission royale sur les peuples autochtones a été constituée sous le régime de gouvernement d'origine européenne en vigueur au Canada. Le régime juridique du Canada ne forme qu'une partie de ce régime de gouvernement. Les recommandations de la Commission devront être mises en application au sein du régime gouvernemental et juridique du Canada.

On entend dire parfois que, même du point de vue des régimes juridiques euro-canadiens, les gouvernements non autochtones n'ont acquis le droit d'exercer un contrôle législatif sur les peuples autochtones dans certaines régions de ce qui est aujourd'hui le Canada que bien après avoir commencé d'exercer prétendument un tel contrôle[1]. Cet argument repose sur le principe selon lequel la souveraineté juridique exercée sur un territoire ne peut s'acquérir par simple affirmation; la prétention doit s'appuyer sur une «occupation effective» du territoire avant qu'elle ne soit reconnue juridiquement. Quant aux régions de l'Amérique du Nord visées par la charte de 1670 constituant la Compagnie de la Baie d'Hudson, charte par laquelle Charles II d'Angleterre avait cédé à la Compagnie tout le bassin hydrographique de la baie d'Hudson (région appelée Terre de Rupert), certains affirment que la Compagnie n'y a jamais exercé un «contrôle effectif».

Les tenants de cette opinion affirment que ni le contrôle français ou britannique sur l'est de la Terre de Rupert ni le commerce des fourrures de la Compagnie de la Baie d'Hudson ou l'occupation par elle des postes de traite dans l'ouest de la Terre de Rupert n'équivalaient à une occupation effective suffisante pour supplanter le contrôle autochtone (du moins pas au-delà des environs immédiats des postes de traite et des établissements non

autochtones). Ainsi, d'après eux, les premières lois anglaises et canadiennes qui censément s'appliquaient aux peuples autochtones de la région visée par la Charte de la Compagnie de la Baie d'Hudson étaient juridiquement invalides. Ils reconnaissent qu'un contrôle effectif fut exercé par la suite, mais ils soutiennent que ce ne fut qu'après la promulgation de textes législatifs déterminants postérieurs à la Confédération. S'ils ont raison, cela signifie par exemple que la *Loi des terres fédérales* des années 1870, qui eut une incidence majeure sur les Métis du Nord-Ouest, était invalide. Il en est ainsi, affirment-ils, parce que la prétention du Canada sur la Terre de Rupert se fondait sur son transfert en 1869, de la Compagnie à la Couronne britannique et, par la suite, au gouvernement canadien. Si la Compagnie de la Baie d'Hudson n'avait pas au départ la possession de la Terre de Rupert, il n'y avait rien à transférer à la Grande-Bretagne ou au Canada.

C'est là une thèse qui soulève quelques difficultés. Il se pourrait bien qu'elle surestime le niveau de contrôle qui est requis pour établir une «occupation effective» sur le plan juridique, et qu'elle sous-estime le niveau de contrôle réellement exercé sur la Terre de Rupert. Ainsi, le résultat des efforts de lord Selkirk en vue de coloniser la région de la rivière Rouge et le résultat de son traité de 1817 avec les nations indiennes de la région, méritent d'être examinés, de même que la portée de la *Canada Jurisdiction Act, 1803*, une loi qui renfermait des dispositions pour la Terre de Rupert[2].

À supposer cependant que l'analyse historique de ces auteurs est juste, cela ne modifie pas les conclusions précédentes quant à l'état actuel du droit en ce qui concerne les droits ancestraux de nature juridique. S'il en est ainsi, c'est en raison d'un principe juridique appelé «doctrine *de facto*», une doctrine selon laquelle les actes accomplis et les droits acquis sur la foi de textes législatifs considérés alors généralement comme valides ne seront pas infirmés par le constat subséquent de l'inconstitutionnalité des textes en question[3]. Les droits de nature juridique seront donc analysés d'après l'hypothèse selon laquelle le régime juridique euro-canadien était au départ pleinement applicable.

Une analyse juridique fondée, comme celle qui suit, sur le régime juridique officiel euro-canadien appelle cependant deux réserves très importantes. L'une est que le droit canadien lui-même reconnaît et incorpore les droits ancestraux[4]. L'autre est que les droits ne sont pas tous des droits de nature

juridique. Les droits moraux et politiques des Métis, qui éclipsent peut-être à certains égards les droits de nature juridique, seront examinés après l'analyse des droits de nature juridique.

1.1 Le point de départ: les droits ancestraux

La plupart des droits de nature juridique des Métis prennent racine, directement ou non, dans les droits ancestraux[5]. Depuis 1982, le fondement juridique le plus solide de ce rattachement aux droits ancestraux est le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui se lit ainsi: «Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés». Un autre fondement est le paragraphe 35(2) du même texte, selon lequel l'expression «peuples autochtones du Canada» s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada. Il importe de comprendre cependant que l'article 35 ne *confère* pas par lui-même des droits ancestraux. Les droits ancestraux existaient avant la Constitution de 1982. Ils existaient en réalité avant le Canada, puisqu'ils ont pour origine les premières sociétés indigènes d'Amérique du Nord. Comme le disait le juge en chef Dickson au nom de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Guerin* c. *La Reine*, les droits ancestraux sont des droits en common law «découlant de l'occupation et de la possession historiques par les Indiens de leurs terres tribales[6]».

Comme les droits reconnus et confirmés à l'article 35 sont décrits comme «existants», leur étendue est déterminée en partie par l'état des droits ancestraux immédiatement avant avril 1982, lorsque le paragraphe 35(1) est entré en vigueur. Nous commencerons notre analyse des droits ancestraux en nous demandant dans quelle mesure ces droits faisaient partie des principes juridiques hérités du Royaume-Uni par le Canada. Nous examinerons ensuite l'incidence des traités conclus avec les Indiens et celle des dispositions législatives et constitutionnelles.

Les droits ancestraux en général

Les droits ancestraux sont des droits de nature juridique. La common law, qui s'applique à toutes les parties du Canada dans les affaires intéressant la Couronne et ses obligations, reconnaît les droits ancestraux non éteints comme des droits qui donnent naissance à des obligations juridiques exécutoires. La Cour suprême du Canada a rendu plusieurs décisions en

ce sens[7].

Cela signifie par exemple que le titre ancestral sur une terre non cédée (un droit d'occupation qui ne peut être vendu à quiconque si ce n'est à la Couronne) est un droit en common law. Le droit de chasser, de piéger et de pêcher, comme celui d'exploiter d'autres manières les ressources naturelles, constitue un autre aspect des droits ancestraux. Bien au-delà des droits visant les terres et les ressources, il y a la liberté de pratiquer et de perpétuer les cultures autochtones dans chacun de leurs nombreux aspects. L'un des droits ancestraux les plus fondamentaux est le droit intrinsèque à l'autonomie gouvernementale, un droit décrit dans le document de la CRPA, *Partenaires au sein de la Confédération*[8]. Tous les peuples du monde ont le droit d'établir leur propre mode de gouvernement et, au moment de l'arrivée des Européens, les peuples autochtones d'Amérique du Nord étaient politiquement organisés et effectivement gouvernés.

Il faut comprendre cependant que, même si les droits ancestraux, y compris le droit à l'autonomie gouvernementale, ont été reconnus juridiquement, ils n'ont jamais été considérés comme des droits absolus ou perpétuels. Ils pouvaient être cédés ou modifiés par traité, et ils pouvaient être réduits ou abolis par une loi. L'extinction par une loi était juridiquement possible parce que la common law a toujours présumé que le gouvernement suprême, celui qui exerce un contrôle sur tous, qu'ils soient autochtones ou européens, était celui qui tirait son pouvoir ultime du Parlement anglais. Comme l'expliquait le juge en chef Dickson dans l'arrêt *Sparrow*, première décision déterminante de la Cour suprême concernant l'article 35, «dès le départ, on n'a jamais douté que la souveraineté et la compétence législative, et même le titre sous-jacent, à l'égard de ces terres revenaient à Sa Majesté[9]». Dans l'expression «Sa Majesté», il englobait sans aucun doute l'ensemble des organes du gouvernement britannique, y compris le Parlement pour les questions législatives.

Les commentateurs ont condamné l'absence de légitimité éthique de cette manière de voir, ainsi que le caractère spécieux du raisonnement de droit naturel, par lequel les premiers théoriciens partisans du colonialisme ont tenté d'en justifier la moralité. Certains ont même mis en doute la légalité de la démarche[10]. Il semble improbable toutefois que les tribunaux canadiens cessent un jour de la considérer comme le fondement historique de leur

manière d'envisager les droits de nature juridique des autochtones.

Cependant, comme il est expliqué dans *Partenaires au sein de la Confédération*, les droits ancestraux qui n'ont pas été entièrement éteints avant 1982, y compris le droit à l'autonomie gouvernementale, ne peuvent plus être supprimés par une loi. Depuis l'enchâssement des droits ancestraux existants dans le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les seules façons de les restreindre sont les suivantes: une entente, une modification constitutionnelle ou une réglementation de portée restreinte comme celle mentionnée dans l'arrêt *Sparrow*.

Un aspect important sur lequel les avis sont loin d'être unanimes consiste à préciser dans quelle mesure les droits ancestraux reconnus et confirmés par l'article 35 doivent être définis par l'histoire. La Constitution canadienne est depuis longtemps considérée par les juridictions supérieures comme un arbre vivant, capable de croître au fil du temps[11]. Cette notion en a conduit certains à croire que l'article 35, édicté en 1982, a pu greffer sur l'arbre vivant un nouveau type de droits ancestraux, qui seraient conformes à la situation actuelle des peuples autochtones du Canada. Selon eux, l'expression «droits existants», à l'article 35, doit s'entendre des droits convenant aux conditions de 1982 et des années à venir, non aux conditions du temps passé. Si c'était le cas, nous n'aurions pas besoin d'une analyse historique pour savoir si les droits d'autrefois ont ou non été éteints; il suffirait de se demander si ces droits concordent avec les valeurs de la société canadienne d'aujourd'hui. Il est difficile d'imaginer que les tribunaux canadiens accepteront intégralement cette manière de voir, mais certains de ces aspects permettent de saisir la garantie constitutionnelle que confère l'article 35 aux droits ancestraux existants.

On ne peut pas faire totalement abstraction de l'histoire. Le qualificatif «ancestral» est une notion historique. Le mot «ancestral» vient du latin *antecessor*, qui signifie «ceux qui ont vécu avant nous, les hommes des siècles passés». Le mot «existants», à l'article 35, s'entend incontestablement des temps actuels, mais il faut se rappeler que c'est seulement les droits *ancestraux* existants des peuples autochtones du Canada qui sont constitutionnellement reconnus et confirmés, non pas *chacun* des droits pouvant revenir à ces peuples. Les circonstances qui entourent l'insertion du mot «existants» dans l'article 35, à un moment où le travail de rédaction était déjà bien avancé, laissent croire que l'on voulait

assurer aux politiciens provinciaux, certains peu enthousiasmés par l'idée d'enchâsser les droits des peuples autochtones, qu'aucun nouveau droit ne serait créé et que les droits antérieurement éteints demeureraient éteints[12].

En revanche, le droit n'exige pas que les droits des peuples autochtones du Canada soient à jamais figés dans l'histoire. Certains jugements antérieurs ont avancé, il est vrai, une thèse des «droits figés» en ce qui concerne les droits ancestraux. Citons par exemple un jugement rendu par la section de première instance de la Cour fédérale du Canada, l'arrêt *Baker Lake* c. *Ministre des Affaires indiennes*. Dans cet arrêt, le juge Mahoney a estimé que les Inuit de la région de Baker Lake, dans les Territoires du Nord-Ouest, détenaient un titre ancestral non éteint sur la région, mais, selon lui, ceux qui allèguent un titre ancestral doivent prouver, entre autres choses, qu'eux-mêmes et leurs ancêtres étaient, avant que la Couronne n'impose sa souveraineté, membres d'une société organisée qui occupait le territoire précis revendiqué, à l'exclusion d'autres sociétés organisées. De plus, d'affirmer le juge Mahoney, la common law «ne peut donner effet qu'aux corollaires de [la] jouissance [de la terre] qui eux-mêmes recevaient effet au cours du régime qui prévalait antérieurement[13]». Dans son étude très respectée sur les droits ancestraux au Canada, Brian Slattery réfute cette thèse des droits figés, en faisant observer qu'elle [TRADUCTION] «enserre le titre ancestral dans un moule familier au droit anglais, sans tenir compte des facteurs propres à ses origines», et la Cour suprême du Canada se rangea plus tard à son avis par les propos suivants: «Il est alors évident qu'il faut rejeter une interprétation de la garantie constitutionnelle énoncée au par. 35(1) qui engloberait des 'droits figés'[14] ». Il est sans doute nécessaire pour un groupe qui revendique un titre ancestral de prouver la possession pendant une période considérable, ce qui, selon le professeur Slattery, est une période suffisante pour établir «un rapport durable avec les terres en question» et pour «repousser les prétentions d'occupants indigènes antérieurs et résister aux nouveaux venus[15]». Quant à la durée précise requise, cependant, il adopte un point de vue plutôt souple:

[TRADUCTION] La durée nécessaire dépend des circonstances, mais, dans la plupart des cas, une période de vingt à cinquante ans paraîtrait suffisante. Le temps n'est pas aussi important en soi que les renseignements qu'il nous donne sur la nature de la relation du groupe à la terre considérée et sur le bien-fondé général de sa revendication[16].

Tout ce qu'il faut établir, c'est une occupation antérieure suffisante qui puisse dissiper tout doute sur l'authenticité et la permanence de l'occupation de la terre par les ancêtres autochtones du groupe revendicateur.

En bref, les droits ancestraux contemporains reflètent des facteurs à la fois historiques et modernes. Pour bien comprendre l'interaction du passé et du présent, il peut être utile de noter que, dans sa version anglaise, l'article 35 applique l'adjectif «aboriginal» à deux substantifs: «rights» et «peoples». L'interaction des éléments historiques et contemporains est probablement différente dans ces deux contextes.

La définition des peuples autochtones auxquels s'appliquent les garanties de l'article 35 commande probablement une démarche plus contemporaine que la définition du contenu des droits ancestraux. Puisque les garanties constitutionnelles sont destinées aux Canadiens d'aujourd'hui et de demain, non à ceux d'hier, il est logique que les groupes qui forment les peuples autochtones du Canada soient les groupes auxquels s'identifient les peuples autochtones d'*aujourd'hui*. Si une nouvelle communauté de personnes autochtones fait son apparition quelque part, ou si une ancienne se réorganise, c'est aux membres de ce nouveau groupement que les droits ancestraux devraient être dévolus. Comme le fait observer Catherine Bell:

[TRADUCTION] Les cultures, les coutumes et les modes de vie traditionnels et contemporains prennent sans doute plus d'importance lorsqu'on définit la justification et le contenu de droits ancestraux que lorsqu'on se demande si le groupe visé est «autochtone»[17].

Il est improbable que même le juge qui a rendu l'arrêt *Baker Lake* serait en désaccord avec ce point de vue. Voici ses propos:

Alors que l'existence d'une société organisée est nécessaire à celle d'un titre aborigène, il ne semble y avoir aucune raison valide de demander la preuve de l'existence d'une société plus structurée que nécessaire pour démontrer qu'il existait chez les aborigènes une perception des droits réclamés suffisamment définie pour permettre leur reconnaissance par la *common law* lors de son introduction sur le territoire[18].

Il a ajouté: «Que leur société ait subi un changement radical ces dernières

années importe peu[19].»

L'histoire a un rôle important à jouer dans la définition de ce que sont les peuples autochtones.

Avant qu'un groupe puisse prétendre être un peuple autochtone, il doit pouvoir établir qu'il se compose, du moins en grande partie, de personnes ayant des ascendants autochtones (qu'il s'agisse d'ascendants naturels ou d'ascendants par mariage ou adoption), c'est-à-dire que certains des ancêtres du groupes vivaient en Amérique du Nord avant l'arrivée des Européens. Au-delà de cette exigence, l'expression «*peuples* autochtones», à l'article 35, sera probablement interprétée dans son sens moderne.

Lorsqu'on passe au sens de l'expression «*droits* ancestraux existants», à l'article 35, la question devient un peu plus complexe. L'histoire doit jouer ici un rôle plus grand parce que ce sont seulement les droits existants qui sont reconnus et confirmés par l'article 35. Si les droits ancestraux de certains peuples autochtones ont été éteints, en totalité ou en partie, par des mécanismes légitimes d'extinction (exposés plus loin), cette extinction doit être reconnue juridiquement, et il faut consulter l'histoire pour établir à la fois sa légitimité et sa portée.

L'histoire circonscrit aussi de façon générale la nature des droits qui peuvent être revendiqués par un peuple donné. Ce sont seulement les droits *ancestraux* des peuples autochtones qui sont protégés par l'article 35, et les droits qui n'étaient pas, en tant que catégorie générale, exercés par un peuple avant le contact avec les Européens n'y seraient donc pas englobés. Prenons un exemple évident. Aucun peuple autochtone ne pourrait revendiquer un droit ancestral de former des sociétés par actions, puisque cette notion n'existait pas dans les sociétés ancestrales antérieures à l'arrivée des Européens. Il ne pourrait pas non plus revendiquer un droit ancestral d'être dispensé de l'impôt sur le revenu. Pour la même raison, certains modes d'exploitation des ressources (tels la dérivation d'une importante rivière traversant le territoire d'un peuple autochtone si cette dérivation devait entraver notablement la navigation ou faire subir des pertes importantes aux utilisateurs d'aval) seraient probablement exclus eux aussi.

Il est cependant très important de comprendre que cette restriction historique ne fige pas les droits ancestraux dans la forme précise qu'ils avaient avant l'arrivée des Européens. Cette idée est bien exprimée par Slattery:

[TRADUCTION] Les droits territoriaux ancestraux ne se limitent pas aux usages «traditionnels» de la terre. La doctrine du titre ancestral attribue à un groupe autochtone une sphère d'autonomie grâce à laquelle il peut déterminer librement la manière d'utiliser ses terres. Ses décisions peuvent être évidemment influencées par des notions «traditionnelles», mais, en dernière analyse, l'influence dominante viendra probablement des besoins et comportements courants. Pour la plupart des groupes autochtones, l'utilisation du sol est une question de survie, non de nostalgie[20].

Les droits et pratiques d'autrefois ont pris aujourd'hui des formes nouvelles. Les traîneaux tirés par des chiens sont remplacés par des motoneiges; l'art inuit s'exprime aujourd'hui sur de nouveaux supports; les pratiques religieuses ancestrales sont modifiées par les nouvelles influences et l'évolution des circonstances; l'exploitation des ressources englobe non seulement la chasse, la pêche et le piégeage, mais également l'exploitation forestière, l'exploitation minière, l'exploitation pétrolière et la production d'hydroélectricité; l'éducation ne repose plus seulement sur l'enseignement des parents et la sagesse des anciens, mais aussi sur une fréquentation scolaire en règle, de la maternelle au niveau postsecondaire. Dans tous ces aspects et dans les nombreux autres qui forment les droits ancestraux, il importe de comprendre que ce sont les versions contemporaines des anciennes prérogatives des peuples autochtones qui sont préservées par l'article 35.

Les droits ancestraux des Métis

Au centre de la discussion qui suit se pose la question de savoir si les Métis peuvent prétendre exercer des droits ancestraux existants. On peut sans risque de se tromper conclure qu'ils le sont. Nombreux et convaincants sont les éléments qui permettent de tirer cette conclusion.

Les Métis ont toujours été très étroitement rattachés aux peuples autochtones. Les premiers enfants de mères autochtones et de pères européens étaient génétiquement à la fois autochtones et Européens, mais

leur mode de vie était le plus souvent un mode de vie autochtone. Les liens de parenté prédominants étaient aussi, de façon générale, ceux avec la collectivité autochtone. Dans le cas des unions entre femmes autochtones et employés écossais de la Compagnie de la Baie d'Hudson, les maris avaient souvent tendance à considérer leur «famille du pays» comme temporaire et l'abandonnaient lorsqu'ils retournaient vivre définitivement en Écosse[21]. Les familles franco-indiennes présentaient une permanence plus grande, et leur mode de vie était plus proche, du moins au début, des structures autochtones que des structures européennes.

Par la suite, des structures sociales métisses distinctes présentant un caractère surtout autochtone, firent leur apparition dans certaines régions, même si elles n'étaient pas observées par toutes les personnes d'ascendance mixte autochtone et européenne. Certaines d'entre elles choisissaient les manières de faire européennes, d'autres les manières indiennes. À la fin du XIXe siècle, la situation qui avait cours dans les Prairies, où la culture métisse s'était le plus développée, était décrite ainsi par Alexander Morris:

[TRADUCTION] Les sang-mêlé des territoires sont de trois catégories. D'abord, il y a ceux qui, comme à Saint-Laurent, près de Prince Albert, des lacs Qu'Appelle et d'Edmonton, ont leurs fermes et leurs maisons; ensuite, il y a ceux qui sont entièrement confondus avec les Indiens, qui vivent avec eux et qui parlent leur langue; troisièmement, il y a ceux qui ne cultivent rien, mais qui vivent selon les coutumes des Indiens, en poursuivant le bison et en chassant[22].

Alexander Morris prévoyait l'assimilation complète des premier et deuxième groupes par les communautés européenne et autochtone respectivement. Quand au troisième groupe, qu'il appelait les «Métis»[23], il laissait entendre que, même s'il fallait s'abstenir de les «soumettre aux traités», il fallait leur donner une terre et leur fournir d'autres types d'aide. On peut trouver dans des documents sur les premiers traités de l'Ouest, par exemple le rapport de W.M. Simpson concernant le Traité 1, d'autres éléments qui attestent que les Métis pouvaient se prévaloir du statut d'Indien s'ils le voulaient:

[TRADUCTION] Au cours du paiement des diverses bandes, on a constaté que, dans certaines d'entre elles, et plus particulièrement dans le village indien et la bande de Broken Head River, plusieurs de ceux qui vivaient

parmi les Indiens et qui s'appelaient eux-mêmes Indiens, sont en réalité des sang-mêlé et qu'ils ont le droit, aux termes des dispositions de la Loi sur le Manitoba, d'avoir part à la terre concédée. Je me suis donc efforcé de faire en sorte que soit expliqué, à tous et chacun, que toute personne choisissant aujourd'hui d'être classée parmi les Indiens et recevant la rémunération et la prime indiennes renoncerait par là, selon ce que je croyais, à son droit de recevoir une autre prime en tant que sang-mêlé; et, dans tous les cas où il était connu qu'un homme était un sang-mêlé, l'affaire lui était expliquée, dans la mesure où elle le concernait, lui et ses enfants, et le choix lui était donné de décider de son appartenance. Très peu seulement ont décidé de recevoir leurs primes en tant que sang-mêlé. L'explication de ce sacrifice apparent se trouve dans le fait que la majorité de ces personnes ont vécu toute leur vie dans des réserves indiennes (comme on les appelle) et qu'elles préféreraient recevoir les avantages pouvant leur être dévolus aux termes du traité avec les Indiens plutôt que d'attendre que soit réalisée la valeur de leur prime de sang-mêlé[24].

On en trouve d'autres indications dans la transcription des négociations qui conduisirent au Traité 3:

LE CHEF — Je ne me sentirais pas heureux si je ne pouvais manger en compagnie de certains de mes enfants qui sont autour de moi — ces enfants que nous appelons les sang-mêlé et qui sont nés de nos femmes de sang indien. Nous voulons qu'ils fassent partie de notre groupe et qu'ils aient leur part de ce que vous avez promis. Puissiez-vous accepter nos revendications. Ce sont les sang-mêlé qui vivent en fait parmi nous — ceux qui sont mariés avec nos femmes.

LE GOUVERNEUR — On m'a envoyé ici pour traiter avec les Indiens. À la Rivière-Rouge, où je me trouvais et où il y a beaucoup de sang-mêlé, ils doivent être soit blancs soit Indiens. S'ils sont Indiens, ils reçoivent de l'argent en vertu du traité; si les sang-mêlé se prétendent Blancs, alors ils obtiennent des terres. Tout ce que je peux faire, c'est de soumettre l'affaire au gouvernement à Ottawa, et de recommander que votre vœu soit exaucé[25].

L'importance de ces observations pour notre analyse est de trois ordres:

• elles montrent que les Métis ont été reconnus, même à cette date

relativement tardive, comme admis à revendiquer le statut d'Indien (et donc admis à exercer des droits ancestraux);

• elles prouvent que le mode de classement des personnes à cette fin à l'époque reposait sur le choix des personnes concernées, sous réserve probablement de la confirmation du groupe;

• elles confirment que les droits des Métis n'avaient pas encore été régis par les traités.

Jusqu'à récemment, la règle de droit la plus solide attestant que les Métis étaient fondés à revendiquer des droits ancestraux, même après qu'une nation métisse distincte eut fait son apparition, était l'article 31 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, une loi du Parlement du Canada, à qui fut plus tard conféré un statut constitutionnel par la *Loi constitutionnelle de 1871*:

Et considérant qu'il importe, *dans le but d'éteindre les titres des Indiens* aux terres de la province, d'affecter une partie de ces terres non concédées, jusqu'à concurrence de 1,400,000 acres, au bénéfice des familles des Métis résidants, il est par la présente décrété que […] [lesdites terres soient choisies et partagées] entre les enfants des chefs de famille métis domiciliés dans la province à l'époque à laquelle le transfert sera fait au Canada[26]. [nous soulignons]

L'article 31 nécessitera une analyse approfondie plus tard. Pour le moment, son importance tient au fait que, par lui, le Parlement du Canada et le Parlement impérial ont tous deux reconnu que le peuple de la nation métisse était fondé à partager le «titre des Indiens» à la terre, ainsi que, déduction inévitable, tous les autres éléments des droits ancestraux. On trouve également une reconnaissance de l'existence des droits ancestraux des Métis dans des lois subséquentes, par exemple l'*Acte des Terres fédérales, 1879*, qui mentionne, en son alinéa 125e) le «titre indien» et son extinction par des concessions aux Métis vivant en dehors du Manitoba le 15 juillet 1870.

La preuve la plus récente et la plus convaincante que des droits ancestraux peuvent être exercés par les Métis est le paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui englobe expressément les Métis parmi les peuples autochtones dont les droits ancestraux existants sont reconnus et

confirmés au paragraphe 35(1). La Constitution du Canada, dont cette disposition fait partie, est (comme l'indique le paragraphe 52(1) de la même loi) «la loi suprême du Canada». Il serait difficile d'imaginer une confirmation juridique plus absolue que celle-là.

Quant au rapport entre les droits ancestraux des Métis et ceux des Premières nations et des Inuit, il semble exister deux points de vue fondamentalement différents. Le premier fait remonter les droits des Métis aux droits anciens des peuples autochtones dont les Métis tirent leur ascendance. Selon ce point de vue, ces droits sont plus anciens que les Métis eux-mêmes. Selon la deuxième interprétation, les droits ancestraux des Métis ne procèdent pas de ceux des nations autochtones ancestrales, mais sont apparus lorsque les Métis eux-mêmes sont devenus un peuple distinct[27].

La première manière d'envisager la question est plus conforme au sens du mot «ancestral»: issu des origines. Elle est également appuyée par certains des faits historiques évoqués plus haut, tels le rattachement des Métis au titre des Indiens dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et la *Loi des terres fédérales*, et la mention qui est contenue dans les documents concernant les premiers traités de l'Ouest et selon laquelle les Métis qui le voulaient avaient la possibilité (et étaient sans doute

considérés comme ayant le droit) de s'associer aux Indiens et d'exercer les droits des Indiens.

L'autre point de vue — selon lequel un ou des peuples autochtones entièrement distincts sont apparus au moment de la rencontre entre la population indigène et les Européens et à la suite de l'évolution socio-économique subséquente — trouve lui aussi un appui considérable dans l'histoire. Il est indiscutable, par exemple, qu'un mode de vie particulier a été élaboré par les Métis des plaines de l'Amérique du Nord et par les communautés d'ascendance mixte du Labrador. Morris reconnaît ce fait

pour les Métis des Prairies et laisse entendre que les Métis qui ont choisi de vivre la vie particulière associée à cette culture ne devraient pas être soumis aux traités. Ce deuxième point de vue ne s'écarterait pas nécessairement lui non plus du sens usuel du mot «ancestral», puisqu'on donne au mot le sens de «depuis le début d'une véritable implantation

européenne».

C'est le contexte qui probablement dira laquelle des deux thèses doit l'emporter. Sur le plan culturel et politique, par exemple, si l'on considère les types d'arrangements les plus adaptés aux nécessités et aspirations présentes et futures des Métis, la deuxième thèse semble mieux convenir. Des peuples nouveaux sont nés du contact des autochtones et des Européens, ainsi que du développement de communautés et de coutumes particulières. Ce fait ne peut être ignoré aujourd'hui par les Canadiens, ni par ceux qu'intéresse le mode de vie métis de demain. Sur le plan juridique cependant, la première thèse a de meilleures chances de s'appliquer. La notion même de droits ancestraux, au sens juridique, se rapporte à des droits qui sont passés d'un ordre juridique préexistant à un ordre juridique nouveau. Au moment où les communautés métisses sont apparues comme des entités socio-culturelles homogènes, un régime gouvernemental et juridique d'origine européenne (encore que rudimentaire dans certaines régions) existait déjà depuis une assez longue période. Il semble improbable que les tribunaux canadiens reconnaîtraient à de nouvelles entités sociales qui n'existaient pas lors des premiers établissements européens, un second ordre tout à fait distinct de droits ancestraux qui s'ajouterait aux droits ancestraux possédés par les citoyens des Premières nations.

Il importe de souligner cependant que, si les droits ancestraux des Métis ont la même source que les droits ancestraux des Premières nations, cela ne signifie pas qu'ils sont *subordonnés* à ces droits. Certains considèrent la relation comme un rapport de subordination. Ainsi, on a déjà affirmé que les traités négociés par des représentants indiens sans la participation de l'ensemble des Métis peuvent éteindre les droits ancestraux des Métis. Cela nous apparaît une opinion erronée. Il vaut la peine de noter combien ce rapport de subordination peut se rapprocher des méthodes coloniales par lesquelles la Grande-Bretagne traitait autrefois les affaires canadiennes, et du paternalisme avec lequel le gouvernement du Canada s'est occupé jusqu'à récemment des affaires autochtones.

Le colonialisme est chose du passé dans les relations entre la Grande-Bretagne et le Canada; les deux pays sont aujourd'hui membres à part entière de la communauté des nations, et ils sont égaux en droit international. Les attitudes coloniales disparaissent également, quoique

lentement et avec certaines réticences, dans les relations entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones. Il est difficile de comprendre comment l'on pourrait considérer comme adéquat un modèle paternaliste pour définir les droits ancestraux des Métis dans les années 1990. Il apparaît clair, en tout cas, que le droit ne subordonne pas les droits des Métis aux droits des Premières nations ou des Inuit. Les principes constitutionnels de base, tels qu'ils sont actuellement compris et appliqués au Canada et dans les autres démocraties du monde, ne permettent tout simplement pas de douter que les droits ancestraux des Métis sont indépendants de ceux de tous les autres peuples autochtones et qu'ils ont un statut égal.

Le plus solide fondement de cette conclusion est l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982,* dont les deux premiers paragraphes se lisent ainsi:

Confirmation des droits existants des peuples autochtones

35(1) Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés. Définition de «peuples autochtones du Canada»

(2) Dans la présente loi, «peuples autochtones du Canada» s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

Le mot au pluriel «peuples» est particulièrement important, puisqu'il montre que les droits ancestraux ou issus de traités s'attachent à des collectivités autochtones multiples et non à un univers autochtone unique[28]. Les Métis sont expressément inclus parmi ces «peuples», ce qui atteste sans équivoque que les droits des Métis, ancestraux ou issus de traités, sont des droits autonomes.

L'inclusion des Métis du Canada dans la catégorie reconnue constitutionnellement des «peuples autochtones» a aussi d'importants effets en droit international. Les alinéas 1 et 2 de l'article premier du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels se lisent ainsi:

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce

droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance[29].

Le projet de déclaration internationale sur les droits des peuples autochtones, qui fait l'objet d'un débat au sein de la communauté internationale depuis le début des années 1980, mentionne clairement que ce droit à l'autodétermination a une signification particulière pour les peuples autochtones du monde:

Article 3. Les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

Article 8. Les peuples autochtones ont le droit, collectif et individuel, de conserver et de développer leurs caractéristiques et identités distinctes, y compris le droit de revendiquer leur qualité d'autochtones et d'être reconnus en tant que tels.

Article 25. Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de renforcer les liens particuliers, spirituels et matériels, qui les unissent à leurs terres, à leurs territoires, à leurs eaux fluviales et côtières, et aux autres ressources qui constituent leur patrimoine, ou qu'ils occupent ou exploitent, traditionnellement, et d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures.

Article 27. Les peuples autochtones ont droit à la restitution des terres, des territoires et des ressources qu'ils possédaient ou qu'ils occupaient ou exploitaient traditionnellement et qui ont été confisqués, occupés, utilisés ou dégradés sans leur libre consentement, donné en connaissance de cause. Lorsque cela n'est pas possible, ils ont droit à une indemnisation juste et équitable. Sauf décision librement exprimée par les peuples concernés, l'indemnisation se fera sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents quant à leur qualité, leur importance et leur statut juridique[30].

L'autonomie est peut-être la caractéristique la plus fondamentale du statut conféré aux peuples autochtones par la Constitution canadienne et du droit que détiennent, en droit international, les peuples autochtones du Canada et tous les autres peuples du monde. Les instruments internationaux parlent d'*auto*détermination, et les droits ancestraux reconnus et confirmés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* englobent, comme le fait est signalé dans *Partenaires au sein de la Confédération*, le droit intrinsèque à l'*autonomie* gouvernementale. L'idée selon laquelle les droits ancestraux des Métis seraient de quelque façon subordonnés aux droits ancestraux des Premières nations ou des Inuit, ou selon laquelle ils dépendraient, pour leur définition ou leur mise en œuvre, de l'exemple donné par les Premières nations ou les Inuit, est incompatible avec le droit à

l'autodétermination et le droit à l'autonomie gouvernementale, que les Métis partagent à égalité avec tous les autres peuples autochtones.

D'autres preuves, historiques et contemporaines, de l'autonomie des droits ancestraux des Métis figurent dans une diversité de sources. Citons par exemple l'ouvrage d'Alexander Morris sur les premiers traités conclus dans l'Ouest avec les Indiens, et le rôle exercé par les Métis dans le défunt Accord de Charlottetown, tant sur la forme que sur le fond[31].

D'où est venue cette idée erronée selon laquelle les droits des Métis sont des droits subordonnés? Elle avait probablement plusieurs origines. Une source d'erreur semble être la mauvaise application d'une proposition par ailleurs valide qui concerne le fondement juridique des droits ancestraux. Cette proposition est le principe évoqué plus haut, selon lequel les droits ancestraux dépendent de «la preuve de possession d'un territoire par une société organisée, à l'époque où la Couronne prétendait y imposer sa souveraineté». Certains observateurs semblent croire que, puisqu'une culture métisse distincte n'est apparue qu'*après* la déclaration de souveraineté des couronnes de France et de Grande-Bretagne en Amérique du Nord, le titre des Métis n'est pas préexistant. En conséquence, il ne serait pas un titre ancestral et serait soumis au titre ancestral.

Ce qu'une telle conclusion passe sous silence, c'est que les ancêtres autochtones des Métis *avaient* la possession de la terre avant les déclarations européennes de souveraineté et qu'ils ont exercé cette

possession en tant que membres de sociétés organisées. Il est vrai que les sociétés organisées (ou nations ou peuples) qui existaient avant la rencontre des Européens et des autochtones n'englobaient pas les collectivités distinctes que nous connaissons aujourd'hui sous le nom de Métis, mais elles englobaient maints autres groupes distincts, dont la composition, l'organisation, la culture et l'interdépendance évoluaient constamment. De nouvelles nations et alliances autochtones se formaient à mesure que les anciennes se désintégraient, et les ascendances mixtes étaient courantes bien avant l'arrivée des Européens. La formation, au contact des Européens, de nouvelles communautés autochtones composées d'autochtones présentant un nouveau type d'ascendance mixte n'était pas différente, comme phénomène sociopolitique, de la formation de groupes nouveaux depuis les débuts de la présence humaine en Amérique du Nord.

[TRADUCTION] L'apparition de «peuples», ou le développement d'une conscience politique collective, doit être reconnue comme un processus dynamique, qui n'est pas soumis à des dates limites devant concorder avec les préférences d'autres sociétés politiques[32].

L'idée que les droits ancestraux ne peuvent être revendiqués que par des groupes qui étaient organisés comme nations autochtones avant l'arrivée des Européens est renforcée aussi sans doute par l'opinion erronée qui voudrait que le titre ancestral à une terre soit l'équivalent des notions européennes de propriété ou de possession exclusive. Si cela était vrai, il faudrait peut-être en conclure que les peuples nouveaux, tels les Métis, ne pouvaient revendiquer des terres déjà en la possession exclusive d'autres peuples autochtones. Cependant, dans la plupart des régions où vivaient des Métis, les terres et les ressources étaient le plus souvent partagées par *tous* les peuples autochtones habitant la région visée[33]. Ainsi, avant l'arrivée des Européens, les Cris, les Sioux et d'autres peuples autochtones exerçaient tous simultanément le droit d'exploiter les ressources des plaines du nord-ouest de l'Amérique du Nord. Il n'y a donc, semble-t-il, aucune raison de traiter différemment, après l'arrivée des Européens, l'exercice des mêmes droits par le nouveau peuple autochtone qui a choisi de s'appeler les Métis.

Une troisième explication possible de l'affirmation erronée qui veut que les droits des Métis soient subordonnés à ceux des Premières nations est

l'utilisation de l'expression «titres des Indiens» à la fois dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et dans l'*Acte des Terre fédérales, 1879*. Les deux textes mentionnent que la distribution de terres ou de certificats aux Métis a pour «but d'éteindre les *titres des Indiens* aux terres» [nous soulignons]. Un lecteur moderne, ignorant la manière dont le mot

«Indien» était employé par les fonctionnaires de l'État à la fin du XIXe siècle, pourrait penser que les «titres des Métis» dans l'Ouest ne sont qu'un sous-ensemble des «titres des Indiens».

La vérité cependant est que le titre des Métis et le titre des Indiens, au sens où ces expressions sont employées aujourd'hui, sont tous deux des sous-ensembles égaux du titre ancestral. Le mot «Indien»

était utilisé par les autorités gouvernementales britanniques et canadiennes du XIXe siècle de la même façon que nous employons aujourd'hui le mot «autochtone»[34]. Ainsi, la région située à l'ouest et au nord du Haut-Canada était officiellement connue sous le nom de «territoires indiens», sans qu'une différence soit faite entre les divers peuples autochtones qui les habitaient[35]. En vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement du Canada a compétence pour légiférer sur les «Indiens», et la Cour suprême du Canada a jugé plus tard (*Re Eskimos*) que le mot englobe les Inuit[36]. Selon des études réalisées pour la Commission, les tribunaux jugeront, le moment venu, que les Métis sont aussi des «Indiens» aux termes du paragraphe 91(24)[37]. Comme les rédacteurs du paragraphe 91(24) sont ceux-là mêmes qui ont rédigé le décret en conseil de 1870, lequel intégrait dans la Confédération la vaste région centre-nord de l'Amérique du Nord, il est très probable que l'expression «tribus indiennes» qui figure dans ce document signifie elle aussi les peuples autochtones en général.

Interprétée donc en fonction du sens qu'on leur donnait au XIXe siècle, l'expression «titres des Indiens» qui apparaît dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et la *Loi des terres fédérales* signifie «titre ancestral» et la portée de l'expression «dans le but d'éteindre les titres des Indiens»: elle signifie que, lorsque les obligations imposées par la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et la *Loi des terres fédérales* pour le bénéfice des Métis seraient accomplies, cette partie du titre ancestral serait éteinte, la partie non métisse devant être alors traitée d'autres façons. Loin donc d'indiquer une subordination du

titre des Métis au titre des Indiens, les dispositions de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et de la *Loi des terres fédérales* montrent que les droits territoriaux de tous les peuples autochtones, y compris des Métis, sont autonomes et de statut égal.

Dire que les droits ancestraux de tous les peuples autochtones sont autonomes et de statut égal ne signifie pas que ces droits sont nécessairement les mêmes pour tous les peuples autochtones. Les coutumes traditionnelles des Siksikas (Pieds-Noirs) étaient sensiblement différentes de celles des Cris, par exemple. Ces différences n'ont jamais empêché autrefois les Siksikas, les Cris et les Métis d'exercer simultanément leurs droits ancestraux dans les mêmes régions des Prairies, et l'on ne voit pas pourquoi il en irait différemment aujourd'hui. Même si c'était théoriquement possible, il est rarement arrivé, dans le cas des Métis de l'Ouest, que l'utilisation de terres ancestrales par un groupe empiète, de quelque façon, sur les droits d'autres groupes; ni l'occupation, par les Métis, de lots riverains, ni leurs activités de chasse au bison et autres animaux sauvages n'étaient véritablement incompatibles avec l'exercice simultané de droits ancestraux par les autres habitants autochtones de la région. Rien ne permet de croire non plus qu'il existait une grave incompatibilité entre les pratiques des Métis de l'Est en matière d'utilisation du territoire et celles des Premières nations et des Inuit avec qui ils partageaient le territoire.

Il n'est donc pas logique d'affirmer que les droits ancestraux des Métis peuvent être éteints par un traité négocié entre la Couronne et les représentants d'autres peuples autochtones, ou de prétendre qu'ils sont de quelque autre façon inférieurs ou subordonnés aux droits d'autres peuples autochtones.

Le contenu des droits ancestraux est le même, de façon générale, pour les Métis que pour les Premières nations et les Inuit, mais, comme nous l'avons dit, les détails peuvent varier considérablement à maints égards. De même que le peuple cri et le peuple micmac, qui tous deux possèdent des droits ancestraux, exercent différemment certains de ces droits, de même les peuples métis peuvent exercer leurs droits ancestraux plus ou moins différemment des autres peuples autochtones. Les coutumes culturelles de certains groupes métis sont certainement propres à ces groupes, et les modes d'utilisation des ressources, ainsi que les formes d'autonomie

gouvernementale, présentaient d'importantes différences historiques.

Certaines formes historiques d'autonomie gouvernementale des Métis, telles que l'organisation de la chasse au bison, étaient indubitablement propres aux Métis. Et même si les gouvernements provisoires constitués sous la direction de Louis Riel pour administrer la colonie de la Rivière-Rouge en 1869-1870 et les Métis de la Saskatchewan en 1884-1885 furent sans doute de nature trop temporaire pour pouvoir être considérés comme des modèles valables d'institutions permanentes du gouvernement autochtone métis, ces gouvernements provisoires offraient certainement des exemples frappants du principe, reconnu par le premier ministre sir John A. MacDonald en 1869, selon lequel, lorsqu'aucun autre système de gouvernement n'est exercé, [TRADUCTION] «il est tout à fait loisible aux habitants de former un gouvernement, par nécessité[38]». Ce principe n'est pas exclusif aux peuples autochtones, mais il renforce considérablement le droit ancestral des Métis à l'autonomie gouvernementale.

Droits collectifs ou droits individuels?

Les opinions diffèrent quant à savoir si les droits ancestraux sont des droits collectifs ou des droits individuels. Les droits collectifs sont dévolus à des groupes qui les exercent au nom de leurs membres, lesquels n'ont individuellement aucun moyen juridique de les faire respecter.

Les droits ancestraux semblent avoir des aspects à la fois collectifs et individuels. Ils sont sans aucun doute des droits collectifs sous d'importants aspects, et probablement sous la plupart des aspects. Ainsi, dans les Prairies des temps ancestraux, les droits territoriaux n'étaient pas exercés individuellement. Du moins, les membres du groupe ne pouvaient-ils revendiquer l'utilisation exclusive à long terme de telle ou telle étendue de terre[39]. Dans le cas des peuples autochtones nomades, les droits territoriaux étaient de caractère collectif. Un autre droit ancestral collectif reconnu de longue date est le pouvoir légal des chefs autochtones de négocier et de conclure, au nom de tous les membres de leurs nations, des traités entraînant des obligations juridiques, y compris des traités qui éteignent les droits ancestraux. On pourrait penser aussi que les paragraphes 35(1) et (2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* accentuent, par l'emploi de l'expression «peuples autochtones», la nature collective des droits, étant donné qu'un peuple est une collectivité.

En revanche, certains aspects des droits ancestraux (tels que le droit de chasse et de pêche à des fins de subsistance) étaient souvent exercés autrefois à titre individuel et sont encore aptes à être exercés de la sorte. Dans l'arrêt *Sparrow*, par exemple, la Cour suprême du Canada a permis à un membre d'une Première nation, qui était accusé d'avoir pêché selon une méthode proscrite par les lois fédérales, de plaider, en excipant du paragraphe 35(1), un droit de pêche ancestral. Le paragraphe 35(4) de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit de plus que:

Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits — ancestraux ou issus de traités — visés au paragraphe 1 sont garantis également aux *personnes* des deux sexes. [nous soulignons]

Il semblerait donc que les droits ancestraux sont tantôt individuels, tantôt collectifs, selon la nature du droit en question et selon les circonstances dans lesquelles il se présente ou dans lesquelles on veut l'exercer. Le lien entre droits individuels et droits collectifs semble être le suivant: seules les personnes (comme M. Sparrow) qui sont membres d'une collectivité autochtone peuvent exercer des droits ancestraux individuels[40].

L'extinction

Les droits ancestraux de nature juridique ne subsistent que dans la mesure où ils n'ont pas été légalement éteints. Trois méthodes d'extinction juridique ont déjà été reconnues: la cession volontaire, la loi et la modification constitutionnelle[41].

La cession

Les droits ancestraux peuvent être abandonnés, mais seulement au bénéfice de la Couronne, seulement moyennant une contrepartie (une valeur remise en échange de la cession) et (du moins lorsqu'il s'agit de droits collectifs) seulement par un groupe autochtone bien défini dont les chefs comprennent la portée juridique de la cession. L'accord de cession est communément appelé un traité. Lorsque la formulation du traité est imprécise, l'ambiguïté doit être résolue en faveur du peuple autochtone[42].

Il reste encore beaucoup d'incertitude sur l'extinction par cession; il peut y

avoir d'autres conditions[43]. Jusqu'à quel point les négociateurs doivent-ils avoir compris les conséquences juridiques de l'entente? Les avantages conférés en échange de la cession doivent-ils être suffisants, c'est-à-dire doivent-ils correspondre plus ou moins à la valeur des droits cédés? Dans le cas des contrats ordinaires, le droit ne se préoccupe pas du caractère suffisant ou non de la contrepartie, mais il en va sans doute différemment pour les traités autochtones, étant donné que la Couronne assume des obligations spéciales de fiduciaire à l'endroit des peuples autochtones concernés. Quel est l'effet d'une «absence de contrepartie», c'est-à-dire d'une violation grave, par le gouvernement du Canada, de ses obligations aux termes d'un traité? L'obligation de fiduciaire de la Couronne s'étend-elle à ce genre de situation? Les réponses à toutes ces questions demeurent incertaines.

Certaines choses sont claires. D'abord, ne peuvent être cédés par traité que les droits qui y sont visés expressément ou par implication nécessaire. Ensuite, les traités ne lient que les groupes dont les représentants ont été parties aux traités. Ces deux facteurs pourraient modifier de façon importante les droits ancestraux existants des Métis.

La formulation des traités varie considérablement. Certains parlent des droits territoriaux, d'autres non; certains portent expressément sur les droits aux ressources, d'autres non; certains évoquent la fonction gouvernementale, d'autres n'en disent rien. Pour savoir quels droits ont pu faire l'objet d'une cession dans un traité donné, il est nécessaire d'examiner plus attentivement la teneur de ce traité. Ainsi, les droits ancestraux des Métis découlant des traités indiens ne pourront être confirmés, comme les droits des Indiens prévus par les mêmes traités, que par une analyse minutieuse des documents concernés[44].

Certains traités ont été conclus avec les représentants de quelques-uns seulement des groupes autochtones habitant les régions visées. Comme des groupes exclus d'un traité ont parfois été persuadés subséquemment d'y adhérer, il y a lieu de croire que les groupes non parties à un traité n'étaient pas juridiquement touchés par ce traité avant d'y avoir adhéré[45]. Dans le cas des Métis, c'est là un aspect important, parce qu'ils ont été scrupuleusement exclus de la plupart des traités indiens, sauf s'ils choisissaient à titre individuel d'être considérés à cette fin comme Indiens.

Il existe peu d'éléments attestant le rôle de groupes Métis dans la cession négociée de droits ancestraux. En fait, pour les Métis de l'Est, de l'extrême Ouest et du Nord, il n'existe absolument aucune preuve que de telles négociations aient jamais eu lieu jusqu'à tout récemment. Pour la nation métisse de l'Ouest, il y a deux exceptions possibles à la règle du gouvernement fédéral de ne pas conclure de traités avec les groupes métis.

La première exception possible était un cas où un groupe métis avait incontestablement participé aux négociations d'un traité, mais où les suites semblent avoir transformé l'événement en une exception qui confirme la règle. En 1875, l'adhésion des Métis au Traité 3 fut négociée, signée et partiellement appliquée. Cependant, l'adhésion fut plus tard désavouée par le gouvernement fédéral, lequel refusa toujours par la suite aux groupes métis le statut de nations signataires d'un traité, même s'il continua de permettre aux Métis individuellement d'opter pour le statut d'Indien[46].

L'autre exception possible est un peu plus plausible. La constitution du Manitoba, soit la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, s'inspirait largement des négociations entre les représentants du gouvernement du Canada, d'une part, et ceux de la colonie de la Rivière-Rouge et de son gouvernement provisoire, d'autre part. Pour de nombreux Métis de l'Ouest, la *Loi de 1870 sur le Manitoba* constitue un traité métis. Certains auteurs partagent cet avis. C'est un point de vue qui trouve un appui considérable dans l'article 31 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, lequel prévoyait que des terres devraient être concédées à certains Métis «dans le but d'éteindre les titres des Indiens aux terres de la province». Considérer la *Loi de 1870 sur le Manitoba* comme un traité présente cependant des difficultés juridiques.

La première est que la *Loi de 1870 sur le Manitoba* ne renferme pas toutes les conditions arrêtées par la délégation de la Rivière-Rouge et les négociateurs canadiens en 1870, du moins pas à première vue. D'importantes promesses additionnelles avaient été faites oralement, puis confirmées partiellement dans une lettre adressée par sir George-Étienne Cartier, au nom du Canada, à l'abbé Ritchot, qui dirigeait la délégation de la Rivière-Rouge. C'est seulement si ces promesses additionnelles pouvaient être intégrées par déduction dans le texte de l'article 31 (possibilité douteuse sur le plan juridique) qu'il serait acceptable pour les Métis de considérer comme un traité la *Loi de 1870 sur le Manitoba*.

Une autre difficulté est que la *Loi de 1870 sur le Manitoba* tire son autorité juridique des pouvoirs de légiférer unilatéralement du Parlement du Canada et du Parlement du Royaume-Uni et renferme des dispositions auxquelles n'ont jamais souscrit les représentants de la Rivière-Rouge. En conséquence, si les négociations ayant abouti à la *Loi de 1870 sur le Manitoba* doivent être considérées comme source d'un traité métis, le traité a dû être un accord séparé, juridiquement distinct, de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, et englobant à la fois certaines dispositions de cette loi et les ententes verbales[47].

Un autre obstacle empêche de considérer cette loi comme un traité conclu avec les Métis. On peut de demander en effet si les négociateurs de la Rivière-Rouge représentaient uniquement la population métisse. Ils semblent avoir été désignés, au nom de toute la population de la Rivière-Rouge, par un comité général appelé Convention des Quarante, ainsi que par le gouvernement provisoire dirigé par Louis Riel (et il ne faut pas oublier que même le gouvernement provisoire comprenait quelques membres non métis). Les négociateurs choisis pour représenter la Rivière-Rouge étaient l'abbé Ritchot, le juge John Black et Alfred Scott, un hôtelier de Winnipeg. Aucun d'entre eux n'était Métis, et leurs sympathies envers les Métis n'étaient pas les mêmes. Il est vrai en revanche que Ritchot, le premier négociateur de la Rivière-Rouge, était très à l'écoute des préoccupations des Métis, et que l'Assemblée législative du gouvernement provisoire, qui se composait surtout de Métis, ratifia la loi une fois informée par Ritchot des garanties verbales accessoires[48]. Sans doute peut-on considérer que les négociateurs de la Rivière-Rouge exerçaient un double mandat: celui de négocier un règlement territorial pour les Métis et celui d'obtenir le statut de province au nom de tous les habitants de la région.

Sur le plan politique, il est certainement légitime de considérer comme un traité métis la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et les promesses verbales qui l'accompagnaient, et nul ne saurait à bon droit s'opposer à ce que les Métis qui font remonter leurs origines à la vallée de la rivière Rouge considèrent comme un traité la *Loi de 1870 sur le Manitoba* dans les négociations portant sur leur avenir. Sur le plan juridique cependant, la situation est loin d'être claire.

Mais, du point de vue juridique, il n'importe pas finalement de savoir si les dispositions de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* constituent ou non un traité.

Les droits ancestraux pouvaient, selon la common law, être éteints par une disposition législative ou une modification constitutionnelle, de même que par un traité. Les dispositions de l'article 31 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* faisaient partie d'un texte législatif ayant valeur constitutionnelle. Juridiquement, les conséquences au chapitre de l'extinction sont donc les mêmes, que cette loi soit ou non un traité. (Les traités peuvent être des sources de droits pour les Métis, ainsi que des instruments d'extinction. Plus loin, nous examinons l'idée de considérer la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et les promesses y afférentes comme un traité, aux fins de l'interprétation de la garantie contenue dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.)

Il est une question plus importante que celle de savoir si la disposition de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* relative à l'extinction faisait partie d'un traité ou d'une loi. C'est la question suivante: cette disposition a-t-elle entraîné l'extinction juridique de droits ancestraux des Métis au Manitoba et, dans l'affirmative, jusqu'à quel point? C'est une question qui englobe plusieurs énigmes juridiques difficiles. L'expression vague «dans le but d'éteindre» était-elle suffisamment précise pour produire juridiquement une extinction? Dans l'affirmative, l'extinction dépendait-elle de la distribution intégrale et équitable, à leurs bénéficiaires prévus, des concessions de terres? Qui étaient les bénéficiaires prévus? Si les bénéficiaires prévus n'englobaient pas tous les Métis du Manitoba, le titre ancestral du groupe exclu a-t-il survécu? Dans la mesure où le titre ancestral des Métis du Manitoba s'est éteint, en quoi les autres aspects de leurs droits ancestraux, tels que le droit fondamental à l'autonomie gouvernementale, ont-ils été modifiés? Ces points seront abordés à l'annexe 5C.

La législation

Jusqu'en 1982, année où l'article 35 fut édicté pour donner un statut constitutionnel aux droits ancestraux existants, de tels droits pouvaient être éteints au moyen d'un simple texte législatif. Il ressort cependant clairement de l'arrêt *Sparrow* que l'extinction par voie législative devait procéder d'une intention indubitable et qu'un simple règlement ne pouvait entraîner l'extinction. L'organe compétent pour éteindre législativement des droits était le Parlement du Canada, auquel le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* a donné le pouvoir de légiférer sur «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens» (ce qui présume, quant aux droits

des Métis, que le paragraphe 91(24) s'applique aux Métis aussi bien qu'aux Indiens). La *Loi sur les Indiens* est la principale loi fédérale (mais nullement la seule) qui ait empiété au fil des ans sur l'autonomie des autochtones. Les pouvoirs d'autonomie gouvernementale exercés à l'origine par les communautés autochtones de leur propre chef furent modifiés et contrôlés par des lois, et maints autres droits ancestraux, tels que le droit de chasser et de pêcher, furent restreints de diverses façons au moyen de textes législatifs. L'extinction législative de droits ancestraux n'est plus possible depuis 1982, mais le Parlement peut encore, selon l'arrêt *Sparrow*, réglementer jusqu'à un certain point les droits ancestraux. Afin de pouvoir être appliquée en conformité avec les principes de l'arrêt *Sparrow,* la réglementation doit cependant aujourd'hui répondre à des conditions très rigoureuses[49]. La *Loi sur les Indiens* ne s'applique pas aux Métis à moins qu'ils ne soient inscrits comme Indiens, mais d'autres lois fédérales touchant les droits ancestraux ont une incidence sur les Métis.

Plusieurs lois provinciales empiètent également sur les droits ancestraux. Il est douteux que les assemblées législatives provinciales aient la compétence constitutionnelle requise pour empiéter ainsi de leur propre chef sur les droits ancestraux, mais le Parlement du Canada leur a délégué d'importants pouvoirs au moyen de l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*, qui soumet les Indiens aux lois provinciales d'application générale. L'article 88 n'est cependant pas applicable aux Métis, puisque la *Loi sur les Indiens* ne vise que les personnes qui sont inscrites comme Indiens aux termes de cette loi, ou qui sont fondées à l'être.

On a tenté, dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, d'éteindre le titre ancestral des Métis du Manitoba. Comme cette loi a valeur constitutionnelle, ses dispositions touchant l'extinction seront examinées dans la section suivante. Pour ce qui est du titre ancestral des Métis de l'Ouest à l'extérieur du Manitoba, province minuscule à l'origine, il faut mentionner un important texte législatif, savoir l'*Acte des Terres fédérales, 1879*, et ses modifications subséquentes. Ce texte prévoyait l'attribution d'un certificat, convertible en terres de la Couronne, en échange de l'extinction du titre indien. De nombreuses terres des Prairies furent au fil du temps distribuées au moyen de ce système de certificats, mais très peu finirent aux mains des Métis, la plupart des certificats ayant été achetés en espèces par des spéculateurs fonciers et convertis par eux ou par leurs ayants droit. La manière dont les choses en sont arrivées là est bien illustrée par l'étude de Frank Tough et

Leah Dorion sur les droits des Métis dans les régions des traités 5 et 10, et elle sera examinée plus en détail aux annexes 5B et 5C[50]. Il ne semble pas qu'on ait jamais tenté d'éteindre législativement le titre métis en dehors des régions visées par la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et la *Loi des terres fédérales*. La mesure dans laquelle les droits d'utilisation des ressources et les autres droits ancestraux des Métis ont pu être éteints sera examinée plus loin dans la présente annexe.

La modification constitutionnelle

Le 17 avril 1982, jour où la promulgation de l'article 35 constitutionnalisa tous les droits ancestraux non éteints, le pouvoir du Parlement d'éteindre les droits ancestraux par une loi ordinaire a pris fin. Les droits ancestraux ne peuvent aujourd'hui être éteints que par cession ou par modification constitutionnelle.

La seule disposition constitutionnelle qui prétende éteindre les droits ancestraux est l'article 31 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* (une loi fédérale confirmée et constitutionnalisée par la *Loi constitutionnelle de 1871*)[51]:

31. Et considérant qu'il importe, dans le but d'éteindre les titres des Indiens aux terres de la province d'affecter une partie de ces terres non concédées, jusqu'à concurrence de 1,400,000 acres, au bénéfice des familles des Métis résidants, il est par la présente décrété que le lieutenant-gouverneur, en vertu de règlements établis de temps à autre par le gouverneur général en conseil, choisira des lots ou étendues de terre dans les parties de la province qu'il jugera à propos, jusqu'à concurrence du nombre d'acres ci-dessus exprimé, et en fera le partage entre les enfants des chefs de famille métis domiciliés dans la province à l'époque à laquelle le transfert sera fait au Canada, et ces lots seront concédés aux dits enfants respectivement, d'après le mode et aux conditions d'établissement et autres conditions que le gouverneur général en conseil pourra de temps à autre fixer.

La mise en application de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* a donné lieu à une abondante législation, tant fédérale que provinciale, promulguée dans le dessein de préciser, de modifier et de compléter l'article 31 et ses autres dispositions. La validité constitutionnelle de certaines de ces lois complémentaires est discutable et fait actuellement l'objet de contestations

devant les tribunaux. Pour autant que les Métis soient concernés, l'application de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* a toujours suscité de vifs débats depuis 1870. La manière dont les promesses afférentes à cette loi ont été exécutées sera examinée à l'annexe 5C.

Conclusion

La question essentielle qui demeure est la suivante: quels droits, s'il en est, ont été éteints? Il est difficile d'évaluer avec exactitude l'incidence générale des diverses tentatives d'éteindre les droits ancestraux des Métis dans l'Ouest, en partie parce que les faits ne sont pas entièrement connus et ne le seront probablement jamais, et en partie parce que les règles de l'extinction demeurent imprécises sous plusieurs aspects importants. On peut cependant faire avec confiance quelques observations.

Les mesures les plus explicites visant à éteindre les droits ancestraux des Métis n'ont abordé que le titre ancestral à la terre, laissant presque tels quels les autres droits ancestraux, tels les droits culturels et les droits gouvernementaux. L'article 31 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, par exemple, ne mentionne que l'extinction des titres des Indiens aux terres de la province. Cela ne veut pas dire que les autres droits ancestraux ne pouvaient être éteints au moyen d'une loi, mais, dans l'arrêt *Sparrow*, la Cour suprême du Canada a rigoureusement circonscrit le pouvoir du Parlement d'agir ainsi. La portée des droits ancestraux restants des Métis au chapitre de l'utilisation des ressources dépend des réponses données à au moins deux questions juridiques controversées, qui seront examinées plus loin: ces droits sont-ils distincts des droits relatifs au titre? Ensuite, dans quelle mesure les lois dans ce domaine expriment-elles une intention non équivoque de les éteindre?

Certains groupes métis n'ont jamais été parties aux traités ou aux lois qui sont censés éteindre le titre ancestral à la terre. Lorsque de tels groupes présentent une cohésion suffisante et une spécificité suffisante pour être considérés comme des peuples, il semble alors qu'ils conservent le titre ancestral aux terres qu'ils ont toujours possédées en tant que groupes. Il ne sera pas facile évidemment de définir ces groupes et d'établir le degré de spécificité et de cohésion qu'ils doivent montrer pour pouvoir être détenteurs de droits collectifs, mais certains d'entre eux, tels la nation métisse de l'Ouest et peut-être les Métis du Labrador, sont faciles à

circonscrire.

Dans le cas des lois (la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et la *Loi des terres fédérales*) qui ont censément éteint le titre ancestral des Métis en échange de concessions de terres, d'importantes irrégularités ont été attestées (allant de la fraude et de la modification inconstitutionnelle des droits, jusqu'à la négligence et la violation des obligations de fiduciaire). À cause de ces irrégularités, un nombre infime des concessions compensatoires sont restées aux mains des Métis. Si elle est réelle, cette absence de contrepartie pourrait très bien avoir invalidé l'extinction. Les règles de l'extinction ne sont pas suffisamment claires sur ce point pour qu'on puisse tirer une conclusion sûre, tant qu'une juridiction supérieure n'aura pas statué à ce sujet, mais les tribunaux sont actuellement saisis de la question.

Lorsque des droits ancestraux se sont effectivement éteints pour un groupe tout entier sous l'effet d'un traité ou d'un texte législatif, le fait que certains membres du groupe n'ont pas participé à la décision collective ou n'ont pas reçu leur part des avantages compensatoires n'a sans doute pas invalidé l'extinction, encore que les intéressés ou leurs successeurs puissent de ce fait avoir droit à réparation. Le titre ancestral étant un droit collectif, il ne peut être éteint qu'au moyen d'une mesure collective. Si un instrument d'extinction par ailleurs valide a produit des droits individuels en échange de l'extinction, ces droits individuels sont probablement exécutoires individuellement, mais la non-exécution dans quelques cas particuliers ne modifiera pas l'efficacité générale de l'extinction. Était-ce le cas pour la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et la *Loi des terres fédérales*? Cela dépendra si les tribunaux jugent que la prétendue absence généralisée de contrepartie dans ces cas a eu pour effet juridique d'invalider l'ensemble du mécanisme d'extinction.

Il n'est pas possible de tirer des conclusions définitives sur tous les aspects de l'extinction des droits ancestraux des Métis tant que les tribunaux n'auront pas tranché certaines questions, mais il apparaît clair que certains de ces droits — et peut-être la plupart d'entre eux — n'ont jamais été éteints. En conséquence, les droits ancestraux sont pour les Métis une source importante de droits de nature juridique.

1.2 La Proclamation royale de 1763

En 1763, après la fin des hostilités avec la France, George III, roi d'Angleterre, fit une proclamation royale concernant ses territoires nouvellement acquis en Amérique du Nord. Cette proclamation renfermait plusieurs dispositions touchant les peuples autochtones. À la base de ces dispositions se trouve une affirmation selon laquelle «la possession de telles parties de nos domaines & territoires comme ne nous ayant pas été cèdés, ni achetés par nous, leur sont réservés, ou à aucun d'eux, comme leur pays de chasse». Il existait donc très tôt, dans le droit anglais, une preuve formelle de l'existence de droits ancestraux.

Cette proclamation royale s'appliquait à une bonne partie de ce qui est aujourd'hui l'est du Canada, mais elle ne s'appliquait pas directement au foyer national de la nation métisse de l'Ouest (qui se trouvait dans la vaste région appelée Terre de Rupert, visée par la charte de 1670 de la Compagnie de la Baie d'Hudson), étant donné que la Proclamation excluait expressément les «terres accordées à la compagnie de la Baie d'Hudson»[52]. Elle excluait aussi les régions colonisées du Québec, de Terre-Neuve, de la Floride et des 13 colonies de la Nouvelle-Angleterre. Il n'est pas certain que la Proclamation s'appliquait à ce qui est aujourd'hui la Colombie-Britannique, la Cour suprême du Canada s'étant partagée sur la question dans l'arrêt *Calder*.

Ces exclusions de la *Proclamation royale de 1763* n'ont pas cependant été fatales aux droits ancestraux; la Cour suprême a souligné à plus d'une occasion que l'existence des droits ancestraux n'a jamais dépendu de la Proclamation royale; celle-ci n'a qu'une valeur de preuve[53].

De toute façon, l'exclusion des terres de la Compagnie de la Baie d'Hudson, qui était l'exclusion la plus sérieuse quant aux Métis, fut neutralisée en partie par un décret impérial en date du 23 juin 1870, qui transférait ces terres au Canada conformément à l'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867,* sous réserve d'une obligation de respecter les intérêts autochtones, obligation semblable à celle que renfermait la *Proclamation royale de 1763*. Le décret de 1870 sera examiné à l'annexe 5C.

1.3 Les obligations de fiduciaire et autres obligations de la Couronne

De puissants arguments peuvent être avancés à l'appui de la proposition selon laquelle les gouvernements canadiens ont une obligation juridique de diligence à l'endroit des peuples autochtones du Canada, y compris les Métis[54].

Cette obligation de diligence vient de ce que les peuples autochtones, dont les Métis, sont titulaires de droits ancestraux. Selon un axiome juridique, les droits sont toujours accompagnés d'obligations. Ainsi, il serait incohérent, sur le plan juridique, d'affirmer qu'une personne a un droit si une autre n'a pas l'obligation de faire une chose propre à réaliser ce droit, ou l'obligation de s'abstenir de faire une chose pouvant empêcher cette réalisation. Ainsi, si la loi me reconnaît le droit d'être payé par vous, vous avez nécessairement l'obligation correspondante de me payer; si vous avez le droit de vous exprimer librement, les gouvernements doivent avoir l'obligation correspondante de s'abstenir d'agir d'une manière pouvant empêcher ou entraver votre liberté d'expression. Le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits ancestraux existants. Puisque les droits s'accompagnent toujours d'obligations, le paragraphe 35(1) doit aussi implicitement reconnaître et confirmer l'obligation de quelqu'un de ne pas supprimer ces droits, voire de faciliter leur exercice. L'obligation de qui? Puisque la Cour suprême du Canada a jugé que les responsabilités constitutionnelles sont de nature exclusivement gouvernementale, ce doit être une obligation qui incombe aux gouvernements[55].

Un précédent suffit à nous convaincre qu'une telle obligation existe. Il s'agit de l'arrêt *Guerin*[56]. Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada avait condamné la Couronne à réparer le préjudice causé à une bande indienne pour avoir commis une faute de gestion dans la location, à un club de golf, de certaines terres de la bande. La Cour a jugé que la nature du titre ancestral à la terre et le fait que la terre ne pouvait être cédée qu'à la Couronne, doublé des dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à la cession, produisaient une relation fiduciaire particulière entre la Couronne et les Indiens pour ce qui est des terres indiennes cédées. Cette relation fiduciaire impose à la Couronne des responsabilités de gérance qui l'obligent à agir avec la plus entière bonne foi et le plus grand soin, dans l'intérêt des Indiens qui sont visés par ses actes.

Le principe établi dans l'arrêt *Guerin* s'appliquait en l'occurrence à des

terres indiennes cédées, mais il semble avoir une portée plus large. Certains des actes dont la Couronne fut jugée responsable dans cette affaire s'étaient produits avant que la terre en question ne fût cédée par la bande. Quoi qu'il en soit, la Cour suprême du Canada énonça plus tard le principe en des termes beaucoup plus larges dans l'arrêt *Sparrow*, qui portait sur des restrictions législatives imposées au droit ancestral de pêche:

À notre avis, l'arrêt *Guerin*, conjugué avec l'arrêt *R. v. Taylor and Williams* (1981), 34 O.R. (2d) 360, 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 historiques[57].

Non seulement cette clarification plus récente de l'obligation de fiduciaire semble déborder le seul aspect des terres indiennes, cédées ou non, mais encore l'utilisation que fait la Cour de l'expression «peuples autochtones» laisse entendre que l'obligation de la Couronne ne se limite pas aux Indiens. Si elle englobe aussi les Inuit et les Métis, alors la manière dont la Cour circonscrit l'obligation, dans l'arrêt *Guerin*, en lui donnant en partie pour source les dispositions de la *Loi sur les Indiens,* laquelle ne vise pas les Inuit ni les Métis, perd sans doute de sa pertinence. La Cour suprême semble affirmer dans *Sparrow* que l'obligation de fiduciaire du gouvernement fédéral à l'égard des peuples autochtones trouve sa source, indépendamment de la *Loi sur les Indiens,* dans la relation historique de la Couronne avec tous ces peuples.

Cette relation historique était à l'origine une relation avec la Couronne britannique, mais elle a été transférée aux autorités canadiennes en 1867 (plus tard pour les régions ajoutées ultérieurement au Canada)[58]. Comme le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* attribue au Parlement du Canada compétence sur «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens», c'est la Couronne représentée par le Canada (c'est-à-dire le niveau fédéral de gouvernement et non le niveau provincial) qui assume en premier lieu aujourd'hui cette responsabilité. Il pourrait cependant y avoir aussi des matières de compétence provinciale à l'égard desquelles, en

raison de leur incidence sur les peuples autochtones, les gouvernements provinciaux se trouvent à assumer des responsabilités de fiduciaire[59].

Existe-t-il une obligation de fiduciaire à l'égard des Métis? Il semble que oui. On se rappellera ici que la Cour suprême du Canada a pris soin, dans l'arrêt *Sparrow*, de décrire cette obligation comme une obligation à l'endroit des peuples autochtones et non seulement à l'endroit des Indiens, et la Cour a ajouté cette précision en sachant bien que le paragraphe 35(2) définit aujourd'hui l'expression «peuples autochtones» d'une manière qui englobe les Métis. De plus, il semble clair que, même si le paragraphe 91(24) édicté en 1867 ne mentionne expressément que les Indiens, ce mot englobe *tous* les peuples autochtones, y compris les Métis.

Dans l'affaire *Re Eskimos*, la Cour suprême, jugeant que les «Esquimaux» (Inuit) étaient des «Indiens» aux termes du paragraphe 91(24) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (aujourd'hui appelé *Loi constitutionnelle de 1867)*, a déclaré que la décision était fondée sur la manière dont les Esquimaux étaient considérés à l'époque de la Confédération. Quelles sont les indications sur l'emploi du mot «Indien» relativement aux Métis, à l'époque de la Confédération?

Certains affirment que la population d'ascendance mixte autochtone et européenne n'est pas englobée dans le terme générique «Indiens», au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*[60]. Il existe aussi une interprétation de la preuve et une argumentation juridique selon lesquelles les Métis n'étaient pas considérés comme des «Indiens» au moment de l'union du Canada[61]. En revanche, l'auteur du principal traité canadien de droit constitutionnel affirme que la prépondérance de la preuve et des arguments favorise le point de vue selon lequel les Métis sont des Indiens aux termes du paragraphe 91(24)[62]. L'enquête du Manitoba sur la justice et les autochtones avaient conclu en 1991 que [TRADUCTION] «à notre avis, les Métis sont compris dans la définition constitutionnelle d'«Indiens» aux fins du paragraphe 91(24) et relèvent au premier chef de la compétence fédérale[63]». Deux études réalisées pour la Commission arrivent à la même conclusion[64]. Ces conclusions reçoivent un appui considérable, mais non unamine, de la part des représentants des Métis. Certains représentants métis seraient offensés d'être qualifiés d'«Indiens» parce que, selon eux, le caractère distinct des Métis en serait amoindri. Certains Inuit éprouvent les mêmes craintes.

La résolution de cette divergence de vues semble reposer sur le fait que la terminologie juridique ne correspond pas toujours à la langue courante. Sur un plan social, il serait évidemment malvenu de parler des Inuit ou des Métis comme s'ils étaient des Indiens. Cependant, sur le plan juridique, pour indiquer qui relève de la compétence législative et de la responsabilité du Parlement du Canada, il n'existe que le mot «Indien»[65], inscrit dans la Constitution en 1867, à une époque où ses rédacteurs croyaient que ce mot était un équivalent général et satisfaisant du mot «autochtone». Cela étant, les tribunaux n'auront probablement aucune difficulté à conclure que les Métis sont des «Indiens», au sens juridique particulier que possède ce mot au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867,* tout en reconnaissant aussi que les Métis sont socialement, historiquement et culturellement distincts de tous les autres peuples autochtones.

Cela ne prive pas nécessairement les assemblées législatives provinciales de leur pouvoir constitutionnel de légiférer sur les aspects des droits des Métis qui ont des dimensions provinciales, mais cela signifie que le Parlement du Canada exerce une compétence prépondérante et que l'obligation de fiduciaire à l'égard des autochtones du Canada, y compris les Métis, est d'abord une obligation du gouvernement du Canada.

Quelle est la conséquence de cette obligation de fiduciaire? Elle signifie certainement que les gouvernements ne doivent rien faire qui puisse entraver le libre exercice des droits ancestraux existants. Cette obligation négative s'applique manifestement aux deux ordres de gouvernement, fédéral et provincial. Il y a de bonnes raisons de croire qu'au moins le gouvernement fédéral, qui, en vertu du paragraphe 91(24), a le pouvoir de légiférer sur les questions autochtones, assume également une obligation positive de prendre les mesures nécessaires propices à la pleine réalisation des droits ancestraux existants.

Les tribunaux ont toujours répugné davantage à imposer des obligations positives (qui forcent une personne à faire quelque chose) qu'à imposer des obligations négatives (qui interdisent de faire quelque chose). Il est des cas où des obligations positives ont cependant toujours été imposées et, puisque les responsabilités fiduciaires sont depuis longtemps reconnues dans certaines circonstances comme des obligations positives aussi bien que négatives[66], la relation fiduciaire évoquée dans les arrêts *Guerin* et

Sparrow semblerait inclure une obligation positive. Cette conclusion est conforme à la nature des obligations constitutionnelles en général. Maintes obligations constitutionnelles des gouvernements sont surtout de caractère négatif (ne pas empêcher l'exercice des libertés fondamentales de religion, d'expression, d'association, etc.), mais quelques-unes sont indiscutablement positives (tenir des élections au moins tous les cinq ans, convoquer le Parlement fédéral et les parlements provinciaux au moins une fois l'an, soutenir les écoles de minorités linguistiques et confessionnelles). Il n'y a donc aucune raison de voir comme entièrement négatives les obligations constitutionnelles du gouvernement fédéral en matière de droits ancestraux. Un auteur au moins a conclu que l'obligation de fiduciaire envers les peuples autochtones comporte des obligations à la fois positives et négatives[67]. Il est intéressant de noter que la Cour suprême du Canada s'est récemment déclarée disposée, dans les cas indiqués, à accorder des redressements positifs, par exemple en donnant une interprétation libérale des lois comportant une exclusion inconstitutionnelle d'avantages, au lieu d'invalider simplement les lois défectueuses[68].

Il est impossible d'établir la liste complète des conséquences que peuvent avoir les obligations positives du gouvernement fédéral quant aux droits ancestraux existants, mais l'on peut énoncer certaines d'entre elles. Il semble clair que le gouvernement du Canada a l'obligation d'engager des négociations avec les groupes métis qui n'ont jamais conclu un traité ni un règlement de revendication territoriale. Si des groupes métis ont été exclus de la négociation de traités ou du règlement de revendications, négociation à laquelle ils auraient dû prendre part, et si cette exclusion a nui aux intérêts des Métis, le gouvernement du Canada est probablement tenu, en vertu de son obligation de fiduciaire, d'indemniser les groupes métis pour le préjudice subi. Si la réalisation d'un droit ancestral des Métis requiert un texte législatif, le Parlement du Canada sera probablement tenu d'adopter le texte législatif requis[69]. Les tribunaux n'ont sans doute pas le pouvoir d'ordonner au Parlement de satisfaire à son obligation de légiférer, mais ils ont certainement le pouvoir d'obliger la Couronne et ses subordonnés à se conformer à la Constitution. Le Parlement lui-même pourrait faire l'objet de jugements déclaratoires des tribunaux qui peuvent avoir un puissant effet persuasif et politique.

1.4 Droits issus de traités

Les traités sont une source importante de droits pour les Premières nations. De façon générale, ce n'est pas le cas pour les Métis, puisque peu de traités ont été effectivement conclus avec eux. Comme on l'a expliqué précédemment, certains sont d'avis que l'article 31 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et les promesses verbales qui l'ont accompagnée constituent un traité. Pour les raisons exposées plus haut, les tribunaux n'entérineraient probablement pas une telle interprétation.

Cela veut dire que la *Loi de 1870 sur le Manitoba* devrait être considérée comme une garantie constitutionnelle et non pas contractuelle, ce qui pourrait empêcher les tribunaux de forcer directement l'exécution des promesses verbales faites à l'abbé Ritchot par George-Étienne Cartier et John A. Macdonald. Néanmoins, la garantie constitutionnelle écrite demeure exécutoire sur le plan judiciaire et pourrait être interprétée à la lumière des promesses verbales.

1.5 L'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982

Le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits existants ancestraux des peuples autochtones du Canada. L'article 35 s'applique uniquement aux droits existants, mais il convient néanmoins de considérer cette disposition comme une source autonome de droits, sous deux aspects au moins. Tout d'abord, elle a constitutionnalisé le statu quo de 1982 en ce qui concerne les droits ancestraux ou issus de traités, la conséquence étant que ces droits ne peuvent plus être éteints par une loi ordinaire (ni même probablement par consentement, à moins que tel consentement ne soit confirmé par modification constitutionnelle). Ensuite, en affirmant, en son paragraphe 35(2), que les peuples autochtones comprennent les Métis aux fins du paragraphe 35(1), la *Loi constitutionnelle de 1982* a confirmé leur existence autonome et a empêché que leurs droits puissent être perçus comme des droits subordonnés à ceux des autres peuples autochtones.

En s'attachant aux droits des peuples plutôt qu'aux droits individuels, l'article 35 fait ressortir le caractère collectif des droits ancestraux ou issus de traités. On se rappellera que les droits collectifs (tel le droit à l'autonomie gouvernementale ou le droit de négocier un traité) ne peuvent être exercés que par le groupe et non par les membres du groupe en leur propre nom. L'arrêt *Sparrow* montre que l'article 35 est important sur le plan individuel,

mais il est probable que les seules personnes qui puissent à titre individuel invoquer l'article 35 sont celles qui sont membres du peuple autochtone dont les droits en cause. M. Sparrow n'aurait sans doute pas été autorisé à exercer des droits de pêche ancestraux si, bien que d'ascendance autochtone, il n'avait pas été en mesure de prouver qu'il était accepté comme membre de son peuple (se reporter à l'analyse des droits collectifs et individuels présentée plus haut dans la présente annexe). Les mécanismes et critères de l'appartenance au groupe sont donc d'une grande importance.

Comment est déterminée l'appartenance à un peuple autochtone[70]? Divers critères ont été employés au fil des ans, à des fins diverses, et au sein de diverses instances (degré de consanguinité, pouvoir discrétionnaire de l'administration, état civil, choix individuel, etc.), mais le critère qui a été le plus largement accepté ces dernières années est la formule modifiée de l'autodétermination, qui comprend trois éléments:

• un lien familial ancestral (et pas nécessairement génétique) avec le peuple autochtone en question;

• le fait pour l'individu de s'identifier à ce peuple autochtone;

• l'acceptation de l'individu par ce peuple autochtone.

On affirme parfois qu'un quatrième élément est également requis: un lien rationnel, consistant en des points de contact suffisants et objectivement déterminables entre l'individu et le peuple autochtone concerné, par exemple le lieu de résidence, les liens familiaux passés et actuels, les liens culturels, la langue et la religion, entre autres, et cela pour garantir que le rattachement est authentique et justifié. Cependant, l'opinion la plus répandue semble être que, même si le peuple concerné peut invoquer de tels éléments pour décider de l'acceptation d'un individu en son sein, ce ne sont pas les éléments principaux du critère.

Lorsqu'on examine l'article 35, il importe de connaître quelque peu le sens du mot «peuples»[71]. Malheureusement, il n'existe aucune définition faisant autorité de ce mot tel qu'il est employé à l'article 35. Les définitions d'autres sources telles que le droit international peuvent être utiles, mais il faut toujours se rappeler que le sens d'un mot est fortement influencé par le

contexte dans lequel il est employé. Catherine Bell a proposé d'utiliser une définition élaborée par la Commission internationale de juristes. Selon cette définition, un peuple se reconnaît aux sept caractéristiques suivantes:

• une histoire commune;
• des liens raciaux ou ethniques;
• des liens culturels ou linguistiques;
• des liens religieux ou idéologiques;
• un territoire ou un lieu géographique commun;
• une base économique commune;
• un nombre suffisant de personnes[72].

Manifestement cette définition ne conviendra pas dans tous les cas, puisque, par exemple, les caractéristiques que sont la géographie commune ou l'économie commune seraient difficiles à appliquer au peuple juif en dehors d'Isra‘l ou à certains des peuples autochtones très dispersés du Canada, y compris de nombreux Métis. Elle donne néanmoins une bonne idée générale des facteurs couramment considérés comme constitutifs d'un peuple, y compris de la condition essentielle de la manifestation par le groupe d'un sentiment d'appartenance et d'une cohésion sociale, condition que d'autres groupes présentant des caractéristiques communes (p. ex. les femmes ou les aveugles) ne remplissent pas. Il n'est pas nécessaire cependant que cette cohésion repose sur des structures gouvernementales formelles. La Cour internationale de justice a exprimé l'avis en 1975 qu'il est possible pour un peuple (en l'occurrence les nomades du Sahara) d'exister aux fins d'exercer le droit à l'autodétermination, en droit international, et cela sans posséder l'appareil gouvernemental d'un État-nation[73].

Une définition des peuples autochtones est proposée dans l'article 2 du projet de Pacte international sur les droits des peuples autochtones, qui est à l'étude sous forme d'ébauche depuis plus de 10 ans:

[TRADUCTION] L'expression «peuple autochtone» s'entend d'un peuple (a) qui occupait un territoire avant l'arrivée d'une population colonisatrice, laquelle a établi un ou des nouveaux États englobant le territoire, et (b) qui occupe encore un territoire en tant que peuple et ne dirige pas le gouvernement national de l'État ou des États dans lesquels il vit.

Pour les Métis du Canada, la mention ici de l'occupation d'un territoire avant l'arrivée de la population colonisatrice pose un problème, étant donné que les Métis ne peuvent par définition avoir existé avant l'arrivée des colons. Cette difficulté est cependant sans grande portée en droit constitutionnel canadien, puisque le paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui prime tous les accords internationaux pour autant que le droit canadien soit concerné, englobe expressément les Métis parmi les peuples autochtones auxquels s'applique le paragraphe 35(1).

Il est significatif que l'article 35 emploie le mot pluriel «peuples» et non le singulier. Les bénéficiaires de l'article 35 sont manifestement considérés comme constituant plusieurs peuples autochtones distincts et non un peuple autochtone unique. Ce qui n'apparaît pas tout à fait clair, à la simple lecture de l'article 35, c'est si l'expression «Indien, Inuit et Métis du Canada» doit s'entendre de seulement trois peuples, ou bien si l'une quelconque ou l'ensemble des trois catégories englobe une diversité de peuples. Catherine Bell soutient de façon convaincante ce dernier point de vue. Si l'on applique les normes internationales à la situation canadienne, sans négliger bien sûr les différences de contexte, on ne saurait douter qu'il existe au Canada de nombreuses Premières nations distinctes, qui vont de la nation micmaque, à l'est, jusqu'aux diverses cultures des Prairies et de la côte ouest. Le nombre de peuples est moindre parmi les Inuit et les Métis que parmi les Premières nations, mais les différences culturelles que l'on observe entre les divers groupes d'Inuit et de Métis en font également des peuples multiples.

Certains groupes autochtones s'appellent eux-mêmes «nations» et sont connus aussi sous ce vocable. Quel est le rapport entre un peuple et une nation? Il semble que les deux mots soient synonymes. Selon *Le Petit Robert, dictionnaire de la langue française*, et le *Webster's International Dictionary of the English Language*, le mot «nation» vient d'un mot latin qui signifie «naître». Le mot est défini en partie ainsi:

Groupe humain, généralement assez vaste, qui se caractérise par la conscience de son unité et la volonté de vivre en commun.

[TRADUCTION] Ainsi, les Juifs et les Tsiganes sont souvent appelés nations. Dans le langage courant, tout groupe de personnes ayant les mêmes institutions et les mêmes coutumes, ainsi qu'un sentiment

d'homogénéité sociale et une communauté d'intérêts. La plupart des nations sont formées de tribus ou de peuples issus de la même souche ethnique ou de différentes souches que des rapports de longue date ont fusionnées. Les caractéristiques générales d'une nation sont une langue unique ou des dialectes très apparentés, une religion commune, une tradition et une histoire communes, une même notion du bien et du mal, enfin un territoire plus ou moins compact; mais, malgré l'absence d'un ou de plusieurs de ces éléments, le groupe visé demeurera une nation s'il présente une communauté d'intérêts et une volonté de vivre en commun.

Il semble raisonnable de conclure que la signification de l'article 35 n'aurait pas été notablement différente si ses rédacteurs avaient utilisé le mot «nations» au lieu du mot «peuples»[74].

Peut-il y avoir des peuples à l'intérieur de peuples? Il semble que oui. Les Hassidim peuvent par exemple être considérés comme un peuple à l'intérieur du peuple beaucoup plus vaste formant la communauté juive mondiale. Dans le contexte autochtone canadien, le peuple cri constitue une nation, comme sans doute certains groupements cris plus modestes. Il n'est pas sûr que les subdivisions de petites dimensions, telles les bandes, puissent à juste titre être décrites comme peuples. Certaines bandes s'appellent elles-mêmes «nations», mais cet usage n'est pas universellement accepté. Il est clair cependant que des bandes distinctes, même si elles ne sont pas en soi des peuples, peuvent exercer, comme collectivité, au moins certains éléments des droits de leur peuple. Dans l'arrêt *Sparrow*, la Cour suprême du Canada a attribué des droits ancestraux à la bande Musqueam, qui ne comptait en tout que 649 membres. La bande n'était pas décrite comme un «peuple» ou une «nation», mais son existence distincte depuis les temps ancestraux a conduit la Cour à estimer qu'elle était fondée à exercer des droits ancestraux. Des peuples faibles en nombre comme celui-ci n'ont cependant pas nécessairement les mêmes caractéristiques et les mêmes capacités que les peuples plus populeux, et un groupe pourrait très bien être un peuple dans un contexte donné, mais non dans un autre. La bande Musqueam pourrait être un «peuple» aux fins d'exercer des droits de pêche ancestraux ou le droit ancestral inhérent à l'autonomie gouvernementale dans le contexte de l'État canadien, mais il est très improbable qu'elle serait considérée par le droit international comme un peuple ayant droit au niveau d'autodétermination requis pour établir un État-nation distinct[75].

Des problèmes pourraient résulter d'un chevauchement des concepts de nation et de peuple, dans les cas où le groupe et le sous-groupe cherchent tous deux à exercer un contrôle sur tel ou tel aspect des attributs d'une nation. Étant donné que la façon courante de résoudre les problèmes chez les peuples autochtones est le plus souvent une méthode qui part de la base plutôt que du sommet, le principe général applicable à la résolution de tels conflits de compétence devrait avoir pour résultat de donner aux sous-groupes une priorité exclusive sur les questions locales (telles que l'appartenance au sous-groupe, ou l'exercice du droit de chasse sur son territoire). Quant au groupe lui-même, il exercera une compétence prépondérante sur les questions qui débordent le cadre du sous-groupe. Ainsi, une bande crie pourra décider qui admettre parmi ses membres ou exclure de ses rangs, mais elle ne pourra décider qui est ou n'est pas membre d'une autre bande, ou qui est ou n'est pas cri, indien ou autochtone.

Comment appliquer aux Métis ces observations sur les peuples et les nations?

En premier lieu, il est clair que la nation métisse historique de l'Ouest est un peuple au sens de l'article 35 et qu'elle est en conséquence une nation avec laquelle les autres ordres de gouvernement au Canada doivent traiter pour ce qui est des droits collectifs, ancestraux ou issus de traités, de ceux qui en font partie. Les Métis du Labrador semblent tout au moins près de se trouver dans une position équivalente. D'autres collectivités homogènes d'autochtones qui s'appellent eux-mêmes Métis pourraient peut-être aussi constituer des peuples et des nations.

On s'interroge encore sur la question de savoir si les Métis du Labrador et les autres Métis de l'Est peuvent être considérés comme des Métis au sens strict dans lequel ce mot est employé à l'article 35. Il n'importe probablement pas cependant, sur le plan juridique, qu'ils puissent être ainsi considérés, étant donné qu'ils sont indiscutablement des peuples autochtones et que l'article 35 s'applique à tous les «peuples autochtones», qu'il s'agisse d'Indiens, d'Inuit ou de Métis[76].

1.6 La Charte canadienne des droits et libertés et la Déclaration canadienne des droits

Les droits examinés jusqu'à maintenant étaient pour la plupart des droits propres aux autochtones. Certains autres droits généraux peuvent également trouver une application spéciale en ce qui concerne les Canadiens d'ascendance métisse. Cela est vrai de l'article 32 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* qui, bien qu'il soit applicable à *tous* les résidents de la Rivière-Rouge possédant des lots habités avant 1870, était particulièrement important pour les Métis, puisqu'ils formaient le plus fort pourcentage de la population avant que le Manitoba ne devienne une province. C'est vrai aussi probablement de certains droits conférés à tous les Canadiens par la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui est entrée en vigueur le jour même où les droits ancestraux ont été reconnus et confirmés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les mêmes droits, dépourvus cependant de statut constitutionnel, ont été établis par la *Déclaration canadienne des droits* de 1960.

Même s'il est erroné de croire que les droits culturels et gouvernementaux constituent une part de l'héritage ancestral non éteint des Métis, on pourrait sans doute trouver une autre protection constitutionnelle pour les mêmes droits dans l'article 2 de la Charte, soit la disposition relative aux libertés fondamentales. L'article 2 garantit la liberté de conscience et de religion, la liberté d'expression et la liberté d'association. Le droit de s'associer librement avec d'autres habilite les Métis à se joindre à d'autres groupes avec lesquels ils ont des affinités, et cela sans entrave de l'État. Et naturellement, la liberté de religion et la liberté d'expression, considérées à la lumière de l'article 27, selon lequel la Charte doit être interprétée d'une manière qui concorde avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel du Canada, garantissent à ceux qui s'associent de la sorte le droit d'exprimer leurs cultures comme bon leur semble. On pourrait même sans doute affirmer que la liberté d'expression englobe le droit d'organiser des formes distinctes d'autonomie gouvernementale et d'y prendre part.

La garantie des droits à l'égalité, prévue au paragraphe 15(1) de la Charte, revêt sans doute une importance particulière. Cette disposition interdit la discrimination fondée, entre autres, sur la race ou sur l'origine nationale ou ethnique. Il est bien établi que cela englobe la discrimination systémique, c'est-à-dire l'inégalité qui résulte involontairement de la manière dont l'État conduit les affaires publiques[77]. On pourrait soutenir de manière convaincante que les Métis du Canada, tant individuellement que

collectivement, ont été les victimes d'une discrimination systémique au fil des ans, et qu'ils le sont encore. Des programmes et subsides spéciaux du gouvernement fédéral, destinés à venir en aide aux personnes ayant le statut d'Indien (et parfois aux Inuit), ont souvent été refusés aux Métis. Une personne métisse qui, parce qu'elle est Métisse, n'a pu bénéficier d'un programme d'aide financière à l'enseignement postsecondaire, programme par ailleurs offert aux autres autochtones, pourrait fort bien persuader un tribunal qu'une discrimination inconstitutionnelle est exercée contre elle. Ceux qui voudraient défendre l'exclusion devront alors établir que la situation et les besoins des Métis sont si différents de ceux des autres autochtones dans les aspects pertinents que les Métis ne sauraient raisonnablement s'attendre à être traités de manière comparable. Il apparaît improbable que l'à-propos d'une telle distinction puisse être établi de manière convaincante. Il faudrait que la comparaison soit fondée sur des critères fonctionnels, non sur des facteurs arbitraires tels que la décision des arrière-grands-parents de l'intéressé de se prévaloir ou non du certificat métis.

1.7 Le droit international

De nombreux instruments internationaux auxquels le Canada est partie consacrent des droits humains fondamentaux qui sont applicables au cas des Métis du Canada. Un certain nombre de documents reprennent les garanties des Nations Unies[78]. La Déclaration universelle des droits de l'homme précise notamment:

7. Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. […]

8. Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques porte que:

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit le droit à l'autodétermination, de la même manière que l'alinéa 1 de l'article premier du Pacte relatif aux droits culturels. Il protège de plus le droit à la libre disposition des ressources naturelles, tout comme l'alinéa 2 de l'article premier du Pacte relatif aux droits culturels. Enfin, il dispose que

27. Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

Outre ces instruments internationaux déjà en vigueur, il importe de noter qu'une déclaration internationale sur les droits des peuples autochtones est en voie d'être adoptée. Les articles importants de ce projet de déclaration se lisent ainsi[79]:

Article 3. Les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

Article 8. Les peuples autochtones ont le droit, collectif et individuel, de conserver et de développer leurs caractéristiques et identités distinctes, y compris le droit de revendiquer leur qualité d'autochtones et d'être reconnus en tant que tels. Article 25. Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de renforcer les liens particuliers, spirituels et matériels, qui les unissent à leurs terres […] et aux autres ressources qui constituent leur patrimoine ou qu'ils occupent ou exploitent, traditionnellement […]

Article 27. Les peuples autochtones ont droit à la restitution des terres, des territoires et des ressources qu'ils possédaient ou qu'ils occupaient ou exploitaient traditionnellement et qui ont été confisqués, occupés, utilisés ou dégradés sans leur libre consentement, donné en connaissance de cause.

Lorsque cela n'est pas possible, ils ont droit à une indemniation *juste et équitable*. Sauf décision librement exprimée par les peuples concernés, l'indemnisation se fera sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents quant à leur qualité, leur importance et leur statut juridique[80]. [nous soulignons] Ces normes internationales ne font pas directement partie du droit canadien. Selon le droit international, les conventions internationales lient le Canada en tant que pays, mais elles n'imposent aucune obligation juridique directe qui serait exécutoire contre d'autres Canadiens devant les tribunaux canadiens[81]. Nous ne les examinerons donc pas davantage examinées dans le contexte juridique. Cependant, elles apportent un appui considérable aux arguments moraux et politiques qui seront abordés plus tard.

1.8 Redressements

L'ancienne maxime juridique *ubi ius ibi remedium* — là où il y a un droit, il y a un recours — nous rappelle que le droit prévoit de nombreux types de recours en cas de violation d'obligations juridiques, notamment le pouvoir intrinsèque des tribunaux supérieurs, dans certains cas, de créer de nouveaux recours lorsque ceux qui existent ne permettent pas de corriger telle ou telle violation d'un droit[82]. Pour les gens qui côtoient quotidiennement le droit, la maxime pourra parfois sembler trompeuse. En effet, ils savent combien d'obstacles de procédure peuvent entraver la voie qui sépare un droit et son recours, et ils savent aussi que tel ou tel recours juridique n'est pas toujours idéal, quand bien même pourrait-on s'en prévaloir. Il est néanmoins significatif que le droit repose sur le postulat selon lequel, jusqu'à preuve contraire, toute infraction a pour corollaire un recours.

Il est à propos de répartir en deux catégories les questions se rapportant au redressement juridique des droits des Métis: les genres de recours possibles, et les prescriptions. Chacune des catégories sera étudiée séparément ci-après.

Genres de recours possibles

L'autoassistance

Dans la mesure où des droits ancestraux n'ont pas été éteints, certains d'entre eux peuvent être exercés sans l'aide des institutions juridiques. Le droit de chasser, par exemple, peut être exercé par le simple fait de chasser. Le droit de s'engager dans des pratiques religieuses ancestrales peut être exercé par le seul fait de s'adonner à de telles pratiques, comme d'ailleurs le droit à l'autonomie gouvernementale, dans la mesure où il ne cause aucun préjudice à ceux qui choisissent de ne pas se soumettre au gouvernement en question.

Il n'est pas certain que l'autoassistance soit un recours valide pour tous les droits ancestraux non éteints. Un groupe autochtone dont le titre ancestral à la terre demeure intact pourrait-il exclure physiquement d'autres personnes de la terre en question? Certains répondront qu'il le pourrait, pour autant qu'il observe les règles générales se rapportant à l'usage de la force. D'autres soutiendront qu'il ne le pourrait pas juridiquement, parce que la notion de titre ancestral suppose souvent un partage de la ressource et non l'utilisation exclusive de cette ressource par un groupe donné. L'autoassistance doit être appliquée avec circonspection.

L'arbitrage administratif

S'il était jugé opportun d'entreprendre un arbitrage individualisé des revendications des Métis fondées sur le déni passé de leurs droits, un tribunal spécial d'arbitrage, connaissant bien les affaires relatives aux Métis et les procédures conçues spécialement à cette fin, serait probablement l'instance la plus indiquée pour juger de telles revendications. Il importe cependant de souligner que les enquêtes passées sur les affaires des Métis[83] ne sont pas parvenues à résoudre ces questions. Si cette manière de faire était considérée comme souhaitable, il faudrait alors obtenir l'aval du Parlement du Canada. Aucun tribunal de cette nature n'existe à l'heure actuelle, et l'établissement d'un tel tribunal nécessiterait une réflexion approfondie. Le gouvernement du Canada a refusé dans le passé d'accepter que soit établie une commission des revendications des Métis[84].

L'arbitrage judiciaire

Il serait possible à ceux qui prétendent que les droits de leurs ancêtres métis ont été ignorés de s'adresser à une cour de justice. Des litiges de cette nature sont actuellement en instance. On peut prédire que d'autres

actions seront engagées contre la Couronne pour violation de son obligation de fiduciaire. Une telle approche ne sera cependant pas toujours susceptible d'apporter des solutions totalement satisfaisantes. Une résolution adéquate des questions autochtones requiert des connaissances spécialisées que les tribunaux n'ont pas de façon générale, sans compter que leurs procédures ne conviennent guère pour ce genre de litiges. L'établissement de la preuve présente des difficultés. Comme on le verra, les litiges de cette nature donnent parfois lieu à d'épineux problèmes sur le plan de la prescription. Les résultats obtenus sont d'ailleurs de nature sporadique, même si le groupe visé a gain de cause, et cela parce que ces litiges portent habituellement sur des situations très restreintes et non sur de grandes questions de politique sociale.

Si l'on considère seulement la procédure et la preuve, le genre de procès le plus commode en ce qui concerne les droits des Métis consisterait à plaider l'inconstitutionnalité des lois ou mesures fédérales et provinciales touchant les droits en question. Il y a, parmi les causes en instance, des procès de cette nature. Ainsi, il serait relativement simple d'engager, en s'autorisant de la Charte, des procédures fondées sur une présumée discrimination systémique. On pourrait dans un tel litige demander une diversité de recours adaptés à la situation, ou encore une simple déclaration de l'existence de droits, déclaration sur laquelle pourrait plus tard se fonder un redressement de nature politique. Le paragraphe 24(1) de la Charte offre un éventail assez considérable de recours, y compris, le cas échéant, des ordonnances de faire et des injonctions structurelles. Des renvois constitutionnels peuvent être, et sont parfois, soulevés dans des procédures pénales, telles les poursuites engagées contre des Métis accusés d'avoir contrevenu aux lois sur la chasse et la pêche.

Cependant, même dans les litiges de nature constitutionnelle, les solutions judiciaires sont loin d'être idéales. C'est un mécanisme lent, imprévisible et souvent extrêmement coûteux. Les questions abordées dépendent de l'auteur et de l'objet des procédures engagées, et les décisions constituent souvent des solutions sans nuances, dépourvues de l'équilibre et de la précision que permettent les solutions négociées.

Les prescriptions extinctives

Le passage du temps peut parfois constituer une défense contre les revendications juridiques même les plus solides. Le paragraphe 32(1) de la *Loi fédérale sur la responsabilité de l'État* prévoit que les poursuites exercées contre l'État fédéral dans une province donnée sont sujettes aux prescriptions prévues par les lois de la province en question[85]. Au Manitoba, par exemple, la *Loi sur la prescription* prévoit entre autres les prescriptions suivantes:

• une action fondée sur une déclaration volontairement fausse se prescrit par six ans, à compter de la découverte de la fraude;

• une action fondée sur un accident, une erreur ou un autre motif de recours reconnu en Équité […] se prescrit par six ans à compter de la découverte de la cause d'action;

• les procédures […] en recouvrement d'un bien-fonds se prescrivent par 10 ans à compter de la date à laquelle le droit de ce faire est échu initialement à la personne;

• toute autre action se prescrit par six ans à compter de la naissance de la cause d'action.

L'article 53 se lit ainsi:

L'expiration du délai que la présente loi accorde à une personne pour engager des procédures en recouvrement d'un bien-fonds […] entraîne l'extinction du droit et du titre de propriété de cette personne sur ce bien-fonds[86].

La *Loi sur les officiers publics* du Manitoba prévoit, en son paragraphe 21(1), que les recours contre les officiers publics doivent être engagés:

dans les deux années qui suivent immédiatement l'acte, la négligence ou le manquement en cause ou dans les deux années qui suivent immédiatement la fin d'un préjudice, dans le cas où un préjudice aurait subsisté[87].

En assortissant de prescriptions extinctives les actions engagées contre les officiers publics, les actions pour fraude et pour violation de l'obligation de fiduciaire (ce qu'il faut entendre par «recours reconnu en Équité») ou en recouvrement de biens-fonds, et toute autre action, cette loi réduit notablement l'aptitude des tribunaux à corriger les violations des droits des Métis qui auraient eu lieu il y a plus d'un siècle.

Il y a des cas où ces prescriptions peuvent parfois être prolongées ou contournées. Peu de ces cas seraient cependant applicables aux litiges visant les droits des Métis. L'article 14 de la *Loi sur la prescription* du Manitoba permet d'engager tardivement une action si le demandeur n'était pas informé de tous les faits pertinents sur lesquels s'appuie l'action, mais cette disposition cesse de s'appliquer 30 ans après la naissance de la cause d'action (paragraphe 14(4)). Un autre mécanisme de prolongation qui ne serait probablement pas applicable est l'article 5 de la loi manitobaine, qui retarde le début de la prescription pour toute cause d'action cachée par une manœuvre frauduleuse de la personne qui invoque la prescription, jusqu'au moment où la manœuvre a d'abord été connue ou découverte. Même en supposant qu'une manœuvre frauduleuse de cette sorte, récemment découverte, puisse être établie, l'auteur de la fraude sera mort depuis longtemps. L'article 5 ne pourrait donc être invoqué aujourd'hui que dans le cas où la fraude a été commise au nom de la Couronne ou au nom d'une autre personne morale existante, et les chances pour que de telles circonstances soient établies ne sont pas élevées.

Il existe néanmoins des cas où une prolongation de la prescription pourrait être appliquée aux revendications contemporaines fondées sur les violations des droits des Métis. L'un de ces cas est prévu dans certaines des dispositions en matière de prescription. Ainsi, au Manitoba, les prescriptions se rapportant à un cas de fraude ou à un recours reconnu en équity font état d'une période débutant «à compter de la découverte» de la fraude ou de la cause d'action. La fraude ou la violation d'une obligation de fiduciaire qui a été *découverte* au cours des six années antérieures pourrait donc encore faire l'objet d'une action, quelle que soit la date de l'acte préjudiciable. Une autre possibilité, plus importante encore, vient de ce qu'un préjudice de nature *continue* peut toujours donner lieu à réparation, parce que chaque nouveau jour durant lequel le préjudice persiste donne naissance à une nouvelle cause d'action. Il se pourrait que le manquement permanent de la Couronne à ses obligations positives de fiduciaire envers les Métis entraîne, une fois établi, un préjudice constant de cette sorte.

Des exemples incontestables d'un préjudice continu que ne saurait légaliser l'expiration d'une prescription sont les lois et actions inconstitutionnelles, ainsi que les manquements des autorités publiques. Si le Parlement du Canada ou l'Assemblée législative du Manitoba édicte des lois qui violent les droits constitutionnels des Métis de l'Ouest, le recours qui sera exercé à l'encontre d'une telle violation ne pourra jamais être prescrit[88]. Une discrimination systémique continue visant les Métis pourra toujours faire l'objet d'une contestation fondée sur la Charte. Et des défenses de nature constitutionnelle pourront toujours être opposées aux poursuites pénales se rapportant à des droits ancestraux ou issus de traités.

2. Les sources des droits moraux et politiques

2.1 Fondement de ces droits

Quels que puissent être leurs droits de nature juridique, les Métis du Canada semblent avoir un droit moral et politique incontestable à ce que les gouvernements fédéral et provinciaux prennent des mesures politiques immédiates pour répondre à leurs problèmes.

Il n'est pas nécessaire de s'étendre sur le fondement des droits moraux et politiques, puisqu'ils sont évidents.

• le droit internationalement reconnu de toute nation ou peuple distinct, y compris des peuples ou nations autochtones, à un niveau adéquat d'autodétermination politique;

• le fait, expliqué précédemment, que de nombreux Canadiens d'ascendance métisse sont membres de nations ou de peuples métis;

• le fait, évoqué précédemment et développé davantage dans les annexes qui suivent, que les Métis, à titre individuel et à titre collectif, ont subi dans le passé, aux mains des gouvernements canadiens, fédéral ou provinciaux, de graves injustices dont les conséquences sont encore perceptibles.

Quelle que puisse être la force ou la faiblesse des arguments juridiques (et il y a de bonnes raisons de croire que nombre d'entre eux sont fondés), il

serait difficile pour tout Canadien impartial et au courant des faits de nier que les Métis ont un droit moral à réparation pour quelque 125 ans de mauvais traitements et de négligence.

Dans la communauté internationale, où l'opinion est façonnée par les divers instruments des Nations Unies mentionnés plus tôt, on peut croire que les observateurs conscients de la situation des Métis du Canada condamneront fermement l'inaction ou le peu d'empressement des autorités canadiennes à faire en sorte que les Métis obtiennent promptement une réparation juste pour les nombreux torts qu'ils ont subis.

2.2 L'insuffisance des solutions juridiques

Dans les propos qui précèdent, nous avons examiné une grande diversité de droits de nature juridique qui semblent revenir aux Métis de toutes les régions du Canada. Nombre de ces droits seraient probablement confirmés par les tribunaux si leur exercice était soumis à leur examen. Peut-être alors les Métis pourraient-ils espérer obtenir finalement réparation par la voie judiciaire.

Cependant, les procès sont rarement la meilleure solution, surtout lorsqu'ils portent sur de difficiles problèmes sociopolitiques. Il serait insatisfaisant, pour maintes raisons, de laisser entièrement aux tribunaux le soin de se prononcer sur les demandes de réparation des Métis. Pour plusieurs des droits de nature juridique que nous avons analysés, les règles de droit sont loin d'être claires. Certaines des injustices dont se sont plaints les Métis au fil des ans ne reposaient peut-être pas au départ sur des actes illégaux ou ont pu, avec le passage du temps, cesser d'être susceptibles de poursuite. Les normes judiciaires de la preuve présentent des obstacles de taille; ce qui semble évident pour un historien ou un sociologue ne le sera pas nécessairement pour un juge. Les redressements que le droit met à la disposition des tribunaux dans un cas donné sont sans doute moins adaptés et moins flexibles que ceux qu'il est possible de façonner par des mesures législatives ou par consensus, selon le problème à résoudre. Les procès sont mal adaptés à la tenue de consultations avec toutes les parties et tous les intérêts concernés. Ils sont de nature sporadique et ils n'offrent que des redressements du tout ou rien, au lieu de solutions qui soient intégrées aux autres courants de la collectivité. Les procès sont d'une lenteur exaspérante et d'un coût démesuré. Et ils favorisent des mentalités

procédurières qui sont peu propices à des solutions rationnelles et concertées. Dans des situations aussi complexes que la réparation de préjudices séculaires causés à un segment entier de la société, les tribunaux peuvent dans le meilleur des cas fournir des directives sur les droits concernés et accélérer l'adoption de mesures correctives. Dans le pire des cas, leur intervention aura pour effet de morceler ces mesures correctives et de retarder leur mise à exécution.

Les solutions politiques doivent donc être préférées. Cependant, le processus politique est difficile à canaliser. Les politiciens, en particulier ceux qui sont au pouvoir, sont constamment sollicités. Pour les persuader de se pencher sur un problème aussi considérable et aussi difficile que la quête de justice des Métis du Canada, il faudra les convaincre que le problème est urgent, qu'il peut être résolu à des conditions acceptables et que de bonnes raisons politiques militent en faveur de sa résolution. Cependant, ce n'est pas une tâche impossible de justifier une intervention immédiate.

2.3 L'opportunité d'une solution politique

Pourquoi le temps est-il finalement venu de réparer les torts subis de longue date par les Métis? On pourrait donner plusieurs motifs, notamment la sensibilisation croissante du public à cette nécessité, la pression des procès engagés, enfin l'inclusion des Métis dans le paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le motif principal est que les Métis du Canada sont aujourd'hui organisés politiquement dans des structures que l'on ne saurait ignorer. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la nation métisse, où la conscience politique est très développée et où la qualité des dirigeants ne laisse pas d'impressionner. Mais l'on observe aussi dans l'est du Canada l'apparition d'une conscience métisse et le sentiment croissant, dans l'ensemble de la collectivité, qu'il faut désormais compter avec les Métis. Les Métis du Labrador comptent des dirigeants qui font honneur à la nation qu'ils prétendent former, et d'autres organisations métisses de l'est du Canada se renforcent. La nouvelle efficacité politique des Métis leur a permis de se faire entendre des autres Canadiens avec plus de force que jamais et elle leur a donné les moyens de faire pression sur la classe politique fédérale et provinciale pour qu'elle s'occupe vraiment de leurs doléances. Elle leur a aussi donné des chefs compétents qui sont disposés et aptes à négocier des solutions pratiques, ainsi qu'à surveiller

leur application et leur bonne exécution.

Une autre raison de tirer parti de l'opportunité politique qui s'offre aujourd'hui pour le règlement des griefs des Métis se rattache aux arguments juridiques évoqués précédemment. Si une solution politique n'est pas trouvée bientôt, les tribunaux devront appliquer leurs propres solutions. Plusieurs procès ont déjà été engagés, et l'on peut prédire que leur nombre augmentera, et que cela aura des conséquences fâcheuses sur le processus décisionnel rationnel des gouvernements, à moins que l'on ne parvienne à stopper ce courant. Et il est probable que rien ne pourra mettre un frein aux procédures judiciaires si ce n'est un règlement négocié des griefs des Métis, selon des conditions plus globales et plus subtiles que celles que les tribunaux sont en mesure de concevoir.

2.4 Le processus

Les solutions politiques appropriées n'iront pas de soi, et elles seront de nature beaucoup trop particulière pour que l'on puisse ici les prédire. Il faut cependant faire une observation générale: des solutions unilatérales, quand même seraient-elles bien intentionnées, ne seront pas satisfaisantes. Les Métis du Canada, en particulier la nation métisse de l'Ouest, ont déjà connu trop de mauvaises mesures correctives, qui leur ont été imposées par le législateur et les pouvoirs publics, sans aucune consultation préalable. Ce qu'il faut, c'est une négociation bilatérale et multilatérale entre le gouvernement du Canada (le cas échéant, conjointement avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones) et les peuples métis concernés.

3. Conclusion

3.1 Droits de nature juridique

Les droits de nature juridique des Métis sont les suivants:

• Les droits ancestraux sont reconnus et confirmés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il s'agit du titre relatif à la terre, de l'exploitation des ressources, des droits culturels et de l'autonomie gouvernementale. Bien que seuls les droits existants soient ainsi protégés, il apparaît clair que

les droits ancestraux des Métis n'ont jamais été complètement éteints. La mesure précise dans laquelle ils ont pu s'éteindre nécessitera une analyse minutieuse au cas par cas. Dans de nombreux cas cependant, il est évident que les droits ancestraux des Métis ont subsisté. Lorsqu'ils demeurent en existence, les droits ancestraux des Métis sont indépendants des droits des autres peuples autochtones.

• L'obligation de fiduciaire de la Couronne s'applique aux Métis. Il convient d'examiner attentivement dans quelle mesure les gouvernements canadiens se sont acquittés de cette obligation.

• La Charte canadienne des droits et libertés et la Déclaration canadienne des droits ajoutent à l'ensemble des droits de nature juridique des Métis d'importantes garanties au chapitre de l'expression culturelle et de l'égalité. La garantie d'égalité est particulièrement importante, compte tenu des nombreux avantages offerts à d'autres peuples autochtones, mais qui ont été refusé aux Métis.

• Les redressements existent en droit. Ils peuvent apporter une réparation satisfaisante pour la violation des droits ci-dessus, encore que certains obstacles de procédure, tels les prescriptions, puissent être difficiles à aplanir dans certains cas.

D'autres droits de nature juridique, particuliers à la nation métisse de l'Ouest, seront abordés dans les annexes 5B et 5C.

3.2 Droits moraux et politiques

Même si l'on peut faire valoir des arguments irréfutables en faveur de redressements sur le plan juridique, cela ne signifie pas qu'il serait sage pour les Métis de s'en rapporter principalement aux tribunaux pour recouvrer leurs droits, ni qu'il serait sage ou loyal pour les gouvernements de se tenir cois et d'attendre l'issue des procès. Les procès sont lents, coûteux, imprévisibles, peu systématiques et difficiles à gérer. Les solutions politiques négociées de problèmes aussi complexes que celui des droits des Métis sont de loin préférables aux solutions judiciaires. Un auteur a exprimé l'avis qu'un règlement négocié est [TRADUCTION] «sans aucun doute le mode le plus satisfaisant», mais il a ajouté que, «lorsque les attitudes politiques ambiantes sont des attitudes qui favorisent les intérêts

de l'État par opposition aux intérêts des peuples autochtones, on peut facilement prédire l'issue d'un règlement négocié»[89]. Il semble cependant que le climat politique soit propice à un compromis. Les Métis sont aujourd'hui représentés par des organisations qui ont à la fois la volonté et les moyens de s'engager dans de telles négociations, et leur force politique s'accroît de jour en jour.

Le gouvernement du Canada et, le cas échéant, les gouvernements des provinces et territoires sont tenus politiquement aussi bien que moralement de prendre des dispositions pour engager dès que possible des négociations de cette nature. La sagesse politique d'une telle orientation paraît évidente. Quant à l'obligation morale des gouvernements, lors même que les Métis du Canada seraient dépourvus de recours juridiques, leur droit moral d'obtenir justice est incontournable, qu'il soit mesuré à l'aune des normes du droit international ou à celle des normes nationales, encore plus exigeantes, que l'on appelle loyauté et dont les Canadiens se sont toujours enorgueillis.

Document complémentaire à l'annexe 5A

Correspondance concernant une commission des revendications des Métis

Ministre de la Justice et procureur général du Canada

Le 24 avril 1981

Monsieur Harry Daniels
Président
Conseil national des autochtones du Canada 170, avenue Laurier ouest
Bureau 500
Ottawa (Ontario)
K1P 5V5

Monsieur,

Veuillez trouver ci-joint la réponse du gouvernement, rédigée par nos conseillers juridiques, à votre exposé de revendication territoriale. Vous remarquerez que, selon nos conseillers juridiques, la revendication telle qu'elle est présentée est dépourvue de fondement juridique et ne justifierait

pas l'attribution de crédits pour une étude plus approfondie de la question.

Malgré cet avis, je tiens à vous assurer encore une fois que le gouvernement est très préoccupé par les conditions sociales et économiques que connaissent de nombreux Métis et Indiens non inscrits et que ces problèmes continueront de retenir son attention.

Cependant, vu l'avis de nos conseillers juridiques, nous croyons que les problèmes des Métis et des Indiens non inscrits ne peuvent être résolus par la voie de revendications territoriales et que nous devons explorer d'autres moyens pour régler les problèmes particuliers de ce groupe de Canadiens autochtones.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Jean Chrétien
Ottawa, Canada

Le 22 décembre 1981

Monsieur Jim Sinclair
Porte-parole constitutionnel
Conseil national des autochtones du Canada
170, avenue Laurier ouest
5e étage
Ottawa (Ontario)
K1P 5V5

Monsieur,

Je vous remercie pour vos lettres des 24 et 25 novembre 1981 dans lesquelles vous soulevez de nouveau la question des revendications territoriales autochtones. Je m'efforcerai de préciser la position du gouvernement sur cette question dans la mesure où elle se rapporte au processus constitutionnel.

Au vu des pièces présentées par les groupes autochtones, mes fonctionnaires sont arrivés à la conclusion qu'il n'existe ici aucune revendication territoriale juridiquement valide. Comme je vous l'ai dit lors de

récentes rencontres, si vous avez d'autres pièces pouvant éclairer davantage la question et peut-être conduire le gouvernement à revoir sa position, je serai très heureux de les recevoir et je demanderai à mes fonctionnaires de les examiner.

Je m'empresse d'ajouter cependant que c'est la formulation de la résolution constitutionnelle et non l'avis des avocats du gouvernement qui déterminera la protection conférée à votre peuple dans la nouvelle constitution. Les avis juridiques du ministre de la Justice n'ont pas force de loi et, si les tribunaux admettent un jour que vos «droits existants» englobent un titre territorial, alors le gouvernement devra donner suite à une telle décision.

J'ai par ailleurs attiré votre attention sur le fait que le titre territorial n'épuise pas la liste des droits ancestraux que vous pouvez revendiquer. Il est donc erroné d'affirmer que la négation de la validité de revendications territoriales équivaut à vous dénier tous vos droits.

Sur la question d'une clause de consentement et sur celle de l'élargissement du paragraphe 91(24) aux Métis et aux Indiens non inscrits, je serai tout à fait disposé à aborder ces questions au moment de la Conférence des premiers ministres postérieure au rapatriement à laquelle participeront les chefs autochtones. Cependant, je ne puis pour le moment promettre que le gouvernement fédéral appuiera de telles propositions. Notre position actuelle sur ces sujets sera négociée au moment de la Conférence.

Quant à l'établissement d'un mécanisme politique susceptible de faciliter l'examen des questions qui préoccupent le Conseil national des autochtones du Canada, nous avons déjà le mécanisme des réunions mixtes du Cabinet et du CNAC. Mes fonctionnaires tentent actuellement, en collaboration avec le CNAC, de fixer une telle réunion pour la fin du mois de janvier. J'ai également accepté de faire savoir au Premier ministre que vous souhaitez le rencontrer, mais son emploi du temps est chargé et il sera donc difficile d'organiser très prochainement une réunion d'envergure. Si vous avez une proposition à présenter pour un autre mécanisme de consultation entre le gouvernement et les autochtones, j'étudierai cette proposition avec grand intérêt, mais il me faut d'abord en connaître les détails.

Finalement, je vous écrirai séparément pour discuter de l'attribution de crédits aux organisations autochtones nationales, en prévision de votre participation à la Conférence des premiers ministres.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Jean Chrétien

Notes:

* La présente annexe a été rédigée pour la Commission par Dale Gibson, titulaire de la chaire Belzberg d'études constitutionnelles, Université de l'Alberta.

1 Voir Kent McNeil, «Aboriginal Nations and Québec's Boundaries: Canada Couldn't Give What It Didn't Have», dans *Negotiating With A Sovereign Quebec,* sous la direction de Daniel Drache et Roberto Perin, Toronto, James Lorimer & Company, 1992, p. 116.

2 *Canada Jurisdiction Act, 1803*, (R.-U.) 43 George III, c. 138.

3 Voir Dale Gibson et Kristin Lercher, «Reliance on Unconstitutional Laws: The Saving Doctrines and Other Protections» (1986) 15 *Manitoba Law Journal* 305.

4 Voir Brian Slattery, «Understanding Aboriginal Rights» (1987) 66 *Revue du Barreau canadien* 727.

5 Certains s'étonneront qu'une telle importance soit donnée à la notion de droits ancestraux, une notion étrangère imposée aux peuples autochtones par un système juridique étranger, pour certains une forme d'appropriation raciste que des peuples indigènes autonomes ne devraient pas avoir à tolérer. Ne vaudrait-il pas mieux, demandent-ils, examiner les droits des Métis sur la base de nation à nation? La réponse est que, même si cela est sans doute vrai du point de vue moral et politique, nos propos concernent les normes de ce système juridique «étranger» (canadien). Les

considérations morales et politiques seront discutées ultérieurement. La raison pour laquelle une analyse juridique est jugée utile ici, c'est que, si l'on connaît les redressements offerts par le régime juridique existant, il sera alors plus facile de définir les nouvelles mesures politiques qui pourraient s'imposer.

6 *Guerin* c. *La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335 à la p. 376.

7 Voir Slattery, «Understanding Aboriginal Rights», mentionné à la note 4; Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, (3e édition), Toronto, Carswell, 1992, p. 679. Les principaux arrêts de la Cour suprême sur le sujet sont: *Calder* c. *Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1973] R.C.S. 313; *Guerin* c. *La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335; *R.* c. *Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075; *Roberts* c. *Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322 à la p. 340.

8 CRPA, *Partenaires au sein de la Confédération: Les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1993.

9 *Sparrow*, mentionné à la note 7, p. 1103.

10 Voir James Youngblood Henderson, «Land in British Legal Thought», étude réalisée pour la Commision royale sur les peuples autochtones (CRPA), 1994. Voir *Un mot au sujet des sources* en début de volume.

11 La notion d'«arbre vivant» a d'abord été exprimée par Lord Sankey, au nom du Comité judiciaire du Conseil privé, dans l'arrêt *Edwards* c. *Canada (A.G.)*, [1930] A.C. 124 à la p. 136, et les tribunaux s'en sont maintes fois inspirés depuis.

12 Le mot «existants» est examiné par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Sparrow*, mentionné à la note 7, p. 1091.

13 *Baker Lake* c. *Le Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien*, [1980] 1 C.F. 518 (Sect. 1re inst.) à la p. 559. Plus loin, à la p. 562, le juge Mahoney mentionne les «temps immémoriaux», que l'on fait parfois remonter, en common law anglaise, jusqu'en l'an 1189, début du règne de Richard Ier. En l'espèce, le juge a déterminé qu'il s'agissait de la période de l'assertion de la souveraineté anglaise, soit entre 1610 et 1670.

14 La Cour suprême a souscrit à ce point de vue dans l'arrêt *Sparrow*, mentionné à la note 7, p. 1093. Pour le point de vue de Slattery, voir «Understanding Aboriginal Rights», mentionné à la note 4, p. 759.

15 Slattery, p. 758. En ce qui concerne les groupes revendicateurs antérieurs ou nouveaux, il faut garder à l'esprit que le professeur Slattery admet que des groupes autochtons puissent *partager* la possession d'une terre.

16 Slattery, p. 758. Slattery invoque très peu d'autorités à l'appui de ce point de vue, et, tant que la Cour suprême n'aura pas statué sur la question, les analystes doivent s'en rapporter au principe général. La démarche de Slattery semble bien s'harmoniser avec les principes généraux du droit ancestral.

17 Catherine Bell, «Who Are The Metis People in Section 35(2)?» (1991) 29 *Alberta Law Review* 351 à la p. 369. Voir aussi Dale Gibson, «The Beneficiaries of Section 35», à paraître.

18 *Baker Lake*, mentionné à la note 13, p. 559.

19 *Baker Lake*, p. 559.

20 Slattery, «Understanding Aboriginal Rights», mentionné à la note 4, p. 746.

21 Voir Jennifer S.H. Brown, *Strangers in Blood: Fur Trade Company Families in Indian Country*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1980; Sylvia Van Kirk, *«Many Tender Ties»: Women in Fur-Trade Society in Western Canada, 1670-1870*, Winnipeg, Watson & Dwyer, sans date.

22 Alexander Morris, *The Treaties of Canada With the Indians of Manitoba and the North-West Territories*, Toronto, Belfords, Clarke & Co., 1880, p. 294.

23 Pour une analyse de l'étiquetage complexe auquel les Métis, ainsi que tous les autres peuples autochtones, ont été soumis au fil du temps, voir

Paul L.A.H. Chartrand, «'Terms of Division': Problems of 'Outside Naming' For Aboriginal People in Canada», *Revue des études indigènes*, vol. 2, no 2, été 1991, p. 1.

24 Morris, *Treaties of Canada*, mentionné à la note 22, p. 41.

25 Morris, *Treaties of Canada*, p. 69.

26 *Loi constitutionnelle de 1871*, (R.-U.) 34-35 Victoria, c. 28; *Loi de 1870 sur le Manitoba*, (R.-U.), 33 Victoria, c. 3, réimprimé dans L.R.C. 1985, appendice II, no 8.

27 Voir Catherine Bell, «Métis Aboriginal Title», mémoire de maîtrise en droit, Université de la Colombie-Britannique, 1989.

28 Voir Gibson, «Beneficiaries of Section 35», mentionné à la note 17.

29 Nations Unies, *Résolutions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa vingt et unième session*, New York, Nations Unies, 1967, p. 52.

30 Nations Unies, Conseil Économique et Social, Commission des droits de l'homme, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités, 45e session, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1993/29, 1993, pp. 58 à 63. Les dispositions citées sont tempérées évidemment par d'autres articles qui restreignent les droits des peuples à établir de nouveaux États-nations; elles sont reproduites ici pour montrer l'importance accordée à l'autonomie économique, importance qui est incompatible avec l'idée de droits subordonnés.

31 Morris, *Treaties of Canada*, mentionné à la note 22, pp. 294-295.

32 Paul L.A.H. Chartrand, «Self-Determination Without a Discrete Territorial Base?» dans *Self-Determination: International Perspectives*, sous la direction de D. Turp.

33 *Delgamuukw* c. *R. (B.C.)* (1993), 104 D.L.R. (4th) 470 et 30 B.C.C.A. 1; Slattery, «Understanding Aboriginal Rights», mentionné à la note 4, pp. 741 et 758; David G. Mandelbaum, *The Plains Cree: An Ethnographic, Historical*

and Comparative Study, Regina, Canadian Plains Research Centre, Université de Regina, 1979, pp. 7 à 46; Irene Spry, «The Tragedy of the Loss of the Commons in Western Canada» dans *As Long as the Sun Shines and Water Flows: A Reader in Canadian Native Studies*, sous la direction de Ian A.L. Getty et Antoine S. Lussier, Vancouver, University of British Columbia Press, 1983.

34 Voir Chartrand, «Terms of Division», mentionné à la note 23, p. 5.

35 *Canada Jurisdiction Act, 1803*, (R.-U.), 43 George III, c. 138.

36 *In the matter of a reference as to whether the term 'Indians' in head 24 of section 91 of the British North America Act, 1867, includes Eskimo inhabitants of the province of Quebec*, [1939] R.C.S. 104, communément appelé *Re Eskimos*.

37 Voir Bradford W. Morse et John Giokas, «Les Métis sont-ils visés par le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?», et Don S. McMahon, «L'application du paragraphe 91(24) aux Métis: Est-ce la solution?» dans *L'autonomie gouvernementale des autochtones Questions juridiques et constitutionnelles*, Ottawa, CRPA, 1995; voir aussi Hogg, *Constitutional Law of Canada*, mentionné à la note 7, p. 666; Clem Chartier, « 'Indian': An Analysis of the Term As Used in section 91(24) of the *BNA Act*», (1978-1979) 43 *Saskatchewan Law Review* 37. Voir aussi l'étude de cette question dans la section de la présente annexe sur les obligations de fiduciaire et autres obligations de la Couronne. Pour des points de vue contraires, voir Bryan Schwartz, *First Principles, Second Thoughts: Aboriginal Peoples, Constitutional Reform and Canadian Statecraft*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1986, p. 245; Thomas E. Flanagan, «The History of Metis Aboriginal Rights: Politics, Principle and Policy» (1990) 5 *Revue canadienne de droit et société* 71. En 1991, l'enquête du Manitoba sur la justice autochtone est arrivée à la conclusion que les Métis sont visés au paragraphe 91(24). Voir Manitoba, Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal People, *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*, volume 1: *The Justice System and Aboriginal People*, Winnipeg, Queen's Printer, 1991.

38 Lettre de sir John A. Macdonald à William McDougall, député, le 27 novembre 1869, cité dans George F.G. Stanley, *Louis Riel*, Toronto,

Ryerson Press, 1963, p. 76.

39 La question de savoir si l'utilisation coutumière de lots riverains permanents par les membres de la nation métisse depuis des temps relativement anciens pourrait être considérée comme une pratique «ancestrale» nous reporte à la question que nous venons d'analyser: les droits des Métis doivent-ils nécessairement se rattacher aux droits ancestraux d'autres peuples autochtones?

40 Voir Bell, «Who Are the Metis People», pp. 353 à 381, et Gibson, «The Beneficiaries of Section 35», tous deux mentionnés à la note 17.

41 Voir CRPA, *Conclure des traités dans un esprit de coexistence: Une solution de rechange à l'extinction du titre ancestral*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1994.

42 Slattery, «Understanding Aboriginal Rights», mentionné à la note 4, p. 763, pour le «consentement informé», et pp. 761-762, note 131, pour l'ambiguùté.

43 Voir CRPA, *Conclure des traités*, mentionné à la note 41.

44 Évidemment, ce ne sont pas uniquement les documents eux-mêmes qui requièrent une étude. Tout aussi importantes sont les ententes verbales qui accompagnaient les documents, par exemple les promesses faites aux Métis du Manitoba à l'époque de l'adoption de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Voir l'annexe 5B.

45 Voir Morris, *Treaties of Canada*, mentionné à la note 22, p. 329; Frank Tough et Leah Dorion, «'The claims of the Half-breeds ... have been finally closed': A Study of Treaty Ten and Treaty Five Adhesion Scrip», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

46 Martin F. Dunn, «All My Relations: The Other Métis», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

47 Voir Paul L.A.H. Chartrand, *Manitoba's Métis Settlement Scheme of 1870*, Saskatoon, Native Law Centre, Université de la Saskatchewan, 1991,

p. 127.

48 Voir Philippe R. Mailhot «Ritchot's Resistance: Abbé Noʻl Joseph Ritchot and the Creation and Transformation of Manitoba», thèse de doctorat, Univesité du Manitoba, 1986.

49 *Sparrow*, mentionné à la note 7, p. 1111.

50 Tough et Dorion, «'The claims of the Half-breeds'», mentionné à la note 45.

51 *Loi constitutionnelle de 1871* et *Loi de 1870 sur le Manitoba*, mentionnées à la note 26.

52 Mais voir Kenneth M. Narvey, «The Royal Proclamation of 7 October 1763, the Common Law and Native Rights to Lands Within the Territory Granted to the Hudson's Bay Company» (1973-1974) 38 *Saskatchewan Law Review* 123.

53 Voir par exemple *Guerin*, mentionné à la note 7, p. 376.

54 Voir Slattery, «Undestanding Aboriginal Rights», mentionné à la note 4, p. 753; Association du Barreau canadien, *UFO's — Unidentified Fiduciary Obligations*, Winnipeg, Association du Barreau canadien, 1994.

55 *SDGMR* c. *Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573.

56 *Guerin*, mentionné à la note 7.

57 *Sparrow*, mentionné à la note 7, p. 1108.

58 *R.* c. *Secretary of State (U.K.)*, [1982] 2 All E.R. 118 (Cour d'appel).

59 Slattery, «Understanding Aboriginal Rights», mentionné à la note 4, p. 755; Gord Hannon, «Benefits and Burdens: A Number of Questions About Fiduciary Duties of the Provincial Crown to Aboriginal People» dans Association du Barreau canadien, *UFO's*, mentionné à la note 54.

60 Voir les auteurs et publications mentionnés à la note 37.

61 Voir par exemple Schwartz, *First Principles, Second Thoughts*, et Flanagan, «The History of Metis Aboriginal Rights», tous deux mentionnés à la note 37.

62 Hogg, *Constitutional Law of Canada*, mentionné à la note 7.

63 *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*, mentionné à la note 37.

64 Morse et Giokas, «Do the Métis fall Within Section 91(24)», et McMahon, «The Métis and 91(24)», tous deux mentionnés à la note 37.

65 On a parfois laissé entendre que la compétence législative du Parlement sur «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» constitue un autre fondement de la compétence fédérale sur les Métis. Pour une évaluation de l'argument, voir Larry Chartrand, «The Métis Settlements Accord: A Modern Treaty», document inédit présenté lors d'une conférence de l'Indigenous Bar Association, 1992. Il semble cependant que l'on compliquera inutilement les choses si l'on fait reposer la compétence fédérale sur un fondement différent pour les autochtones qui sont des Métis et pour ceux qui sont Inuit.

66 Citons, par exemple, l'obligation reconnue depuis longtemps de divulguer intégralement les faits que l'on sait être importants pour l'intérêt des bénéficiaires; M.V. Ellis, *Fiduciary Duties in Canada*, Don Mills (Ontario), Richard De Boo, 1993, pp. 1 à 5.

67 Peter W. Hutchins, «Benefits and Burdens: When Do Fiduciary Obligations Arise?» dans Association du Barreau canadien, *UFO's*, mentionné à la note 54.

68 *Schacter* c. *R.* (1992), 93 D.L.R. (4th) 1 (Cour suprême du Canada).

69 La Cour suprême du Canada a reconnu, dans l'arrêt *Sparrow*, mentionné à la note 7, que l'article 35 englobe l'obligation de fiduciaire et que cette obligation comporte des responsabilités pour ce qui est de la

réglementation se rapportant aux droits ancestraux.

70 Voir Coopers & Lybrand, «Identification Process for Indigenous Peoples in Selected Countries and Options for the Registration of Métis Peoples in Canada», étude réalisée pour la CRPA, 1993; *State of Queensland* c. *Wyvill* (1989) 90 A.L.R. 611 à la p. 616.

71 Pour un examen des autorités sur le sens du mot «peuples», voir Chartrand, «Terms of Division», mentionné à la note 23. Voir aussi l'étude de Bell, «Who Are the Metis People», mentionné à la note 17.

72 Bell, «Who Are the Metis People». On trouvera une liste assez semblable de caractéristiques dans la décision *«Communautés» gréco-bulgares*, rendue en 1930 par la Cour internationale de justice et citée dans L.C. Green, «Canada's Indians: Federal Policy, International and Constitutional Law» (1970) 4 *Ottawa Law Review*, p. 101. Voir aussi Ian Brownlie, «The Rights of Peoples in Modern International Law» dans *The Rights of Peoples*, sous la direction de J. Crawford, p. 1; Russel L. Barsh, «Indigenous Peoples and the Right to Self-Determination in International Law» dans *International Law and Aboriginal Human Rights*, sous la direction de B. Hocking, Sydney, The Law Book Company, 1988, p. 68.

73 *Sahara occidental*, Avis consultatif, [1975] 1 *Recueil de la Cour internationale de Justice* 12, aux pp. 31 à 33. Une question analogue, posée au Comité des droits de l'homme des Nations Unies au nom des Indiens du lac Lubicon de l'Alberta par le chef Bernard Ominayak, a été écartée sans être tranchée, parce que le Comité a jugé que le chef Ominayak ne pouvait à titre individuel le saisir d'une question. Document des Nations Unies CCPR/C/ 38/D167/1984, 8 mars 1990.

74 Une opinion contraire est exprimée dans une étude réalisée pour la CRPA, par Harold Bhérer, «Canadian Governments and Aboriginal Peoples: Plan for a Project Under the Aboriginal Governance Research Program», 1993.

75 Dans «Terms of Division», mentionné à la note 23, p. 10, Chartrand fait observer que le gouvernement du Canada a adopté sur le plan international la position selon laquelle l'utilisation du mot «peuples» à l'article 35 ne signifie pas les peuples qui, en droit international, auraient le droit de

disposer d'eux-mêmes: Canada, Bureau du Conseil privé, Délégation d'observation du Canada, Groupe de travail des Nations Unies sur les peuples autochtones, cinquième session, août 1987, Genève. «Review of Developments Pertaining to the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Populations», p. 2. Chartrand réfute ce point de vue dans «Self-Determination», mentionné à la note 32.

76 Voir Gibson, «The Beneficiaries of Section 35», mentionné à la note 17.

77 Voir Dale Gibson, *The Law of the Charter: Equality Rights*, Toronto, Carswell, 1990, pp. 119 et suivantes.

78 *La Charte internationale des droits de l'homme*, New York, Nations Unies, 1978, contient la Déclaration universelle des droits de l'homme; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et Protocole facultatif.

79 Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1993/29, 1993, mentionné à la note 30.

80 Il faut souligner que d'autres dispositions du projet de dclaration prévoient d'importantes limites au droit à l'autodétermination; ce n'est pas un droit illimité dans toutes les circonstances. Les dispositions citées sont donc la preuve que l'autonomie culturelle, sociale, économique et politique de peuples distincts est un principe qui est aujourd'hui largement accepté dans la communauté internationale.

81 Hogg, *Constitutional Law*, mentionné à la note 7, pp. 285 et suivantes.

82 *Ashby* c. *White* (1702), 2 Ld. Raym. 938; 3 Ld. Raym. 320.

83 Voir Chartrand, *Manitoba's Métis Settlement Scheme*, mentionné à la note 47, pp. 6 à 8, et p. 1, à propos des enquêtes de 1881 et de 1943, par exemple.

84 Pour un examen de la création d'une éventuelle commission des revendications, voir Chartrand, p. 147. Le gouvernement du Canada a

rejeté cette formule dans le passé. Voir le document complémentaire à la présente annexe.

85 Loi fédérale sur la responsabilité de l'État, L.R.C. 1985, c. C-50.

86 *Loi sur la prescription*, L.R.M. 1987, c. L150, alinéas 2(1)j), k), n) et article 25.

87 *Loi sur les officiers publics*, L.R.M. 1987, c. P230.

88 *Amax Potash* c. *Saskatchewan*, [1977] 2 R.C.S. 576.

89 Chartrand, *Manitoba's Métis Settlement Scheme*, mentionné à la note 47, p. 145.

Annexe B:Sources des droits propres à la nation métisse*

À l'annexe 5A, nous avons décrit plusieurs sources générales des droits de tous les Métis, entre autres, les droits ancestraux ou issus de traités (confirmés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*), l'obligation de fiduciaire de la Couronne à l'endroit des peuples autochtones, la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Déclaration canadienne des droits*. Les membres de la nation métisse de l'Ouest sont parfaitement habilités à invoquer toutes ces sources. Dans la présente annexe, nous nous pencherons sur trois sources supplémentaires des droits des Métis, qui ne s'appliquent qu'à la nation métisse de l'Ouest.

L'omission des terres de la Compagnie de la Baie d'Hudson (CBH) de la *Proclamation royale de 1763* fut compensée par un décret impérial, daté du 23 juin 1870, qui cédait ces terres au Canada en conformité à l'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il s'agit du *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest*. La CBH ayant cédé le territoire à la Couronne britannique et, la Couronne ayant accepté la manière dont le Canada envisageait de le gouverner, elle transmit le territoire au Canada à certaines conditions. L'une des conditions énoncées dans le décret était la suivante:

lors du transfert des territoires en question au gouvernement Canadien, les réclamations des tribus indiennes en compensation pour des terres requises pour des fins de colonisation, seront considérées et réglées conformément aux principes d'équité qui ont uniformément guidé la Couronne Anglaise dans ses rapports avec les aborigènes[1].

L'article 146 confère à cette obligation un statut constitutionnel en énonçant que de telles droits de la nation métisse s'articule en grande partie autour de l'interprétation et de la mise en œuvre des dispositions de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et de la *Loi des terres fédérales*, il est également important de comprendre les principes juridiques sous-jacents à ces lois, notamment le décret qui a fait entrer le territoire de la nation métisse de l'Ouest dans la Confédération.

1. Le *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le*

Territoire du Nord-Ouest, 1870

Il a été signalé à l'annexe 5A que la *Proclamation royale de 1763*, qui renferme l'une des plus anciennes reconnaissances officielles des droits ancestraux, ne s'appliquait probablement pas directement au foyer national de la nation métisse de l'Ouest. Cette conclusion n'est toutefois pas d'une grande importance juridique étant donné que la common law reconnaissait également ces droits et qu'un décret en conseil pris par les autorités impériales en 1870 concernant la Terre de Rupert a eu un effet analogue. Nous examinerons ce décret dans la présente section.

L'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoyait l'admission d'autres colonies dans l'Union:

Il sera loisible à la Reine, de l'avis du très-honorable Conseil Privé de Sa Majesté, sur la présentation d'adresses de la part des chambres du Parlement du Canada, et des chambres des législatures respectives des colonies ou provinces de Terreneuve, de l'ële du Prince Édouard et de la Colombie Britannique, d'admettre ces colonies ou provinces, ou aucune d'elles dans l'union, — et, sur la présentation d'adresses de la part des chambres du parlement du Canada, d'admettre la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest, ou l'une ou l'autre de ces possessions, dans l'union, aux termes et conditions, dans chaque cas, qui seront exprimés dans les adresses et que la Reine jugera convenable d'approuver, conformément à la présente; les dispositions de tous ordres en conseil rendus à cet égard, auront le même effet que si elles avaient été décrétées par le parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande.

Le premier texte de loi promulgué au cours du processus d'admission de la Terre de Rupert était l'*Acte pour permettre à Sa Majesté d'accepter, à certaines conditions, la cession des terres, privilèges et droits du «Gouverneur et de la compagnie d'aventuriers d'Angleterre faisant la traite à la Baie d'Hudson», et pour admettre ce territoire dans la Puissance du Canada* (31 juillet 1868), dont le titre abrégé est l'*Acte de la Terre de Rupert, 1868*[2]. Selon cette loi, «toutes les terres et territoires que les dits gouverneur et compagnie possèdent ou prétendent posséder» pouvaient devenir partie du Canada par décret en conseil, comme prévu à l'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Le second texte de loi, qui reçut la sanction royale le 22 juin 1869, est l'*Acte concernant le gouvernement provisoire de la Terre de Rupert*[3]. Cette loi prévoyait la possibilité d'admettre la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest dans le Dominion du Canada et énonçait que, lorsqu'il en serait ainsi, ces territoires seraient dénommés «Territoires du Nord-Ouest». Il était prévu que cette loi demeurerait en vigueur jusqu'à la fin de la session suivante du Parlement.

Le troisième texte de loi est la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, qui reçut la sanction royale le 12 mai 1870. Cette loi prévoyait la création de la province du Manitoba au moment de l'admission de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest dans le Dominion du Canada, comme l'indiquait l'article 146. En vertu de l'article 30, toutes les terres non concédées ou incultes de la province devaient être réunies à la Couronne et «administrées par le gouvernement du Canada […], mais subordonnées aux conditions et stipulations énoncées dans l'acte de cession de la Terre de Rupert consenti par la compagnie de la Baie d'Hudson à Sa Majesté». L'article 31 de la loi fera l'objet d'une analyse détaillée ci-après. Les articles 35 et 36 sont également pertinents:

35. Et à l'égard de cette partie de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest qui n'est pas comprise dans la province de Manitoba, il est par le présent décrété, que le lieutenant-gouverneur de la province sera nommé, par commission sous le grand sceau du Canada, comme lieutenant-gouverneur de cette région qui sera dénommée Territoires du Nord-Ouest, et assujétie aux dispositions de l'acte mentionné dans l'article suivant.

36. Sauf tel que ci-dessus prescrit, l'acte du parlement du Canada, passé durant la dernière session, et intitulé: «Acte concernant le gouvernement provisoire de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest, après que ces territoires auront été unis au Canada», est par le présent décrété de nouveau, étendu et maintenu en vigueur jusqu'au premier jour de janvier 1871, et jusqu'à la fin de la session du parlement alors suivante.

Au cours du mois suivant, le 23 juin 1870, l'*Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant la Terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest* fut pris. Par cet arrêté, les Territoires du Nord-Ouest étaient admis et devenaient partie du Dominion du Canada à compter du 15 juillet 1870. Ainsi que le prévoyait la

Loi de 1870 sur le Manitoba, la province du Manitoba fut découpée dans ce territoire à la même date.

Comme on peut le voir à l'article 146 précité, l'arrêté fut constitutionnalisé par son inclusion à l'annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982* sous le titre *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest*. Le Décret contient dans le corps du texte un renvoi à trois cédules, dont la première est une adresse du Sénat et de la Chambre des communes à la Reine[4]. La seconde renferme des résolutions, des mémoires et une seconde adresse de la Chambre des communes et du Sénat à la Reine. La troisième cédule constitue l'acte de cession du territoire par la Compagnie de la Baie d'Hudson à la Reine.

La première cédule prescrit les conditions relatives à l'admission du territoire du Nord-Ouest énoncées dans cette adresse, à savoir:

Et de plus que, lors du transfert des territoires en question au gouvernement Canadien, les réclamations des tribus indiennes en compensation pour des terres requises pour des fins de colonisation, seront considérées et réglées conformément aux principes d'équité qui ont uniformément guidé la Couronne Anglaise dans ses rapports avec les aborigènes.

En ce qui concerne l'admission de la Terre de Rupert, l'article qui suit figure dans le texte du Décret, mais son libellé exact se retrouve également dans la troisième cédule, c'est-à-dire l'acte de cession.

14. Toute indemnité à payer aux Indiens pour les terres destinées à la colonisation sera réglée par le Gouvernement Canadien de concert avec le Gouvernement Impérial, et la Compagnie sera libérée de toute responsabilité à cet égard.

Quant à la seconde adresse, qui prévoit l'admission de la Terre de Rupert, elle fut adoptée par la Chambre des communes le 29 mai 1869 et par le Sénat le 31 mai de la même année. Elle contenait un mémoire dont voici un extrait:

Que sitôt le transfert des territoires en question au Gouvernement Canadien, il sera de notre devoir de prendre des dispositions convenables

pour la protection des tribus indiennes, dont les intérêts et le bien-être dépendent du transfert, et que nous autorisons le Gouverneur en Conseil à régler tous les détails qui seront nécessaires pour la mise à exécution de la convention ci-dessus.

En raison des dispositions différentes régissant l'admission de la Terre de Rupert et du territoire du Nord-Ouest, il peut être nécessaire de confirmer les frontières exactes des territoires respectifs. Quoi qu'il en soit, il convient de noter que le décret visait une vaste étendue et qu'il s'appliquait directement à l'ensemble du territoire de la nation métisse.

La condition de 1870 avait une portée légèrement moindre que celle des dispositions de la *Proclamation royale de 1763* concernant les peuples autochtones, dans la mesure où elle ne reconnaissait pas directement le titre ancestral sur les terres n'ayant été ni concédées ni achetées et qu'elle prévoyait uniquement que les réclamations en compensation pour des terres requises aux fins de colonisation seraient considérées et réglées[5]. Cette condition n'était cependant pas sans importance, car elle donna l'élan nécessaire aux négociations subséquentes des traités dans l'Ouest et énonça clairement que l'obligation ainsi créée de prendre en compte les réclamations en vue d'une compensation revêtait une certaine urgence, puisque celle-ci prenait effet lors du transfert des territoires. La mention dans le texte de loi que des «principes d'équité» gouvernent les relations entre la Couronne et les «aborigènes» est également importante, comme nous le verrons à l'examen de l'obligation de fiduciaire de la Couronne.

On ne peut pas affirmer avec certitude que la condition de 1870 devait s'appliquer aux Métis, mais c'était probablement le cas. Ils étaient vraisemblablement inclus dans l'expression «tribus indiennes» dans l'esprit des autorités britanniques qui imposèrent la condition. Ces autorités approuvèrent en même temps la version préliminaire de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* qui énonçait qu'il convenait d'affecter 1400000 acres au bénéfice des familles des Métis résidents dans le but d'éteindre les titres des Indiens. «Métis» était rendu par *Half-breed* dans la version anglaise. Cette formulation ne permet guère de douter que les Métis étaient considérés comme pouvant prétendre au titre indien. Bien que la formulation de la condition dans le Décret en conseil remonte à 1867, date à laquelle l'adresse originale des autorités canadiennes concernant les terres de l'Ouest fut présentée à la Couronne, la *Loi de 1870 sur le*

Manitoba avait déjà été rédigée au moment où le Décret en conseil fut finalement pris. Il est probable, par conséquent, que les Métis étaient considérés comme des Indiens dans les deux documents. Cela signifierait que l'article 31 et la condition concernant les «tribus indiennes» du Décret étaient censés constituer deux parties distinctes d'une transaction relative aux droits ancestraux. Autrement dit, l'article 31 n'était probablement que l'exécution partielle de l'obligation plus générale reconnue par le Décret en conseil et l'on prévoyait que les Métis non visés par l'article 31 (ceux qui vivaient à l'extérieur du petit territoire appelé le Manitoba) seraient indemnisés d'une autre façon (finalement en vertu de la *Loi des terres fédérales*)[6].

Ces exclusions et les incertitudes concernant la *Proclamation royale de 1763* et le Décret en conseil ne revêtent pas une grande importance étant donné que la Cour suprême du Canada a confirmé le statut juridique des droits ancestraux et a statué qu'ils ne dépendent d'aucune ordonnance royale. Ils découlent essentiellement, comme le juge en chef Dickson l'a précisé dans l'arrêt *Guerin*, «de l'occupation et de la possession historiques par les Indiens de leurs terres tribales[7]». Mais, fait probablement plus important que le rôle de ces ordonnances dans l'établissement de l'existence des droits ancestraux, la Proclamation de 1763 et le Décret en conseil de 1870 confirment tous deux l'obligation de la Couronne de considérer et de régler (pour reprendre les termes du Décret) les réclamations «conformément aux principes d'équité» qui ont uniformément guidé la Couronne dans ses rapports avec les «aborigènes» (terme qui, dans le contexte de l'Empire britannique, s'appliquait à un groupe plus large que les Indiens). L'importance de cette reconnaissance est liée à l'obligation de fiduciaire de la Couronne à l'égard des peuples autochtones.

2. La *Loi de 1870 sur le Manitoba*

La Constitution du Manitoba, c'est-à-dire la *Loi de 1870 sur le Manitoba* (promulguée à l'origine par le Parlement du Canada et plus tard confirmée par le Parlement britannique dans la *Loi constitutionnelle de 1871*) renferme des garanties des droits des Métis au sein du secteur géographique limité du Manitoba, province minuscule à l'époque. Seul l'article 31 porte explicitement sur les Métis (*half-breed* dans le texte anglais)[8].

31. Et considérant qu'il importe, dans le but d'éteindre les titres des Indiens aux terres de la province, d'affecter une partie de ces terres non concédées, jusqu'à concurrence de 1,400,000 acres, au bénéfice des familles des Métis résidants, il est par la présente décrété que le lieutenant-gouverneur, en vertu de règlements établis de temps à autre par le gouverneur-général en conseil, choisira des lots ou étendues de terres dans les parties de la province qu'il jugera à-propos, jusqu'à concurrence du nombre d'acres ci-dessus exprimé, et en fera le partage entre les enfants des chefs de famille métis domiciliés dans la province à l'époque à laquelle le transfert sera fait au Canada, et ces lots seront concédés aux dits enfants respectivement, d'après le mode et aux conditions d'établissement et autres conditions que le gouverneur-général en conseil pourra de temps à autre fixer.

L'article 32 renferme également des garanties importantes pour les Métis qui résidaient en 1870 au Manitoba et pour leurs descendants. Il visait à faire en sorte que ceux qui étaient déjà en possession d'un bien-fonds avant que le Manitoba ne devienne une province en demeurent propriétaires, même si leurs droits n'avaient pas été officiellement reconnus par le système de propriété foncière rudimentaire et aléatoire qu'appliquait la Compagnie de la Baie d'Hudson avant 1870[9].

32. Dans le but de confirmer les titres et assurer aux colons de la province la possession paisible des immeubles maintenant possédés par eux, il est décrété ce qui suit:

(1) Toute concession de terre en franc-alleu (*freehold*) faite par la compagnie de la Baie d'Hudson jusqu'au huitième jour de mars de l'année 1869 sera, si le propriétaire le demande, confirmée par une concession de la couronne;

(2) Toute concession d'immeubles autrement qu'en franc-alleu, faite par la compagnie de la Baie d'Hudson jusqu'au huitième jour de mars susdit, sera, si le propriétaire le demande, convertie en franc-alleu par une concession de la couronne;

(3) Tout titre reposant sur le fait d'occupation, avec la sanction, permission et autorisation de la compagnie de la Baie d'Hudson jusqu'au huitième jour de mars susdit, de terres situées dans cette partie de la province dans

laquelle les titres des Indiens ont été éteints, sera, si le propriétaire le demande, converti en franc-alleu par une concession de la couronne;

(4) Toute personne étant en possession paisible d'étendues de terre, à l'époque du transfert au Canada, dans les parties de la province dans lesquelles les titres des Indiens n'ont pas été éteints, pourra exercer le droit de préemption à l'égard de ces terres, aux termes et conditions qui pourront être arrêtés par le gouverneur en conseil;

(5) Le lieutenant-gouverneur est par la présente autorisé, en vertu de règlements qui seront faits de temps à autre par le gouverneur-général en conseil, à adopter toutes les mesures nécessaires pour constater et régler, à des conditions justes et équitables, les droits de commune et les droits de couper le foin dont jouissent les colons dans la province, et pour opérer la commutation de ces droits au moyen de concessions de terre de la couronne.

Même si les garanties de l'article 32 s'appliquent à tous les anciens colons quelle que soit leur ascendance, elles ont joué un rôle de premier plan dans la saga des droits des Métis au Manitoba, pour plusieurs raisons. D'abord, la population établie au Manitoba en 1870 (à peu près 12000 habitants) était à prédominance métisse (environ 10000). En second lieu, les terres dont il est question à l'article 32 étaient celles qui avaient le plus de valeur dans la province, étant donné qu'elles étaient constituées principalement de lots riverains, qui étaient appréciés en raison de leurs aires boisées, de la fertilité de leur sol, de la facilité d'accès à l'eau, au poisson et au transport et de leur proximité par rapport aux lots des autres colons. Enfin, il semble que, dans les années qui suivirent 1870, les administrateurs des terres publiques favorisèrent les autres colons, au détriment des Métis et que les revendications des Métis eurent moins de succès.

Il convient de se rappeler que le libellé des articles 31 et 32 ne correspond pas parfaitement à l'entente intégrale relative aux droits territoriaux à laquelle étaient parvenues les équipes de négociation du Canada et de la Rivière-Rouge. Même Thomas Flanagan, qui se porte généralement à la défense des actions du gouvernement du Canada et qui fait montre d'un certain scepticisme relativement à la thèse du traitement inéquitable des Métis du Manitoba, reconnaît ce fait dans son ouvrage de 1991, *Metis*

Lands in Manitoba[10]. Lorsque les négociateurs de la Rivière-Rouge, ayant à leur tête l'abbé Ritchot, découvrirent que le texte de la loi ne correspondait pas parfaitement aux ententes auxquelles ils en étaient arrivés avec les négociateurs du Canada, John A. Macdonald et George-Étienne Cartier, ils protestèrent contre ce fait et obtinrent l'assurance verbale «que ce serait la même chose».

Cette information provient, ainsi que de nombreuses références à d'autres assurances, du journal de Ritchot, qui n'est peut-être pas une source entièrement objective, mais la conduite des négociateurs du Canada par la suite, en particulier celle de Cartier, corrobore fortement la version de Ritchot. Cartier et d'autres dirigeants fédéraux se réunirent à maintes reprises avec Ritchot dans le but évident de gagner sa confiance, et d'importantes promesses verbales furent faites au cours de ces réunions. Le 18 mai 1870, Ritchot écrivit à Cartier pour lui rappeler une promesse non remplie que lui-même et Macdonald avaient faite, de prendre un décret en conseil pour compléter la *Loi de 1870 sur le Manitoba* en ajoutant les ententes verbales non intégrées dans la loi. Les ententes verbales expressément mentionnées dans la lettre de Ritchot avaient pour objet 1) de permettre aux autorités manitobaines de choisir et répartir les terres affectées aux enfants; 2) de nommer à cette fin un comité [TRADUCTION] «composé d'hommes que nous proposerions nous-mêmes», y compris, peut-être, les évêques catholique et anglican de la région; 3) de confirmer, gratuitement, les titres fonciers des colons non visés par le Traité Selkirk.

Le jour suivant, Cartier et le gouverneur général rencontrèrent Ritchot et lui promirent une lettre pour confirmer les ententes verbales. Après que Ritchot eut encore insisté, quelques jours plus tard Cartier rédigea une lettre à laquelle s'ajoutèrent deux post-scriptum obtenus sur les demandes insistantes de Ritchot, qui n'était pas satisfait de la formulation initiale fort vague de Cartier. La lettre et les post-scriptum donnaient les assurances suivantes:

• Aucun paiement ne sera requis pour confirmation des titres sur les terres d'établissement situées à l'extérieur de la zone visée par le Traité Selkirk.

• Confirmation par le gouverneur général que [TRADUCTION] «la politique libérale que le gouvernement se proposait de suivre en ce qui concerne les personnes auxquelles vous vous intéressez personnellement est

appropriée et est ce qui devrait être adopté».

• «Il vous sera loisible, lorsque vous le jugerez bon, de faire usage de cette lettre […] pour toute explication que vous pourrez avoir à donner en rapport avec l'objet pour lequel vous avez été mandatés comme délégués auprès du gouvernement canadien».

• «En ce qui a trait aux [1400000] acres de terres réservées […] au bénéfice des familles des résidants Métis, les règlements qui seront établis de temps à autre […], concernant la réserve, seront de nature à répondre aux désirs des résidents métis et à garantir, de la manière la plus correcte et équitable, la répartition de ces terres entre les enfants des chefs de famille des Métis […]»

Il convient de mentionner que, des trois assurances verbales mentionnées expressément dans la lettre de Ritchot du 18 mai, seule la confirmation des titres fonciers a été explicitement énoncée. Cependant, puisque Ritchot se voyait confirmer la politique que le gouvernement se proposait de suivre, que les règlements seraient conformes aux désirs des résidents métis et qu'il pouvait faire usage de la lettre pour toute explication qu'il aurait à donner, il pensa que, logiquement, *toutes* les promesses verbales seraient honorées. Il exhorta donc l'Assemblée législative de l'Assiniboia (organe législatif du gouvernement provisoire de Riel) à ratifier la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, en lui garantissant que, s'il y avait un doute concernant le sens de la loi, elle serait interprétée en la faveur des Métis. Flanagan en arrive à la conclusion suivante:

[TRADUCTION] Par conséquent, dès le début, les dispositions relatives aux terres de la Loi sur le Manitoba, telles qu'elles étaient comprises par les Métis, différaient de la formulation de la loi, telle qu'elle avait été adoptée par le Parlement. […] Ritchot rentra à la Rivière-Rouge et devint l'oracle par l'intermédiaire duquel la Loi sur le Manitoba y fut interprétée. Par conséquent, sa conviction que l'entente avec le Canada incluait non seulement la loi, mais également la lettre de Cartier et les promesses réitérées verbalement, comme s'il s'agissait pratiquement de protocoles supplémentaires d'un traité, exercèrent une profonde influence.

Flanagan souligne que Ritchot n'était que l'un des trois négociateurs de la Rivière-Rouge et que le juge John Black, également membre de l'équipe,

semblait considérer le texte de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* comme suffisant. Mais Black n'avait pas joué un rôle de premier plan dans les négociations, surtout aux dernières étapes, et son détachement ne saurait guère surprendre puisqu'il n'habitait plus à la Rivière-Rouge et se trouvait à Ottawa, sur le chemin de l'Écosse, son pays natal, où il devait prendre sa retraite. Ce fut Ritchot qui talonna constamment Cartier pour obtenir confirmation écrite des ententes verbales, et ce fut à Ritchot que Cartier confia le soin d'utiliser la lettre en question pour toute explication qu'il pourrait avoir à donner aux gens de la Rivière-Rouge. La conviction de Ritchot que l'entente incluait à la fois ce qui était prévu dans la loi et les assurances supplémentaires faites et mentionnées dans la lettre de Cartier n'était pas le simple produit de son imagination. C'était une vision que le gouvernement du Canada l'avait autorisé à transmettre aux gens de la Rivière-Rouge.

Les promesses faites aux Métis du Manitoba dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba* ne furent jamais adéquatement remplies. Nous examinerons à l'annexe 5C quel a été l'écart entre la réalité et ces promesses.

Les articles 31 et 32 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et les promesses verbales qui s'y rattachent ne furent pas les seules concessions que les négociateurs de la Rivière-Rouge obtinrent du gouvernement du Canada en 1870. La Loi dans son intégralité, qui accordait le statut de province à part entière à une région à laquelle les autorités fédérales avaient au départ l'intention pour le moment de n'accorder rien de plus qu'un statut territorial, représentait une brillante victoire pour les émissaires de l'Ouest. Cette victoire générale avait relativement peu d'importance pour les Métis, mais deux garanties comptaient véritablement beaucoup pour eux, en raison de leur importance pour la préservation de la culture métisse: le droit, en vertu de l'article 22, d'administrer des écoles confessionnelles (la plupart des Métis du Manitoba étaient catholiques) et, en vertu de l'article 23, d'utiliser la langue française (que parlaient la plupart des Métis du Manitoba) devant les tribunaux, dans les lois et à l'Assemblée législative. L'érosion ultérieure de ces droits en matière d'éducation et de langue n'a certes pas été un élément mineur dans ce que beaucoup considèrent comme une trahison à l'égard des Métis du Manitoba[11]. Cependant, nous n'analyserons pas ici les articles 22 et 23 étant donné que, comme la Loi dans son ensemble, ils ont été promulgués à l'avantage de tous les utilisateurs des écoles confessionnelles et de tous les

francophones et que, à la différence de l'article 32, ils ne semblent pas avoir été appliqués d'une manière discriminatoire à l'endroit des Métis.

3. La *Loi des terres fédérales*

La *Loi des terres fédérales*, qui régit l'administration des terres publiques du Manitoba et des territoires non provinciaux, fut promulguée en 1872 et modifiée à quelques reprises par la suite. Les modifications de 1879 eurent une incidence particulière, parce qu'elles renfermaient une reconnaissance du titre des Indiens et des réclamations faites par les Métis en vertu de ce titre, de même que des mentions du règlement de revendications antérieures. Bien que ces mentions fussent formulées avec plus de circonspection que les dispositions équivalentes figurant dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et qu'elles n'aient jamais été constitutionnalisées comme celles-ci par la *Loi constitutionnelle de 1871*, elles constituèrent le fondement d'un important chapitre de l'histoire des droits des Métis dans l'Ouest canadien.

La reconnaissance générale et la protection des droits ancestraux dans la l'*Acte des Terres Publiques de la Puissance* [devenu par la suite la *Loi des terres fédérales*] étaient exprimées comme suit à l'article 42:

Aucune des dispositions du présent Acte concernant l'établissement des terres arables, ou la location des terres à bois, ou l'achat et la vente des terres minières, ne s'appliquera aux territoires à l'égard desquels le droit des Sauvages n'aura pas alors été éteint.

Si l'on suppose que le «droit des Sauvages» incluait celui des Métis, comme c'était le cas en vertu de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* de même qu'en vertu d'une disposition plus tardive de la l'*Acte des Terres fédérales, 1879* (alinéa 125e)), cette interprétation a créé, semble-t-il, une obligation légale de retarder l'octroi de concessions dans l'Ouest aux nouveaux arrivants jusqu'à ce que le titre des Métis (ou des autres autochtones) soit éteint. Cette obligation a été plus souvent violée que respectée.

De manière à éteindre le titre des Métis à l'extérieur du Manitoba, la version de 1879 de la *Loi des terres fédérales* introduisait, à l'alinéa 125e),

une disposition qui ressemblait à l'article 31 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, mais comportait des différences majeures. En vertu de cette disposition, le Cabinet fédéral avait le pouvoir (sans y être obligé directement):

De payer toutes les réclamations existantes par suite de l'extinction du titre des Sauvages, produites par des Métis domiciliés dans les territoires du Nord-Ouest en dehors des limites du Manitoba, le quinzième jour de juillet mil huit cent soixante et dix, en concédant des terres à ces personnes, de telles étendues et à de tels termes et conditions qui seront jugés à propos.

En plus de ne pas être constitutionnalisée et d'être énoncée de façon à ne pas constituer une obligation, cette disposition se démarquait de l'article 31 dans la mesure où la superficie des terres n'était pas précisée, et les concessions n'étaient pas limitées aux enfants comme c'était le cas à l'article 31, mais étaient accessibles à tout «Métis» domicilié dans les territoires que le Cabinet jugeait à propos de favoriser.

Pour les territoires, l'équivalent de l'article 32 (confirmant des droits d'établissement antérieurs) était l'alinéa 125f) de l'*Acte des Terres fédérales, 1879*, qui donnait au Cabinet fédéral le pouvoir:

D'examiner et régler les réclamations produites pour des terres fédérales situées en dehors de la province de Manitoba, et que l'on allègue avoir été prises et occupées avant le quinzième jour de juillet mil huit cent soixante et dix, et de concéder aux personnes qui établiront d'une manière satisfaisante le fait de leur occupation paisible de ces terres avant la dite date, et qui, par elles-mêmes, leurs serviteurs, locataires ou agents, ou par leurs auteurs, étaient en possession paisible et réelle de ces terres à la dite date, telles étendues de terre qu'il paraîtra juste et équitable de leur accorder, à raison et en satisfaction de ces réclamations.

Là encore, il y a d'importants écarts entre cette disposition et la *Loi de 1870 sur le Manitoba* qui lui fait pendant. À part les différences susmentionnées, cette mesure exigeait à la fois l'occupation avant le 15 juillet 1870 et la possession réelle à cette date. Elle laissait également au Cabinet toute latitude pour déterminer quelle superficie de terre serait juste et équitable en satisfaction de ces réclamations.

La mise en œuvre de ces dispositions de la *Loi des terres fédérales* et des lois connexes visant les Métis fut, tout comme les garanties de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, l'objet d'une controverse considérable (voir annexe 5C).

4. La *Loi constitutionnelle de 1930*

Lorsque le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta devinrent des provinces, la propriété de leurs terres publiques non concédées fut conservée par la Couronne du Chef du Canada. Cette situation était différente dans les autres provinces où la Couronne provinciale possédait les terres publiques depuis le début. Les délégués de la Rivière-Rouge, qui avaient négocié l'entrée du Manitoba dans la Confédération avec Macdonald et Cartier en 1870, avaient tenté en vain d'obtenir le titre de propriété pour la province. Cette anomalie demeura une pomme de discorde entre les autorités fédérales et les provinces des Prairies jusqu'en 1930, année où le gouvernement fédéral accepta enfin de transférer aux provinces le reste des terres publiques des Prairies. Cette entente prit la forme de trois accords de transfert des ressources naturelles, un pour chaque province, qui furent inscrits dans la *Loi constitutionnelle de 1930*.

Les articles 10, 11 et 12 des accords de transfert des ressources naturelles conclus avec la Saskatchewan et l'Alberta (11, 12 et 13 pour le Manitoba), qui comprennent une partie distincte intitulée «Réserves indiennes», renferment d'importants engagements de la part des provinces concernant les droits des autochtones liés aux terres publiques cédées aux provinces par les accords.

Le premier de ces engagements, établi à l'article 10 (article 11 pour le Manitoba) consiste à préserver à même les terres inoccupées de la Couronne, les autres étendues que les autorités fédérales et provinciales conviendront de considérer comme étant «nécessaires pour permettre au Canada de remplir ses obligations en vertu des traités avec les Indiens de la province». Cette disposition ne touche pas les Métis, sauf dans la mesure où il existe des traités dans les Prairies qui les incluent expressément. Si les accords conclus entre les représentants du gouvernement du Canada et les habitants de la Rivière-Rouge en relation avec la *Loi de 1870 sur le Manitoba* sont considérés comme une sorte de traité (hypothèse que nous analysons à l'annexe 5A), on peut y trouver

matière à application de cet article relativement aux Métis du Manitoba dans le sens où il habilite le gouvernement fédéral à s'acquitter de toutes les obligations non remplies en vertu de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Autrement, l'article 10 n'est pas pertinent pour la nation métisse.

Il est indubitable, cependant, que l'article 12 (article 13 pour le Manitoba) des accords est important pour les droits des Métis. Il prescrit ce qui suit:

Pour assurer aux Indiens de la province la continuation de l'approvisionnement de gibier et de poisson destinés à leurs support et 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, lesdits 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 toute saison de l'année sur toutes les terres inoccupées de la Couronne et sur toutes les autres terres auxquelles lesdits Indiens peuvent avoir un droit d'accès.

Ce qui est crucial pour les droits des Métis dans cette garantie des droits de chasse, de piégeage et de pêche pour des raisons de subsistance, c'est de savoir si le terme «Indiens» incluait les Métis. Malheureusement, on n'a pas obtenu de réponse concluante des tribunaux à cette question et les quelques sources autorisées dont nous disposons adoptent des points de vue divergents. Il y a de bonnes raisons de penser, cependant, que les Métis sont inclus. Ces sources seront analysées d'une manière plus approfondie à l'annexe 5C, dans la section consacrée aux décisions judiciaires.

Il est possible également que les articles 1 et 2 des accords aient une certaine importance pour les droits des Métis. L'article 1 transfère les terres de la Couronne fédérale à la Couronne provinciale «subordonnément à toutes les fiducies existant à leur égard et à tout intérêt autre que celui de la Couronne». L'article 2 oblige les provinces à exécuter tout contrat d'achat et de location de terres, mines ou minéraux de la Couronne et «tout autre arrangement en vertu duquel une personne a été investie d'un intérêt dans les susdits à l'encontre de la Couronne». De plus, les provinces ont convenu à l'article 2 «de ne porter aucune atteinte ni apporter aucune modification à l'une quelconque des conditions de ce contrat d'achat ou de

location, ou d'un autre arrangement, par législation ou autrement», à moins qu'elles n'aient le consentement de toutes les parties ou qu'elles procèdent par des lois d'application générale. Les droits ancestraux non éteints sur les terres de la Couronne pourraient bien être considérés comme un intérêt dans les terres et les obligations de fiduciaire de la Couronne relativement à cet intérêt pourraient être considérées comme une fiducie (bien que la Cour suprême du Canada ait soutenu dans l'arrêt *Guerin* qu'elles ne créaient pas une «fiducie» au sens strict du terme). Si c'est le cas, la *Loi constitutionnelle de 1930* a imposé ces responsabilités aux provinces des Prairies et les a constitutionnalisées longtemps avant que l'article 35 ne voie le jour[12]. Il reste à savoir si cela dégage le gouvernement du Canada de ses responsabilités antérieures et cette question n'est pas claire.

5. Conclusion

Les droits des Métis ne sont pas seulement des droits d'ordre juridique. Comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, les solutions négociées sur un plan politique sont généralement préférables à celles imposées par voie judiciaire et il est manifeste que la nation métisse de l'Ouest dispose d'une organisation tout à fait prête à entreprendre immédiatement des négociations. Son droit moral de s'engager dans un tel processus découle de son droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en tant que peuple autochtone autonome. Son droit moral d'obtenir un règlement équitable découle à la fois de la multitude de sources déjà indiquées, et du fait que, comme nous le verrons à l'annexe 5C, de graves préjudices ont été infligés aux membres de la nation métisse depuis 1869, et n'ont guère donné lieu à une réparation satisfaisante.

Notes:

* La présente annexe a été rédigée pour la Commission par Dale Gibson, titulaire de la chaire Belzberg d'études constitutionnelles, Université de l'Alberta, et Clem Chartier, expert-conseil de Saskatoon.

1 .*Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest*, 1870, reproduit dans L.R.C. 1985, appendice II, no 9.

2 S.C. 1868, c. 105.

3 S.C. 1869, c. 3.

4 Adopté par la Chambre des communes le 16 décembre 1867 et par le Sénat le 17 décembre 1867.

5 Voir toutefois l'interprétation généreuse suggérée dans l'arrêt *Re Paulette* (1973), 42 D.L.R. (3d) 8 (Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest).

6 On trouvera une analyse des critères déterminant qui était «résidant» au Manitoba en 1870 dans Paul L.A.H. Chartrand, *Manitoba's Métis Settlement Scheme of 1870*, Saskatoon, Native Law Centre, Université de la Saskatchewan, 1991, pp. 40 et suivantes.

7 *Guerin* c. *La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335 à la p. 376.

8 Voir Chartrand, *Manitoba's Métis Settlement Scheme*, mentionné à la note 6; «Aboriginal Rights: The Dispossession of the Métis (1991) 29 *Osgoode Hall Law Journal* 457; «The Obligation to Set Aside and Secure Lands for the 'Half-Breed' Population Pursuant to section 31 of the Manitoba Act, 1870», 1988, mémoire de maîtrise en droit, Université de la Saskatchewan, 1988; D.N. Sprague, *Canada and the Métis, 1869-1885*, Waterloo (Ontario), Wilfrid Laurier University Press, 1988; Thomas Flanagan, *Metis Lands in Manitoba*, Calgary, University of Calgary Press, 1991. Voir aussi D.N. Sprague, «Government Lawlessness in the Administration of Manitoba Land Claims, 1870-1887» (1980) 10 *Manitoba Law Journal* 415.

9 Voir Archer Martin, *The Hudson's Bay Company's Land Tenures and the Occupation of Assiniboia by Lord Selkirk's Settlers, With a List of Grantees Under the Earl and the Company*, Londres, William Clowers and Sons, 1898.

10 Flanagan, mentionné à la note 8, pp. 40 et suivantes. Les paragraphes qui suivent s'inspirent des pp. 40 à 47. On trouvera une analyse plus complète de cet ouvrage à l'annexe 5C.

11 Voir *Winnipeg, City of* c. *Barrett*, [1892] 10 A.C. 445 (Cour du Banc de la Reine du Manitoba); *Brophy* c. *Manitoba (A.G.)*, [1895] 11 A.C. 202 (Cour supérieure du Canada); *Renvoi: Droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721.

12 Voir l'analyse de Chartrand, *Manitoba's Métis Settlement Scheme*, mentionné à la note 6, pp. 9-10.

Annexe 5C: Droits de la nation métisse sur les terres et les ressources *

Les droits de la nation métisse de l'Ouest sur les terres et les ressources s'appuient sur un mélange complexe d'histoire, de géographie, de politique et de droit. Comme les faits historiques diffèrent considérablement d'une région à l'autre, il sera nécessaire d'articuler l'analyse en fonction de trois grands secteurs géographiques, soit la partie du Manitoba englobant la vallée de la rivière Rouge et constituant la province originelle créée par la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, les autres régions (principalement les Prairies) auxquelles s'appliquait la l'*Acte des Terres de la Puissance*, de 1872, et le reste du foyer national de la nation métisse. Une section finale portera sur les droits d'exploitation des ressources.

Dans les trois régions, le point de départ juridique est le même: le titre ancestral que les Métis partagent avec tous les autres peuples autochtones. La raison qui nous motive à examiner chaque région séparément est que, jusqu'à très récemment, il n'y a eu que deux tentatives visant expressément l'extinction du titre ancestral des Métis. Ces tentatives ont été faites, dans des conditions légèrement différentes, en vertu de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et de la *Loi des terres fédérales*. Étant donné les différences entre les tentatives, chacune doit être analysée de manière indépendante. Nous nous pencherons ensuite sur la situation des groupes de la nation métisse dont les droits ancestraux n'ont jamais fait l'objet d'une extinction.

Si notre analyse des droits des Métis commence nécessairement sur le terrain juridique, elle ne saurait se terminer là. L'analyse des droits des Métis sur les terres dans chaque région géographique se terminera en conséquence par des observations, aussi importantes que dans le cas de leurs droits de nature juridique, sur les droits moraux et politiques de la nation métisse à une assise territoriale sur laquelle elle pourra fonder son avenir en tant que peuple.

1. Le territoire visé par la *Loi de 1870 sur le Manitoba*

La première tentative du gouvernement du Canada visant à régler la question des droits des Métis fut l'adoption de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*[1]. Il s'agissait d'une loi du Parlement du Canada

constitutionnalisée rétroactivement par le Parlement britannique dans la *Loi constitutionnelle de 1871*. En ce qui concerne les droits des Métis, la mise en œuvre de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* ne fait pas honneur à notre pays. L'incurie était patente et ses manifestations allaient de la négligence à la fraude pure et simple. Malgré les divergences d'opinions quant aux conséquences juridiques de cette mauvaise administration, peu d'observateurs indépendants oseraient contester l'immense dette morale à l'endroit des descendants des Métis de la Rivière-Rouge. Pour en évaluer les ramifications juridiques et morales ou politiques, il sera nécessaire d'examiner attentivement le dossier historique.

1.1 Mauvaise administration des droits en vertu de la Loi de 1870 sur le Manitoba

Thomas Flanagan affirme dans *Metis Lands in Manitoba*, ouvrage fondé sur des recherches effectuées à la demande du gouvernement du Canada, que [TRADUCTION] «le gouvernement fédéral a généralement rempli, et à certains égards fait mieux que remplir, les dispositions relatives aux terres de la *Loi sur le Manitoba»* et que les familles métisses ont bénéficié d'une «véritable cascade d'avantages»[2]. À notre avis, une grande partie des faits rapportés dans l'ouvrage de Flanagan, loin de corroborer ces conclusions, alimenteraient plutôt fortement le point de vue contraire, avancé par D.N. Sprague, Paul Chartrand et d'autres, selon lequel on a manqué, sous de nombreux aspects importants, aux promesses faites à la population métisse du Manitoba.

Généralités

Dans son ouvrage, Flanagan adopte le principe du résultat final. Reconnaissant que de nombreuses erreurs et d'autres irrégularités ont été commises dans le cours de l'application des articles 31 à 32 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, il n'en conclut pas moins que, au bout du compte, le gouvernement du Canada a agi avec «générosité à l'égard des Métis» (p. 228).

«Justice différée, justice déniée» dit l'adage, et comme justice déniée exige réparation, une évaluation approfondie de la façon dont les promesses sont honorées doit prendre en compte davantage que le résultat final de ce qui a été fait au fil du temps. L'évaluation doit également porter sur la façon dont

l'inaction et l'incurie ont érodé ou supprimé les promesses avant même qu'elles ne soient remplies. Or, l'évaluation de Flanagan n'accorde guère d'attention à ces choses. Le retard et son incidence, de même que la fraude et la duplicité, sont des éléments graves dans l'histoire des droits des Métis de l'Ouest, et nous les analyserons ci-dessous. Nous verrons que, même en adoptant le principe du résultat final, la thèse de Flanagan, selon laquelle le Canada aurait rempli intégralement ses promesses à l'égard des Métis, soulève un doute sérieux.

Les terres destinées aux enfants

Les 1400000 acres de terre promises par l'article 31 aux enfants des chefs de famille métis ont fini par être distribuées en totalité, même si le processus s'est étiré en longueur, de 1877 à 1900, et que plus de 90% des terres ont été détournées par la vente de droits à des personnes autres que les enfants métis (pp. 86 et 121). À cause d'une erreur de calcul touchant le nombre de personnes habilitées à faire valoir des droits en vertu de l'article 31, toutefois, les 1400000 acres à distribuer, à raison de lots de 240 acres par personne, furent épuisées avant que les réclamations de tous les enfants métis aient été réglées. Il s'ensuivit que 993 réclamations présentées par des enfants métis donnèrent lieu à la délivrance de certificats fonciers d'une valeur de 240$ au lieu de la concession directe de terres (pp. 92-93). Au moins en ce qui concerne ces 993 réclamations «excédentaires», par conséquent, Flanagan est manifestement dans l'erreur lorsqu'il conclut que [traduction] «le gouvernement a exécuté à la lettre l'article 31 de la *Loi sur le Manitoba*» (p. 94).

L'attribution des concessions destinées aux enfants

Les négociateurs du Canada et de la Rivière-Rouge avaient convenu verbalement qu'un comité, dont les membres seraient nommés à l'échelon local et travailleraient sous la surveillance de l'Assemblée législative du Manitoba, choisirait les terres qui seraient concédées aux enfants métis et qu'il serait également chargé de l'attribution de ces concessions[3]. Lorsqu'ils constatèrent que cette promesse ne figurait pas dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, l'abbé Ritchot et ses collègues se plaignirent et reçurent l'assurance de John A. Macdonald et de George-Étienne Cartier qu'en pratique «ce serait la même chose». La lettre de Cartier de mai 1870, sans mentionner explicitement ces questions, visait de toute évidence à rassurer

Ritchot à ce sujet, ainsi qu'à l'égard d'autres promesses verbales, et à l'encourager à faire part de sa satisfaction aux gens de la Rivière-Rouge. C'est ce qu'il fit, s'attendant à ce que le gouvernement honore ses promesses.

En réalité, toutefois, même si les représentants locaux participèrent au processus à l'occasion, ce sont essentiellement les autorités fédérales qui déterminèrent l'affectation des concessions des enfants, en application de l'article 31. Même l'exigence de l'article 31, constitutionnalisée, voulant que le lieutenant-gouverneur participe personnellement à cette affectation, ne fut pas respectée. La distribution des lots résultant de cette promesse brisée provoqua un vif mécontentement chez les bénéficiaires. Parmi les nombreux motifs d'insatisfaction, le plus grave était que les concessions étaient distribuées d'une manière qui entraînait la dispersion des Métis dans tout le Manitoba. Un foyer national métis homogène aurait pu voir le jour si les concessions des enfants avaient été situées plus près des lots riverains existants appartenant à des Métis.

[TRADUCTION] Au lieu de choisir les terres à des endroits où les familles pouvaient avoir des chances de survivre en communauté, le gouvernement adopta un plan de dispersion. Au lieu d'installer les familles à des endroits de leur choix, conformément à la coutume locale et aux promesses qui avaient accompagné l'adhésion à l'union fédérale, le gouvernement confirma l'usurpation par les colons immigrants des parties colonisées du Canada. C'était leur conférer le pouvoir politique de rayer les habitants d'origine de la province[4].

Comme l'objet de l'article 31 était le «bénéfice des familles» des Métis, il renfermait implicitement la double promesse que la terre concédée serait adaptée aux conditions sociales et économiques «tournerait raisonnablement à l'avantage des Métis» et conviendrait à la création d'une communauté permanente (étant donné que la notion de famille comprend les générations à venir). La distribution qui eut lieu ne remplit aucune des deux promesses. Elle eut pour effet de briser le rêve du peuple métis de préserver son unité et son dynamisme sur une assise territoriale d'un seul tenant.

Les certificats fonciers pour les parents

Au fil des ans, l'article 31 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* est devenu le centre d'une controverse dont l'objet était de savoir s'il avait pour but d'éteindre le titre ancestral des chefs de famille métis et de leur accorder des avantages. Le libellé de l'article 31, si l'on s'en tient à la lettre, semble accorder des concessions uniquement aux enfants. En revanche, la formulation selon laquelle ces terres, jusqu'à concurrence de 1400000 acres, étaient destinées «au bénéfice des familles des Métis résidants», alliée au fait que les parents constituent des membres des familles et sont eux-mêmes les enfants de leurs propres parents, a conduit certaines personnes à prétendre que l'article 31 garantissait à *tous* les résidents métis des avantages sous forme de terres[5]. Les renseignements que nous avons relativement aux discussions entre les négociateurs du Canada et en ce qui concerne les concessions de la Rivière-Rouge en 1870 tendent à appuyer l'interprétation la plus étroite[6]. Cependant, le libellé est loin d'être clair, et il était bel et bien convenu que les concessions devaient être faites pour le bénéfice à long terme de tous les Métis du Manitoba.

L'exclusion des parents métis du champ d'application de l'article 31 (à supposer que telle était l'intention) était à double tranchant. En leur refusant les avantages des concessions, on laissait leur titre ancestral non éteint. C'est peut-être la raison pour laquelle le gouvernement décida, après de nombreux atermoiements, que, même s'il n'était pas prévu que les parents métis reçoivent leur part des 1400000 acres de terre, on leur remettrait un certificat foncier de 160 acres chacun, dans le but d'éteindre les titres ancestraux et une loi à cet effet fut promulguée en 1874[7]. Concurremment, toutefois, une émission identique de certificats fut autorisée au profit des colons non métis de longue date et de leurs enfants, en reconnaissance de leur contribution au développement de la région[8]. Les raisons invoquées pour expliquer cette concession aux non-autochtones font rarement valoir que ces colons avaient apporté une contribution exceptionnelle, mais plutôt qu'ils étaient, pour reprendre les termes de John A. Macdonald, «tout autant des pionniers de ce pays […] que les Métis». La concession, donnée à cette fin, semblerait par conséquent avoir eu pour effet soit de priver les parents métis d'une récompense équivalente pour un rôle équivalent «en tant que pionniers de ce pays», soit, si la concession aux parents métis était une récompense de ce genre, de ne leur donner aucune indemnisation pour l'extinction de leur titre ancestral.

Par conséquent, on peut tirer les conclusions suivantes en ce qui concerne

les concessions aux parents métis du Manitoba:

• s'ils avaient droit aux avantages prévus à l'article 31, le remplacement d'une concession par un certificat foncier et de 240 acres par 160 acres violait la *Loi de 1870 sur le Manitoba*;

• le fait qu'ils n'aient rien reçu de plus que les autres colons (non-métis) installés depuis longtemps les frustrait d'une récompense équivalente en reconnaissance de leur contribution à la colonisation, ou signifiait que l'extinction de leur titre ancestral ne leur valait aucune indemnisation.

Les terres colonisées

Alors que Thomas Flanagan affirme que [TRADUCTION] «le gouvernement a rempli ses obligations en vertu de l'article 32» (p. 157), Sprague est fortement opposé à cette thèse[9]. Quelle que soit l'interprétation retenue, il est manifeste que le gouvernement du Canada ne s'est pas soustrait complètement à son obligation, en vertu de l'article 32 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, de confirmer le titre des colons (principalement les Métis en raison de leur prédominance démographique) qui exerçaient l'«occupation» ou qui étaient «en possession paisible» d'étendues de terre au Manitoba avant que celui-ci ne soit créé. En revanche, il est tout aussi clair qu'il n'a pas rempli complètement ses promesses.

Flanagan affirme (pp. 186-187) que dans les paroisses au centre de la zone colonisée, au confluent des rivières Rouge et Assiniboine, régions les plus proches d'Upper Fort Garry et de Winnipeg, 96,5% des lots riverains (1562 sur 1 619) donnèrent en fin de compte lieu à la délivrance de lettres patentes en vertu de l'article 32 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Quant aux paroisses périphériques (régions plus éloignées du confluent des rivières Rouge et Assiniboine et plus densément peuplées par les Métis) et dans d'autres régions de la province, Flanagan reconnaît (pp. 188-189) que la proportion de lettres patentes délivrées en vertu de l'article 32 a été nettement plus faible (41% et 54,8% respectivement), et le chiffre est encore plus bas dans certaines des régions plus éloignées (St-Malo, 27%; rivière aux Rats, 7%). Il n'en prétend pas moins que même dans ces régions éloignées de la province, des lettres patentes furent délivrées pour la plupart des lots sur lesquels les Métis étaient en grande partie occupés et que les revendications rejetées visaient des lots qui avaient à peine été

jalonnés et n'étaient pas vraiment occupés. Selon Flanagan, «le seul fait que des lettres patentes aient été délivrées en vertu de la *Loi sur le Manitoba* démontre que le gouvernement du Dominion reconnaissait l'occupation de ceux qui vivaient sur les terres avant 1870». Il ajoute (pp. 187-189): «Dans toutes les paroisses, des lettres patentes furent accordées en vertu de la *Loi sur le Manitoba* lorsque les gens vivaient réellement à l'endroit en question.»

À partir de ces statistiques, Flanagan conclut que Sprague a tort d'attribuer l'exode massif de Métis du Manitoba vers l'Ouest après 1870 à leur dépossession ou à leur incapacité d'obtenir des lettres patentes (pp. 189-190). Les chiffres fournis par Flanagan lui-même révèlent cependant que les lettres patentes ne furent émises qu'après que l'exode des Métis était bien amorcé, puisque les premières ne furent pas délivrées avant 1874 et que deux seulement furent accordées cette année-là (p. 167). Même si leur nombre a monté en flèche l'année suivante, 336 titres seulement furent confirmés (12% du total possible) avant 1877, et à cette date, si l'on en croit Sprague, l'émigration était devenue «impressionnante» (p. 139). En application de l'article 32, des lettres patentes continuèrent à être délivrées à un rythme à peu près constant d'année en année jusqu'en 1886, et c'est en 1929 pour que la dernière fut accordée (p. 167). Flanagan reconnaît «qu'un grand nombre, peut-être même la plupart» des lettres patentes sur lesquelles il a fait des recherches «n'ont pas été établies au nom des occupants originaux» étant donné que les droits des occupants au titre avaient été vendus et qu'ils avaient déménagé (p. 187). Il n'émet aucune hypothèse quant aux motifs qui ont incité ces occupants à partir.

Flanagan ne conteste pas non plus les preuves avancées par Sprague selon lesquelles de nombreuses personnes ne purent faire valoir, en tout ou en partie, leurs revendications sur les terres occupées en raison d'interprétations administratives inutilement restrictives de la paisible possession (qui ont été assouplies par la suite, mais pas avant le rejet ou l'abandon de nombreuses revendications). Ces définitions furent particulièrement préjudiciables en ce qui concerne les réclamations faites par des Métis (et d'autres) à l'égard des terres jalonnées dans les régions périphériques. L'abbé Ritchot rappela plus tard à Macdonald qu'il lui avait présenté une carte de ces régions, ainsi qu'à Cartier, au cours des négociations de 1870, et qu'il leur avait expliqué le processus de jalonnage. En juillet 1870, fort des assurances verbales et muni de la lettre de

confirmation de George-Étienne Cartier, Ritchot dirigea personnellement une expédition de Métis à la rivière aux Rats afin de jalonner les terres avant le transfert au Canada. Sa présence prouve clairement qu'il était tout à fait convaincu, d'après ce qui lui avait été promis à Ottawa, que ces concessions seraient reconnues en vertu du paragraphe 32(4) de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Par ses propos et son exemple il encouragea d'autres personnes à faire de même. Or, une proportion élevée de ces concessions de la dernière heure furent rejetées par les représentants fédéraux, qui adoptèrent comme principe que des améliorations importantes devaient avoir été faites à la terre pour qu'on puisse démontrer la possession paisible. Après avoir qualifié le problème des concessions jalonnées de «question marginale» (p. 157), Flanagan affirme par ailleurs qu'il suscita une «grande controverse», qui dut finalement être examinée par une commission royale (p. 177). Globalement, si des lettres patentes furent délivrées en fin de compte pour la plupart des lots riverains ayant été en grande partie occupés avant 1870, la promesse de l'article 32 ne fut jamais complètement honorée, même après toutes ces années.

Les terres communes et les terres à foin

La controverse entourant les terres à foin, qui étaient généralement contigu‘s, à l'arrière des lots riverains colonisés, découle de modes d'exploitation des terres bien ancrés dans les habitudes dont ne tinrent pas compte les autorités du Dominion, malgré la reconnaissance qui en était faite au paragraphe 32(5) de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Cette attitude fut extrêmement préjudiciable pour les premiers colons, tant les Métis que d'autres.

L'ouvrage de Flanagan porte une attention considérable à la question des terres à foin et des champs communs. Mais, comme le problème n'est pas réservé aux Métis (même s'ils furent touchés davantage que d'autres en raison de leur plus grand nombre), nous n'approfondirons pas la question. Il convient cependant de faire une observation sur les conclusions de Flanagan selon lesquelles «la commutation par le gouvernement des droits de fenaison et de communage est à l'origine d'une certaine satisfaction chez les premiers colons» (p. 219). Tout en reconnaissant qu'il fait cette affirmation sans preuve, il suggère qu'il est plausible de tirer cette conclusion du fait qu'en 1886 «le concert attristant de récriminations des premières années» avait été remplacé par des «plaintes isolées» (p. 220).

Lorsqu'on sait, compte tenu des faits avancés par Flanagan lui-même, que les revendications des titulaires de concessions l'emportaient sur les droits de couper le foin et que les commutations se faisaient par la délivrance d'un certificat plutôt que par la concession de terres, il est difficile d'accepter l'idée que la question du foin fut réglée en 1886 à la satisfaction générale pour l'unique raison que le volume de plaintes avait alors diminué. À cette date, après la rébellion du Nord-Ouest, le monde avait beaucoup changé pour les Métis de l'Ouest par rapport à ce qu'il avait été en 1870. L'exode du Manitoba était en grande partie terminé et les rêves d'un foyer national dans l'Ouest étaient ensevelis dans les ruines de Batoche.

Justice différée

Si l'on s'en tient au résultat final de l'exécution de la promesse, comme le fait Flanagan, sans considérer les échéances, on omet un aspect de la frustration des droits des Métis de l'Ouest, qui revêt une immense importance: les retards excessifs enlevèrent une grande partie de leur valeur aux promesses quand elles furent enfin honorées. La Figure 5C.1 présente, à partir des dates que Flanagan fournit dans son ouvrage, un tableau chronologique qui montre le temps qu'il a fallu au gouvernement fédéral pour tenir les promesses contenues dans la *Loi de 1870 sur le Manitoba* (voir Figure 5C.1).

Si l'on excepte les certificats des parents, dont la plupart furent délivrés en 1876, c'est-à-dire six ans après les promesses initiales du gouvernement, il fallut attendre 11 années pour que la moitié seulement des engagements pris en 1870 soient honorés. Pendant les six premières années, le gouvernement n'offrit absolument rien de concret aux Métis, à part la confirmation d'une poignée de titres concernant les lots riverains les plus incontestables, si bien que, au cours des 10 premières années, en raison des revirements déroutants de la politique gouvernementale, nul ne savait si le gouvernement finirait par s'acquitter de ses obligations.

Durant cette longue période d'inaction et de confusion, le paysage démographique du Manitoba changea radicalement. La vague d'immigration non autochtone, contre laquelle les garanties de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* devaient à l'origine assurer au Métis une sécurité économique et culturelle, déferla alors que les protections n'étaient pas encore en place et les Métis furent submergés bien avant que celles-ci ne fussent même à

moitié mises en œuvre. Les Métis du Manitoba, qui représentaient en 1870 près de 80% de la population totale, était devenue minoritaire en quelques années à peine. La perte de leur statut majoritaire s'explique en partie par la migration des Métis du Manitoba vers l'ouest. Selon Sprague, plus de 4000 Métis quittèrent finalement le Manitoba: lentement entre 1871 et 1876, rapidement entre 1877 et 1880, et précipitamment entre 1881 et 1884[10].

L'importance de l'exode des Métis a peut-être été exagérée par certains analystes. Somme toute, la majorité d'entre eux demeurèrent au Manitoba et, même si tous y étaient restés, ils auraient été submergés rapidement par les nouveaux arrivants. La migration n'en fut pas moins un événement démographique et culturel majeur, et Sprague affirme qu'elle fournit une preuve irrésistible des répercussions douloureuses de la non-exécution des engagements de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* ou du retard dans leur exécution.

Flanagan rejette pour sa part l'idée d'un lien entre l'exode et les promesses non tenues: «Nous avons des preuves incontestables que la théorie de Sprague sur l'immigration des Métis — voulant qu'ils aient quitté le Manitoba parce qu'ils étaient dépossédés de leurs terres — est simplement fausse» (p. 189). Il pense plutôt que «les Métis qui partirent furent entraînés par une économie des plaines qui se déplaçait vers l'ouest depuis les années 1850» (p. 190). Mais il se garde bien d'envisager la possibilité que ces Métis furent entraînés par l'économie des plaines parce que plus de dix ans de tergiversations et de refus du gouvernement avait détruit leur confiance et qu'ils ne croyaient plus à leur survie économique ou culturelle au Manitoba.

Flanagan, qui favorise le principe du résultat final, aboutit à certaines conclusions curieuses. Pour lui, par exemple, le retard dans l'octroi des concessions des enfants ne fut pas «entièrement préjudiciable» dans la mesure où «il s'agissait en quelque sorte d'un programme d'économies obligatoires à l'intention des enfants métis» (p. 225). À un autre moment, après avoir reconnu qu'«on ne rendit pas parfaitement justice aux Métis», il ajoute que «au bout du compte, presque tout le monde obtint quelque chose» (p. 179). La dernière remarque éclaire nombre des autres conclusions de Flanagan, mais montre également le gouffre qui le sépare de la plupart des Métis quant au sens de l'objet des garanties de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Pour les Métis, les articles 31 et 32 de cette loi et

les promesses verbales qui les accompagnaient, n'étaient pas des mesures propres à assurer que presque tout le monde obtiendrait au bout du compte quelque chose. Leur but était d'assurer la survie économique et culturelle d'un peuple à part entière, qui allait subir de graves bouleversements économiques et être envahi par une culture étrangère. Même si le gouvernement du Canada avait en fin de compte parfaitement respecté chacune des garanties qu'il avait données, son retard inexcusable aurait sapé l'intention première de ces garanties.

Justice bafouée

L'exécution incomplète et différée des promesses faites aux Métis ne fut qu'un acte de la tragédie de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*[11]. Les droits et les certificats fonciers des Métis devinrent rapidement l'objet d'échanges spéculatifs effectués par les agents des terres, dont beaucoup étaient malheureusement dénués de scrupules. Les délais interminables, loin de créer le programme d'économies obligatoires qu'imagine Flanagan, incitèrent fortement les Métis à vendre leurs droits sans tarder et pour presque rien[12]. Les transactions frauduleuses et les abus de confiance furent courants, même si l'on ne connaîtra jamais vraiment toute l'étendue de ces pratiques. Les enfants en bas âge étaient des cibles particulièrement vulnérables, et des lois de constitutionnalité douteuse, visant à supprimer ou à affaiblir les protections juridiques habituelles des enfants, aidèrent et encouragèrent leur exploitation.

Même si la plupart des pratiques frauduleuses et prédatrices qui permirent de frustrer les Métis de leur legs constitutionnel furent l'œuvre d'exploitants privés, il y eut des cas documentés de corruption et de fraude de la part d'employés du gouvernement. Parmi les plus connus, un certain Robert Lang, fonctionnaire au ministère de l'Intérieur, extorqua des pots-de-vin à des requérants sous le régime de 1870 la *Loi de 1870 sur le Manitoba* en promettant d'accélérer le processus de règlement des revendications. Les malversations commises par Lang étaient connues des autorités, et du premier ministre Macdonald lui-même, dès avril 1883, mais il fut autorisé à conserver son emploi jusqu'au début de 1885. Il continua à toucher son salaire jusqu'en avril 1885, ce qui lui donna le temps de s'enfuir aux États-Unis en emportant ses biens mal acquis. Il ne fut pas officiellement congédié avant 1887, et ne fut jamais poursuivi en justice[13].

Le gouvernement du Canada avait une obligation de fiduciaire à l'égard des Métis du Manitoba en leur qualité de peuple autochtone. Sans être directement impliqué lui-même dans l'exploitation commerciale des avantages découlant de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, le gouvernement fut souvent au courant de cette exploitation, et son devoir de fiduciaire aurait dû l'amener à prendre des mesures efficaces pour y mettre un terme.

Conclusion

Une étude de la mise en œuvre de l'article 31 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, réalisée en 1991, a révélé que le gouvernement du Canada n'avait pas respecté ses obligations constitutionnelles dans 14 domaines différents[14]. Une simple liste des rubriques de cette analyse donne une idée de l'ampleur de ses manquements:

1. retard

2. défaut d'énoncer des conditions à la colonisation

3. défaut de promulguer des lois pour protéger les intérêts visés à l'article 31

4. défaut d'exercer le pouvoir discrétionnaire de la Couronne dans chaque affaire

5. défaut d'assurer une surveillance de la Couronne sur le programme visé

6. défaut de fournir des terres en les remplaçant par un certificat

7. défaut de choisir les terres avant le début de la colonisation

8. défaut de tenir compte du choix des bénéficiaires relativement à la sélection des terres

9. défaut de distribuer des terres répondant aux objets de l'article 31

10.défaut de donner des terres à tous les enfants des chefs de famille

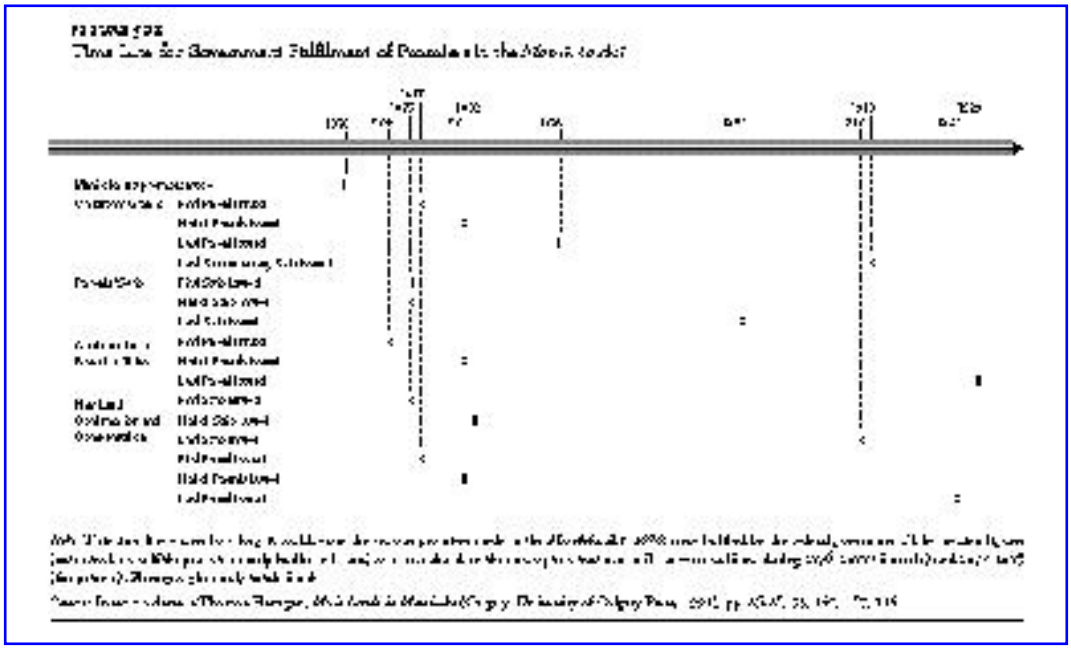
11.défaut de conférer un avantage aux chefs de famille

12.défaut d'accorder des terres aux fins de la colonisation exclusivement

13.établissement d'une date limite pour les revendications en application de l'article 31

14.appropriation par le Dominion d'une partie des terres réservées en vertu de l'article 31.

Cette longue série de transgressions gouvernementales n'épuise même pas la liste des manquements à l'article 32 de la Loi.



Les promesses faites aux Métis du Manitoba en contrepartie de leur concours à la création de la nouvelle province en 1870 ont été violées ou négligées sur une grande échelle (ou alors exécutées avec retard). Si le traitement injuste des droits des Métis prévus par la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, la *Loi des terres fédérales* et la *Loi constitutionnelle de 1930* devait être le thème d'une pièce, il s'agirait d'une tragédie en trois actes. On peut affirmer sans aucune exagération que cette triste affaire déshonore notre pays.

1.2 Conséquences contemporaines

Les concessions de terre prévues à l'article 31 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* étaient faites «dans le but d'éteindre le titre des Indiens». Les mécanismes d'application de cette disposition furent entachés de tant de vices de forme, de retards, d'abus de confiance et de pratiques frauduleuses que son but fondamental — assurer au peuple métis du Manitoba une assise territoriale satisfaisante où il pourrait continuer à s'épanouir collectivement et conserver une culture florissante — ne fut pas atteint. Si la Cour suprême du Canada est la seule à pouvoir déterminer de façon concluante la portée juridique de ce fait, de puissants arguments peuvent être avancés pour faire valoir que les circonstances ont annulé l'extinction du titre ancestral envisagée à l'article 31. Or, si cette vision des choses est exacte, la réparation est évidente: le gouvernement du Canada a l'obligation juridique d'entreprendre des négociations territoriales le plus rapidement possible avec les représentants des descendants du peuple métis de cette région.

On peut également avancer de façon convaincante que la complaisance du gouvernement canadien à l'égard des tracasseries généralisées qui marquèrent la mise en application de l'article 31, alliée à ses propres retards et lacunes dans l'application de cet article, constituait une grave entorse à son obligation de fiduciaire. On peut également parler de violation de cette obligation de fiduciaire dans la mise en application de l'article 32 qui, bien que visant à protéger tous les premiers colons, était d'une importance considérable pour la préservation de la communauté métisse de la vallée de la rivière Rouge. Le gouvernement du Canada devait exercer son obligation de fiduciaire dans l'application de l'article 32, dans la mesure où cet article avait des répercussions sur la population métisse du Manitoba. Or, ces répercussions étaient considérables. S'il y a effectivement eu violation de l'obligation de fiduciaire, les mesures de redressement qui s'imposent sont évidentes cette fois encore. Les manquements de la Couronne à son obligation de fiduciaire visant la protection des intérêts des Métis devraient ouvrir droit à une indemnisation et, si les manquements ont été aussi graves qu'il le semble, l'indemnisation devrait être élevée.

Naturellement, cette évaluation des questions juridiques ne fait pas autorité.

Seule la Cour suprême du Canada peut les trancher de manière concluante. Les réponses à ces questions juridiques, aussi importantes soient-elles pour la compréhension de la situation historique de la nation métisse, dépassent le mandat de la Commission royale, qui est de recommander des mesures propres à réparer les graves préjudices historiques subis par les peuples autochtones du Canada, y compris les Métis. Quelles que soient les solutions judiciaires ultimes aux casse-tête juridiques que nous avons passés en revue, il n'y a aucune place pour le doute raisonnable sur le plan moral ou politique: les Métis qui résidaient au Manitoba en 1870 sont loin d'avoir reçu ce qu'on leur avait promis en compensation de l'extinction de leur titre ancestral et le gouvernement du Canada s'est soustrait de manière inexcusable à son obligation morale de traiter équitablement les Métis du Manitoba. Quelles que soient les subtilités juridiques, par conséquent, le gouvernement du Canada a l'obligation morale d'entreprendre des négociations avec les représentants des Métis dans le but de remédier à cette injustice.

2. Le territoire visé par la *Loi des terres fédérales*

La *Loi de 1870 sur le Manitoba* n'avait pas pour but de résoudre complètement la question des titres des Métis. Même si une entente avait été conclue entre les Métis et le gouvernement canadien concernant le territoire du Manitoba, province minuscule à l'origine, aucune entente de ce genre n'était intervenue dans le cas des Métis des autres régions de leur foyer national.

Dans l'analyse qui suit, nous nous efforcerons de déterminer si le titre ancestral des Métis dans le reste de la région englobant aujourd'hui la plus grande partie des provinces des Prairies a été juridiquement éteint par la *Loi des terres fédérales*[15]. Il est fort peu probable que cette loi ait pu éteindre le titre des Métis sur les terres comprises dans le territoire auquel elle s'appliquait. Si l'on en arrive à la conclusion que la loi a éteint le titre ancestral des Métis, il convient alors de se demander si les Métis ont reçu une compensation juste et équitable à cet égard. Sur ce point, les preuves permettent de conclure que les Métis de l'Ouest se sont vu refuser une compensation juste et équitable.

2.1 Extinction douteuse

Comme nous l'avons signalé plus haut, l'article 31 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* reconnaissait l'existence du titre ancestral des Métis. L'article 125 de l'*Acte des Terres fédérales, 1879* étendait cette reconnaissance au reste des Territoires du Nord-Ouest[16] en ces termes:

125. Les pouvoirs qui suivent sont par le présent conférés au Gouverneur en conseil: […]

(e) De payer toutes les réclamations existantes par suite de l'extinction du titre des Sauvages, produites par des Métis domiciliés dans les territoires du Nord-Ouest en dehors des limites du Manitoba, le quinzième jour de juillet mil huit cent soixante et dix, en concédant des terres à ces personnes, de telles étendues et à tels termes et conditions qui seront jugés à propos.

Une autre disposition, concernant la confirmation du titre sur les terres colonisées se trouvant à l'extérieur du Manitoba était, comme l'article 32 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, importante pour les colons métis même si elle ne s'appliquait pas exclusivement à eux:

(f) D'examiner et régler les réclamations produites pour les terres fédérales situées en dehors de la province de Manitoba, et que l'on allègue avoir été prises et occupées avant le quinzième jour de juillet mil huit cent soixante et dix, et de concéder aux personnes qui établiront d'une manière satisfaisante le Fait de leur occupation paisible de ces terres avant la dite date, et qui, par elles-mêmes, leurs serviteurs, locataires ou agents, ou par leurs auteurs, étaient en possession paisible et réelle de ces terres à la dite date, telles étendues de terre qu'il paraîtra juste et équitable de leur accorder, à raison et en satisfaction de ces réclamations.

Bien que l'article 125 précité fût promulgué en 1879, il fallut attendre le Décret en conseil du 31 mars 1885 pour qu'il fût finalement mis en application[17]. Le décret autorisait la délivrance de certificats fonciers ou de certificats d'argent:

[TRADUCTION]
1. À chaque Métis chef de famille résidant dans les Territoires du Nord-Ouest, […] le lot ou la parcelle de terre dont il peut établir le fait de son occupation actuelle véritable et incontestée, […] jusqu'à concurrence de 160 acres; si la superficie de la terre dont il peut faire valoir l'occupation

véritable est inférieure à 160 acres, la différence sera comblée par la délivrance d'un certificat échangeable contre une étendue de terre à raison d'un dollar l'acre; les Métis qui ne peuvent établir le fait d'une occupation véritable d'une terre se verront remettre un certificat de 160$ échangeable contre une étendue de terre.
2. À chaque enfant d'un chef de famille métis, […] les terres dont il peut établir le fait de son occupation actuelle véritable et incontestée, […] jusqu'à concurrence de 240 acres; tout écart sera comblé par la délivrance d'un certificat échangeable contre une étendue de terre; […] tout enfant qui ne peut établir le fait de son occupation véritable d'une terre se verra remettre un certificat de 240$ échangeable contre une étendue de terre[18].

Si les résidents métis satisfaisaient aux critères d'occupation des terres (qui étaient ethnocentriques et indûment restrictifs étant donné la nature traditionnelle des modes d'utilisation des terres des Métis), ils avaient droit à un certificat foncier; dans le cas contraire, ils avaient droit à un certificat d'argent échangeable contre une étendue de terre[19].

Les conséquences de la *Loi des terres fédérales* ont fait l'objet de plusieurs analyses dans un certain nombre d'études juridiques[20]. Le problème découle du fait que, malgré les dispositions expresses de la loi visant l'octroi de terres à tous les chefs de famille métis et à leurs enfants, un petit pourcentage seulement de Métis ont reçu et conservé une étendue de terre[21].

La *Loi des terres fédérales* ne fut pas, comme l'avait été la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, le produit d'un règlement négocié. Même si la *Loi des terres fédérales* reconnaissait l'existence d'un «titre des Sauvages» appartenant aux Métis, ces derniers n'ont pas eu la possibilité de négocier les modalités de la cession de ce titre. En promulguant la *Loi des terres fédérales*, le Parlement a essayé d'éteindre unilatéralement les titres des Métis et de les empêcher de se prononcer sur la façon dont ils seraient indemnisés pour leur titre. En ne considérant pas les Métis du Nord-Ouest comme des collectivités autochtones capables de prendre des décisions dans leur intérêt supérieur, le gouvernement a commis un acte qui, en plus de constituer un geste brutal et immoral à l'endroit du peuple métis, pourrait être considéré comme inconstitutionnel.

La Couronne avait promis dans le *Décret en conseil sur la Terre de Rupert*

et le Territoire du Nord-Ouest, de 1870, que les mesures qu'elle prendrait relativement aux intérêts fonciers des autochtones seraient conformes aux «principes d'équité qui ont uniformément guidé la Couronne Anglaise dans ses rapports avec les aborigènes». La *Proclamation royale de 1763* offrait des garanties analogues. L'obligation d'obtenir le consentement des autochtones à l'extinction du titre ancestral, qui était un préalable nécessaire à l'ouverture du territoire du Nord-Ouest à la colonisation, revêtait une importance particulière. D'après le juge Morrow dans l'arrêt *Re Paulette*, le *Décret sur la Terre de Rupert* et ses annexes font partie de la Constitution du Canada[22]. Le gouvernement fédéral avait donc l'obligation constitutionnelle incontournable de traiter avec équité les autochtones de la Terre de Rupert et des Territoires du Nord-Ouest. Par conséquent, si l'on considère que les Métis sont des «Indiens» ou des «aborigènes» visés par le *Décret sur la Terre de Rupert*, dans ce cas ils disposaient, en tant que groupe, d'une garantie constitutionnelle leur permettant de participer aux négociations sur l'extinction éventuelle de leur titre ancestral et les conditions d'une telle extinction.

Les arguments à prendre en compte pour déterminer si les Métis sont des «Indiens» au sens du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* sont également valables pour l'interprétation qu'il convient de donner au *Décret sur la Terre de Rupert*. Le décret et la *Loi constitutionnelle de 1867* ont vu le jour à la même époque.

Nous avons indiqué ailleurs que les arguments penchent nettement en faveur de la conclusion selon laquelle il faut donner au terme «Indiens» au sens du paragraphe 91(24) une définition étendue qui englobe les Métis. Il paraît probable que si l'on pose directement la question à un tribunal, il statuera que les Métis sont également des Indiens au sens du *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest*. Quoi qu'il en soit, la Cour suprême du Canada a statué dans l'arrêt *Guerin* que les droits ancestraux existent indépendamment des ordonnances royales[23].

En promulguant unilatéralement l'alinéa 125e) de la *Loi des terres fédérales* sans obtenir le consentement des Métis, le Parlement a violé les principes d'équité qu'il était tenu de respecter, ce qui soulève un doute quant au fait que l'article 125 puisse constitutionnellement éteindre le titre ancestral des Métis. Si ce doute est justifié, le titre ancestral des Métis est encore valable dans la plus grande partie de l'Ouest canadien et a été constitutionnalisé

par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Même si l'objet de l'article 125 relève de la compétence constitutionnelle du Parlement, des questions complexes se posent quant à son effet. L'expression «par suite de l'extinction» pourrait être interprétée comme signifiant que les concessions ne sont qu'un élément d'un processus d'extinction plus vaste et n'auraient pas d'incidence en soi sur le titre ancestral avant qu'une action plus directe d'extinction ne se soit produite (ce qui n'a pas été le cas). Il est également possible que, même si les concessions devaient provoquer directement l'extinction, elles n'eurent cet effet que sur les Métis qui devinrent effectivement propriétaires fonciers dans le cadre de ce programme. On peut également se demander si la simple remise d'un certificat équivalait à la concession de terre prévue à l'article 125.

2.2 L'obligation de fiduciaire

Même si ces doutes quant à la validité constitutionnelle et à l'effet juridique de l'alinéa 125e) ne sont pas fondés, il est indubitable que les principes d'équité que le gouvernement du Canada était tenu de respecter dans ses relations avec les Indiens incluaient la responsabilité spéciale, décrite à l'annexe 5A, d'agir en qualité de fiduciaire dans l'intérêt supérieur des autochtones. Un aspect de cette responsabilité exigeait du gouvernement qu'il procède, dans la mesure du possible par la négociation, plutôt que par une loi unilatérale, en ce qui concernait le titre ancestral. Il y avait d'autres obligations également; le gouvernement du Canada était tenu, pour toute chose touchant les Métis, d'agir dans l'intérêt supérieur du peuple métis.

Pour déterminer si la Couronne s'est acquittée de son obligation de fiduciaire, il convient de poser les questions qui suivent:

• Était-il dans l'intérêt supérieur des Métis que le Parlement substitue des concessions individuelles aux droits collectifs des communautés métisses?

• Était-il dans l'intérêt supérieur des Métis de recevoir compensation sans aucune protection des droits de chasse, de pêche ou autres qui leur permettaient de subvenir à leurs besoins et d'assurer la survie de leur mode de vie?

• Était-il dans l'intérêt supérieur des Métis de recevoir compensation en vertu d'un programme qui s'est révélé plus avantageux pour les spéculateurs que pour les Métis?

• Était-il dans l'intérêt supérieur des Métis de se voir remettre un certificat d'octroi sur des terres situées à des centaines de milles de leur collectivité d'origine?

• Était-il dans l'intérêt supérieur des Métis d'être contraints, pour s'acquitter des formalités d'acquisition des terres promises, de se rendre à un bureau des titres fonciers situé à des centaines de milles de chez eux?

• Était-il dans l'intérêt supérieur des Métis que les agents des terres fédérales interprètent le principe d'occupation comme exigeant obligatoirement que les intéressés s'adonnent à l'agriculture, plutôt qu'aux activités traditionnelles des Métis liées à la chasse, à la pêche et au piégeage?

• Était-il dans l'intérêt supérieur des Métis que le gouvernement fédéral, après avoir constaté l'échec du programme de certificats, ne tienne simplement pas compte du problème?

• Était-il dans l'intérêt supérieur des Métis que le gouvernement fédéral ne réagisse pas aux abus de confiance des spéculateurs et des fonctionnaires et, dans certains cas, les facilite?

Ce ne sont là que quelques-unes des questions qui se posent à propos de la mise en application de la *Loi des terres fédérales*. Pour répondre à certaines de ces questions, Frank Tough et Leah Dorion ont réalisé une étude sur le processus de délivrance des certificats qui avait cours dans le nord de la Saskatchewan et du Manitoba à l'époque des commissions du Traité 10 et du Traité 5, de 1906 à 1910. Ils ont dépouillé les documents utilisés au cours du processus d'établissement des certificats et ont réussi à reconstituer les formalités administratives associées à la demande, à l'évaluation de la revendication et aux transactions relatives aux propriétés conférées par les certificats. Ils ont conclu que le programme de certificats était [TRADUCTION] «l'une des politiques les plus compliquées jamais créées par l'État-nation canadien». Leur description du processus est particulièrement révélatrice de la façon dont les Métis eux-mêmes en

étaient largement écartés.

[TRADUCTION] À quelques étapes du processus, les Métis jouent un petit rôle. Ils se présentent devant un commissaire et fournissent certains renseignements. Ils cèdent leur certificat à un revendeur de certificats. […] Certaines croix sont apposées à un document, une procuration, un reçu, un acte de renonciation. Si l'affaire est compliquée par la tutelle d'un mineur ou la succession d'un demandeur décédé, un plus grand nombre de papiers sont signés. Il est possible que quelques-uns aient pénétré dans le bureau des terres fédérales et qu'ils aient participé en fixant l'emplacement d'une terre à leur nom, après quoi la terre a été cédée à un revendeur de certificats ou à un petit acheteur. S'il fallait endosser le certificat en rouge, dans ce cas, un plus grand nombre de signatures et de croix étaient parfois ajoutés à un autre série de documents. Certains de ces documents sont signés en blanc[24].

Tough et Dorion rapportent que le ministère de l'Intérieur savait que les Métis ne recevaient aucun avantage en échange de leur titre ancestral et connaissait en particulier la difficulté que posait l'obligation qui leur était faite de faire valoir leurs droits sur des terres arpentées. Par exemple, dans le nord de la Saskatchewan et du Manitoba, selon le programme, seuls les Métis qui acceptaient de se réinstaller dans la région de colonisation éloignée de leur collectivité pouvaient réclamer des terres. Dans certains cas, cela les aurait obligés à déménager à des centaines de milles de leur foyer, de leur famille et de leurs activités économiques.

Les spéculateurs profitèrent du dilemme des Métis. Les Métis qui ne voulaient pas renoncer à leur foyer, à leur identité et à leur famille n'avaient pas à aller loin. Ils trouvaient dans la tente même du commissaire aux certificats des acheteurs disposés à traiter avec eux. Dans la plupart des cas, ils n'avaient d'autre choix que de vendre à une fraction de sa valeur la terre à laquelle ils avaient droit. Un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur du nom de Semmens a exposé clairement l'échec de la politique relative à l'attribution de certificats aux Métis vivant sur des terres du Nord non arpentées:

[TRADUCTION] La revendication des Métis de Keewatin [nord du Manitoba] est fondée sur des liens avec ce territoire. Pourquoi ne pas leur accorder la terre sur laquelle ils vivent au lieu de les autoriser à demander les terres

fertiles de l'Alberta ou de la Saskatchewan qu'ils n'amélioreront pas? Aussitôt qu'ils reçoivent une concession, ils la vendent à des Blancs. Ces Blancs paient, mais chichement, et ils gagnent gros. Ils s'enrichissent rapidement avec les avantages qui étaient exclusivement destinés aux Métis. Si l'on avait décidé de donner aux Métis les terres de Keewatin cela aurait refroidi l'ardeur des acheteurs et les Métis auraient pu avoir l'usufruit de terres suffisamment bonnes pour eux, dans leur propre territoire. D'après ce que j'ai pu constater, les neuf dixièmes de ces personnes ne s'installeront pas comme colons sur les terres qu'on leur a données[25].

Malgré les préoccupations de Semmens, rien ne fut fait pour modifier le programme de certificats.

On a de bonnes raisons de croire que le gouvernement du Canada ne voulait pas que les Métis occupent de grandes superficies de terres contigu‘s, analogues aux réserves indiennes, craignent peut-être que ce mode d'occupation ne nuise à l'immigration dans l'Ouest. C'est au Manitoba, que fut pris un décret en conseil qui recommandait [TRADUCTION] «que *seuls* des certificats soient délivrés pour satisfaire les revendications des Métis, vu la grande insatisfaction provoquée au Manitoba par la mise en réserve de vastes étendues de terres de valeur à distribuer entre eux[26]».

La politique sous-jacente de la Couronne visant à éviter que les Métis du Manitoba obtiennent des terres groupées en de vastes étendues a été révélée par Adams George Archibald, lieutenant-gouverneur du Manitoba, dans une note adressée au secrétaire d'État Joseph Howe. Après avoir cité cette note, les auteurs d'un rapport réalisé pour la Metis Association of Alberta concluent que:

[TRADUCTION] Le gouvernement voulait créer une situation où les colons et les promoteurs éventuels disposeraient de la plus grande latitude possible pour choisir les lieux à mettre en valeur. On pensait que si les terres des Métis devenaient inaliénables, comme c'était le cas des réserves indiennes, cette situation empêcherait la colonisation ordonnée du territoire

(p. 110).

Les plans initiaux d'Archibald pourraient à juste titre être considérés comme

une application de bonne foi de l'article 31 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. En vertu de ses plans, la mise en œuvre aurait été beaucoup plus directe et n'aurait pas pris plus de deux ans. Toutefois, cette politique fut rejetée par le secrétaire d'État:

[TRADUCTION] Howe affirma qu'ils ne pouvaient fermer les yeux et «favoriser l'appropriation en bloc de vastes étendues du pays par les Métis». On recommanda à Archibald de faire marche arrière par rapport à ses […] recommandations et «de laisser le ministère des Terres et le gouvernement du Dominion mener à bien leur politique, sans ingérence».

Cette politique semble avoir été appliquée dans les Territoires du Nord-Ouest, de même qu'au Manitoba.

Dans le cadre de cette politique, les terres promises devaient apparemment être administrées en vertu d'un système propre à faciliter la colonisation par les non-autochtones et à dépouiller les Métis de leurs terres. Si tel était en fait l'objetif de la Couronne, il entrait en conflit avec son obligation de fiduciaire qui lui imposait de servir les intérêts supérieurs des Métis. Les dispositions visant les Métis dans la *Loi des terres fédérales* étaient de toute évidence contraires à leur intérêt supérieur.

Même si les tribunaux n'ont pas encore statué expressément sur la question, on peut dire que si la Couronne avait l'obligation, comme il semble que ce soit le cas, d'agir de bonne foi en sa qualité de fiduciaire en ce qui concerne les terres de la nation métisse, il n'y a guère de doute qu'elle ne s'est pas acquittée de cette obligation. Des recherches ont révélé que le programme de certificats profitait aux spéculateurs, au détriment des Métis, que la Couronne en avait connaissance et que parfois même elle s'en faisait complice[27]. L'une des mesures les plus flagrantes adoptées par le gouvernement fédéral a été la modification en 1921 du *Code criminel* par laquelle le Parlement a imposé un délai extrêmement serré de trois ans à quiconque voulait porter des accusations criminelles concernant les droits relatifs aux certificats des Métis. Le programme adopté pour la mise en œuvre de l'article 125 de la *Loi des terres fédérales* a pratiquement empêché les Métis d'obtenir les lettres patentes de leurs terres. La recherche effectuée par Frank Tough et Leah Dorion a mis au jour la nature et l'ampleur de la spoliation dont les Métis ont été victimes.

La Cour suprême du Canada a décrit dans l'arrêt *Guerin* l'obligation de fiduciaire de la Couronne à l'égard des peuples autochtones dans les termes suivants:

L'equity ne sanctionnera pas une conduite peu scrupuleuse de la part d'un fiduciaire qui doit faire la preuve d'une loyauté absolue envers son commettant.

Le gouvernement du Canada prétendait protéger les Métis par l'adoption et l'application de diverses dispositions législatives, mais ces mesures n'offraient, pour la plupart, qu'une protection théorique. Sachant que la plupart des Métis ne bénéficiaient pas suffisamment du programme de certificats, la Couronne aurait dû prendre des mesures correctives dans leur intérêt supérieur. À notre avis, sa négligence à cet égard constitue un grave manquement à son obligation de fiduciaire. Si ce manquement n'invalide pas complètement les dispositions d'extinction de la *Loi des terres fédérales*, il habilite au moins les victimes à recevoir une juste réparation.

2.3 L'absence de traitement uniforme

La Couronne promettait dans le *Décret sur la Terre de Rupert* de 1870 que ses actions concernant les intérêts fonciers autochtones seraient conformes aux principes d'équité qui avaient *uniformément* guidé ses rapports avec les aborigènes. Joseph Magnet, dans une étude réalisée pour la Commission, a fait les observations suivantes:

[TRADUCTION] Dans les Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement fédéral a agi unilatéralement pour éteindre le titre ancestral des Métis, contrairement à la pratique de négociation de traités qui avait eu cours avec les tribus indiennes depuis [les premiers contacts]. Ce faisant, le gouvernement fédéral a traité les Métis de manière discriminatoire. Les tribus indiennes ont négocié la cession de leur titre ancestral par la voie de traités. En contrepartie, elles ont obtenu les terres des réserves, une rente perpétuelle, du matériel agricole, du bétail, des écoles, des enseignants, etc. Les Indiens ont conservé leurs droits de chasse et de pêche sur les terres cédées. Les Indiens ont bénéficié de la protection du gouvernement fédéral. Leurs réserves, qui sont devenues leur foyer collectif, ont été détenues en fiducie par la Couronne jusqu'à ce qu'elles soient cédées volontairement. Par comparaison, chaque Métis a reçu tout au plus une

concession de 240 acres de terres, dans le cadre d'un règlement définitif, en contrepartie de son titre ancestral[28].

Ce traitement discriminatoire n'est pas conforme à la condition implicite de traitement uniforme des aborigènes que contient le *Décret sur la Terre de Rupert*.

De plus, les Métis n'ont pas bénéficié, à la différence des Indiens, de la protection contre les tiers, qui faisait en sorte que les Indiens ne pouvaient vendre qu'à la Couronne les terres qui leur étaient réservés. La Couronne détient les terres des Indiens en fiducie pour leur bénéfice et protège ces terres contre les tiers peu scrupuleux qui pourraient s'en porter acquéreurs. Les Métis n'ont pas bénéficié d'une protection équivalente. Cette politique discriminatoire est difficile à concilier avec la promesse du *Décret sur la Terre de Rupert* de respecter les principes d'équité qui ont uniformément guidé la Couronne ou avec son obligation de fiduciaire à l'égard de la nation métisse.

2.4 Conclusion

Pour celui qui ne connaît pas très bien la nature des droits des Métis et la manière dont ils ont été traités en vertu de la *Loi des terres fédérales*, le fait que d'immenses étendues de terre des Prairies aient été distribuées au nom des Métis à titre individuel, à l'extérieur du Manitoba, pourrait porter à croire que les Métis ont reçu une indemnisation juste et équitable en échange de l'extinction de leur titre ancestral, conformément à l'alinéa 125e) de la Loi. En réalité, cependant, le processus d'extinction a été fondamentalement entaché d'un vice à divers égards, notamment:

• Les Métis visés n'ont pas eu la possibilité de négocier et n'ont même pas été consultés sur les modalités selon lesquelles leur titre ancestral serait éteint.

• On a substitué une indemnisation individuelle au droit collectif conféré par le titre ancestral.

• Les terres concédées étaient généralement situées si loin de l'endroit où vivaient les individus visés qu'elles étaient pratiquement inutiles pour eux, sauf s'ils les cédaient pour une somme modeste à des spéculateurs. Dans

certains cas, on leur offrit seulement une indemnisation en numéraire.

• L'indemnisation offerte, loin de refléter les principes d'équité qui devaient guider la Couronne dans ses rapports avec les autochtones, était discriminatoire. La Couronne traitait les Métis moins bien que les Indiens, dans la mesure où les terres en question étaient fournies sur une base non négociée, arbitrairement et par lots individuels non contigus, loin du foyer des bénéficiaires, sans protection contre l'aliénation à des non-autochtones et sans les nombreux autres avantages qui furent accordés aux Indiens. Les Métis touchés furent même traités encore moins bien que les Métis du Manitoba, puisque ces derniers eurent la possibilité de négocier les conditions de leur indemnisation et se virent, dans certains cas, offrir des concessions en sus de la terre sur laquelle ils étaient déjà établis.

• Les transactions frauduleuses et les abus de confiance, sur lesquels le gouvernement du Canada ferma généralement les yeux, dépouillèrent de nombreux Métis de la compensation qui leur était offerte.

Ces vices sont si fondamentaux et si flagrants qu'ils privent le processus d'extinction de toute légitimité. Même si ce n'est pas le cas sur le plan juridique, ça l'est à coup sûr sur le plan moral. Il est impossible de concilier la tentative d'extinction des droits ancestraux des Métis en vertu de la *Loi des terres fédérales* avec l'obligation de fiduciaire de la Couronne ou les principes d'équité mentionnés dans le *Décret sur la Terre de Rupert* ou encore avec les préceptes de la simple morale.

3. Autres territoires de la nation métisse

Dans la présente section, nous analyserons certaines questions se rapportant aux régions du foyer national de la nation métisse de l'Ouest qui ne sont visées ni par la *Loi de 1870 sur le Manitoba* ou la *Loi des terres fédérales*, ni par les politiques et décrets en conseil pris en vertu de ces lois.

3.1 La Colombie-Britannique

La colonie devint une province du Dominion du Canada le 20 juillet 1871. Elle fut exclue du champ d'application de la *Loi des terres fédérales*, qui reçut la sanction royale le 14 avril 1872. En l'absence de lois, de décrets en

conseil, de politique ou de traités distincts, les Métis de la Colombie-Britannique n'auraient pas été touchés ou visés par le règlement de leur titre ancestral ou d'autres droits ancestraux.

Les seules dispositions législatives qui semblent toucher les droits ancestraux sont les conditions de l'union en vertu desquelles la Colombie-Britannique fut admise au sein du Dominion, telles qu'entérinées dans l'*Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant la Colombie-Britannique,* daté du 16 mai 1871. Il est prévu à la treizième condition:

Le soin des Sauvages, et la garde et l'administration des terres réservées pour leur usage et bénéfice, incomberont au Gouvernement Fédéral, et une ligne de conduite aussi libérale que celle suivie jusqu'ici par le gouvernement de la Colombie Britannique sera continuée par le Gouvernement fédéral après l'Union[29].

Agissant en vertu de cette disposition, le gouvernement fédéral conclut en 1889 le Traité 8 avec les Indiens des Territoires du Nord-Ouest et du nord-est de la Colombie-Britannique. Si l'on s'occupa des Métis des Territoires du Nord-Ouest par l'intermédiaire de commissions d'attribution de certificats aux Métis, il n'en fut pas de même pour les Métis domiciliés dans la région du Traité 8 faisant partie de la Colombie-Britannique. Citons à titre d'exemple la collectivité métisse de Kelly Lake, située à la frontière de l'Alberta.

De même, on pense qu'un nombre important de Métis déménagèrent dans d'autres régions de la Colombie-Britannique avant 1871. Aux audiences tenues en 1857 par le Select Committee on the Hudson's Bay Company, le Métis Alexander Isbister raconta que certains Métis traversèrent les montagnes Rocheuses pour se rendre à Vancouver:

Il y eut un certain nombre d'émigrants, environ 200, qui partirent de la Rivière-Rouge le printemps où je quittai moi-même la colonie pour me rendre en Angleterre, traversèrent le pays à partir de la Rivière-Rouge avec leur bétail et leurs chariots, et se retrouvèrent devant Fort Vancouver avec tous leurs biens[30].

Même s'il ne précise pas qu'il s'agit de Métis, on ne risque guère de se tromper en disant que la plupart de ces gens étaient en réalité des Métis. Il

est fort probable que certains Métis quittèrent leur terre natale pour la Colombie-Britannique, mais des recherches seront nécessaires pour déterminer combien d'entre eux arrivèrent avant que ce territoire ne devînt une province. Naturellement, on ne put pas s'occuper du cas de ces Métis, à moins qu'ils ne soient retournés dans les régions visées par les lois susmentionnées.

Certains Métis visés par la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et la *Loi des terres fédérales* ont par la suite déménagé en Colombie-Britannique. Si ces lois n'ont pas éteint leur titre ancestral sur la terre, il convient de déterminer dans quelle mesure les Métis qui ont migré après 1870 vers la Colombie-Britannique peuvent faire valoir ce titre. Par ailleurs, s'ils n'ont pas de titre ancestral sur ces terres, quelles modalités visant les terres et les ressources faudrait-il mettre en place pour satisfaire les droits moraux et politiques des Métis de la Colombie-Britannique?

3.2 Le Nord et l'Ontario

En dehors de la province de la Colombie-Britannique, les territoires traditionnels de la nation métisse s'étendaient principalement dans la province du Manitoba et dans les Territoires du Nord-Ouest[31]. Les Territoires du Nord-Ouest, qui comprenaient tout le bassin hydrographique de la baie d'Hudson, représentaient la majorité de la superficie du Canada, soit environ les trois quarts de l'Ontario actuel, les deux tiers du Québec d'aujourd'hui et la moitié du Labrador actuel. Bien que les provinces de l'Ontario et du Québec (tout comme la Colombie-Britannique) fussent exclues, la plus grande partie des vastes régions du Nord maintenant intégrées à ces provinces se trouvait dans les Territoires du Nord-Ouest, auxquels la *Loi des terres fédérales* s'appliquait.

En pratique, toutefois, le gouvernement du Canada ne chercha à peu près pas à appliquer la *Loi des terres fédérales* à l'est du Manitoba. Il ne semble exister aucune raison d'ordre juridique susceptible d'expliquer pourquoi le gouvernement limita la distribution des certificats des Métis à la région qui correspond actuellement aux trois provinces des Prairies et à la vallée du Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest. Les Métis de la rivière à la Pluie, par exemple, qui prirent la malheureuse décision d'adhérer au Traité 3 en 1875, étaient censés bénéficier de la protection du Décret de 1870. Étant donné que la région de la rivière à la Pluie faisait encore

partie des Territoires du Nord-Ouest en 1883, ils auraient pu être visés par l'article 125. Il en va de même pour d'autres Métis, comme ceux de Moose Factory et d'autres régions des Territoires du Nord-Ouest qui furent rattachées à l'Ontario quelques années plus tard. Même après ce rattachement à l'Ontario, les droits préexistants des Métis auraient dû être protégés par les gouvernements fédéral et ontarien.

Ce raisonnement vaut également pour les régions du foyer national de la nation métisse en Ontario qui étaient à l'extérieur de la région visée par la *Loi des terres fédérales*. En l'absence de traités ratifiant la cession de leurs droits ancestraux, les Métis vivant à l'intérieur des frontières initiales de la province de l'Ontario, comme ceux de la Colombie-Britannique, possédaient les mêmes droits que les Métis visés par la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et la *Loi des terres fédérales*. Cependant, ces droits n'ont jamais été reconnus, et encore moins respectés.

4. Exploitation des ressources

Le rapport de la Northern Fur Conservation Area Trappers Association décrit l'importance des ressources pour le peuple métis:

[TRADUCTION] Pendant plus de deux cents ans maintenant, les Métis du nord de la Saskatchewan ont vécu en harmonie avec la terre et ses ressources. Nous nous sommes servis de la terre, des arbres, des plantes sauvages, des eaux, du poisson et du gibier, en prélevant ce dont nous avions besoin pour vivre. Pendant toutes ces années, nous nous sommes donné des valeurs auxquelles nous sommes fermement attachés, nous avons construit des familles solides et des collectivités fortes.

Ces collectivités […] ne correspondent pas à une simple petite parcelle de terre, définie par des bureaucrates, […] elles renferment les parcours de piégeage de nos familles et le gibier qui nourrit notre peuple, elles renferment les lacs et les poissons qui nourrissent notre peuple, elles renferment les fruits sauvages que nous cueillons et le riz sauvage que nous récoltons pour le vendre ou pour notre propre usage, elles renferment les arbres que nous employons pour construire nos maisons et dont nous faisons également commerce mais, en plus, elles renferment le peuple et l'esprit de la communauté métisse, qu'il nous est pratiquement impossible de décrire avec les mots [anglais] que nous apprenons à l'école.

L'esprit, l'âme collective que nous ne pouvons probablement décrire véritablement qu'en cri ne fait pas partie d'un passé révolu. Il est vrai que ces dernières années l'âme des communautés […] a perdu de son intensité et que l'esprit de certains membres de notre peuple a été étouffé, étouffé mais non perdu.

Nous avons de la chance, voyez-vous, car nous n'avons pas été arrachés à nos traditions depuis plusieurs générations, comme l'ont été de nombreux Métis qui vivent dans les villes du Sud depuis plusieurs générations. Nombre de ceux d'entre nous qui vivent dans les collectivités métisses du Nord ont conservé leur mode de vie traditionnel et pratiquement tous se rappellent l'époque où nous exploitions nos ressources pour nos besoins et les transformions dans nos propres collectivités. Aujourd'hui, la plupart d'entre nous se rappellent; aujourd'hui, nous comprenons.

Mais dans deux ou trois générations, qui comprendra si nous ne reprenons pas en main notre destin? Qu'adviendra-t-il de notre peuple et de notre mode de vie si on laisse les gouvernements continuer à s'approprier nos sources de subsistance traditionnelles, pour en confier l'exploitation aux grandes entreprises et aux sociétés minières[32]?

Cet extrait permet de comprendre les raisons fondamentales pour lesquelles il est impératif de reconnaître et de confirmer les droits des Métis d'exploiter les ressources naturelles. Le mémoire décrit comment les Métis du nord de la Saskatchewan entretiennent un lien vivant et quotidien avec les ressources de la région. Et le fait que les Métis vivant en milieu urbain n'aient pas forcément la même relation ne diminue pas leur droit de préserver leurs liens traditionnels avec la terre.

Toutefois, notre analyse doit aller au-delà des droits et des traditions, pour reconnaître les conséquences économiques et sociales de la propriété et de l'exploitation des ressources. Un des attributs fondamentaux de la société métisse, et de toutes les sociétés autochtones, est l'exploitation des ressources naturelles. La chasse et le piégeage occupent encore une grande place dans la vie de nombreux Métis. Mais au-delà de cela, il y a une revendication valable à l'égard de la propriété d'autres ressources et de leur exploitation à une échelle suffisante pour nourrir les aspirations à la fois spirituelles et matérielles des Métis.

4.1 Les droits de récolte et les autres droits d'exploitation traditionnelle

En matière de droits traditionnels de récolte, le premier domaine d'importance pour de nombreux Métis est la faune. Mentionnons les droits de chasser le gibier, de piéger les animaux à fourrure et de pêcher. Si cette question est importante, c'est parce que de nombreux Métis pratiquent encore activement, à divers degrés, ces activités. Par ailleurs, les Métis font également la cueillette de baies et d'autres plantes comestibles, utilisent les plantes et leurs racines pour préparer des remèdes, brûlent du bois pour cuisiner et se chauffer et recueillent des matériaux pour diverses spécialités d'artisanat.

Cette récolte des ressources sert à la consommation individuelle et à des fins commerciales. De nombreux Métis chassent encore le gros gibier et le gibier à plumes en automne. Ceux qui ont un mode de vie traditionnel ou de subsistance pratiquent la chasse et le piégeage tout au long de l'année. Un grand nombre de trappeurs canadiens d'animaux à fourrure sont Métis. Cette pratique permanente fait partie du mode de vie traditionnel des Métis dans tous les foyers nationaux métis. Historiquement, les Métis faisaient partie intégrante du commerce des fourrures et participaient directement à la chasse au bison. Ce mode de vie a été reconnu par les gouvernements dans les lois, les décrets en conseil et les politiques qui ont été adoptés.

Documents d'archives et documents judiciaires

Le 27 mai 1927 marqua l'adoption par décret en conseil des *Special Fisheries Regulations for the Provinces of Saskatchewan and Alberta and The Territories North Thereof*. Sous l'autorité du ministère fédéral de la Marine et des Pêcheries, le règlement stipulait que:

[TRADUCTION] 3. Tout résident indien ou métis de l'une de ces provinces a droit à un permis de pêche annuel en vertu duquel lui ou les membres de sa famille seront autorisés à pêcher à l'aide d'un filet maillant d'un maximum de soixante verges pour leur usage personnel, mais non pour la vente ou le troc. […] Ce permis est délivré gratuitement[33].

Dans les Territoires du Nord-Ouest, il existe une longue tradition de

reconnaissance des pratiques de récolte des Métis et de leur mode de vie lié à la faune. On peut le constater à la lecture d'un décret, adopté le 14 juillet 1931, qui autorise les Indiens et les Métis à piéger le castor malgré l'interdiction du piégeage pendant une période de trois ans:

Attendu […] qu'à cause d'une grave épidémie de grippe (influenza) qui sévit chez les indigènes en 1928, il leur fut difficile de se procurer de la nourriture et que, par l'arrêté en conseil C.P. 2146 du 28 novembre 1928, il fut permis aux Indiens sous traité ainsi qu'aux métis de prendre un nombre spécifié de castors;

Qu'il est aujourd'hui représenté qu'à cause de la rareté des animaux à fourrure dans le district Mackenzie, le rendement du piégeage n'a pas permis aux indigènes d'acheter suffisamment de nourriture pour eux et leurs familles. Par conséquent, il plaît au suppléant de Son Excellence le Gouverneur général en son conseil, à la recommandation du ministre de l'Intérieur, de décréter qu'audit arrêté en conseil C.P. 277 soient, par les présentes, faites des modifications autorisant les membres de la Royale gendarmerie à cheval du Canada à titre de gardes-chasses […] à octroyer, […] un permis à l'un des membres de chaque famille indienne ou métisse menant la vie des Indiens, autorisant ce membre de famille indienne ou métisse lorsque les besoins de cette famille justifient cette exception en sa faveur[34] […]

Le 3 juillet 1947, un décret en conseil a été pris relativement à l'abattage inutile de caribous [TRADUCTION] «dont dépendaient de nombreux résidents autochtones pour leur nourriture et leur habillement[35]». Ce décret abrogeait le décret C.P. 786 du 10 mai 1924 et modifiait le règlement de protection du gibier dans les Territoires du Nord-Ouest établi par le décret C.P. 1925 du 22 juillet 1939. L'article 14 du règlement fut abrogé et remplacé par le texte suivant:

[TRADUCTION]
14. (1) Sous réserve des dispositions du présent règlement ou de toute ordonnance des Territoires du Nord-Ouest, le titulaire d'un permis de chasse et de piégeage peut:

a) chasser, abattre, prendre ou piéger du gibier au cours de la saison de la chasse;

b) avoir en sa possession, en tout temps, les fourrures et les peaux du gibier qu'il a légalement piégé ou abattu;

c) vendre, troquer, expédier ou enlever de telles fourrures et peaux.

(2) Les droits d'un titulaire de permis de chasse et de piégeage visé au présent article, peuvent être exercés sans la délivrance d'un permis par les personnes suivantes: tout Indien de naissance ou Métis de naissance menant la vie d'un Indien; tout Esquimau de naissance ou Métis de naissance menant la vie d'un Esquimau[36].

Plus récemment, les tribunaux des Territoires du Nord-Ouest ont été appelés à déterminer si le règlement sur les pêches violait ou non la *Déclaration canadienne des droits* en raison d'une discrimination fondée sur la race, étant donné qu'il dispensait les Indiens, les Inuit et les Métis de l'obligation d'obtenir un permis, imposée en revanche à l'accusé, du fait qu'il était un non-autochtone[37]. En première instance, le juge Ayotte rejeta l'objection préliminaire en faisant valoir que le Parlement avait la compétence requise pour adopter le programme réglementaire contesté en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En appel, la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest infirma la condamnation. Toutefois, dans ses motifs, le juge de Weerdt, relativement aux «sang-mêlé», fit remarquer que ces personnes sont [TRADUCTION] «appelées en général 'Métis' dans la région de la vallée du Mackenzie». Analysant l'article contesté du règlement, il fit valoir que «l'on peut supposer que l'objectif du gouvernement fédéral lors de la promulgation de l'article 22 du règlement autorisant la pêche à des fins personnelles par les 'Indiens' au sens le plus étendu du terme était la sauvegarde des droits ancestraux».

La Couronne fit appel du jugement et la Cour d'appel rétablit la condamnation. Elle statua que l'article 22 établissait un mécanisme en vertu duquel [TRADUCTION] «les autochtones ou les personnes d'ascendance ou de sang autochtone» se voient accorder la priorité à des fins alimentaires, relativement à une ressource restreinte et à des fins de conservation. D'après le juge Stevenson:

[TRADUCTION] Le gouverneur en conseil a décidé qu'il convenait d'accorder aux autochtones une priorité limitée. La raison d'être de cette

priorité d'ordre alimentaire est claire. Les besoins des autochtones sont une responsabilité primaire du Canada en vertu de la Constitution, responsabilité confirmée, dans de nombreux cas, par un traité[38].

Dans une communication portant le titre «What Canada is Doing for the Hunting Indians», préparée pour la North American Wildlife Conference, tenue à Washington en 1936, T.R.L. MacInnes, du ministère des Affaires indiennes, faisait état des initiatives fédérales et provinciales de mise en réserve de territoires de chasse indiens en Ontario:

[TRADUCTION] Dans la mesure du possible, on s'efforce de conserver la partie nord pour les Indiens qui vivent dans cette région et les autres habitants installés au nord du chemin de fer du Grand Tronc Pacifique qui auraient droit aux privilèges accordés aux Indiens et aux Métis régis par des traités, étant entendu toutefois qu'en ce qui a trait aux trappeurs blancs, leurs territoires de piégeage se limiteront à une région donnée située à proximité de leur foyer respectif[39].

Dans les années 30, le gouvernement de l'Alberta établit une commission royale chargée d'enquêter sur la situation de la population métisse de la province. Le rapport, publié en 1936 par le ministère des Terres et des Mines du gouvernement albertain, recommandait la mise en place d'un programme de colonisation donnant aux Métis accès à des terres se prêtant à la chasse et la pêche. La commission royale estimait que les Métis pourraient tirer leur subsistance de la chasse et de la pêche:

[TRADUCTION] Au début, ce serait leurs seuls moyens de subsistance. Il est à espérer qu'ils pourraient avec le temps en venir à pratiquer davantage l'agriculture et l'élevage[40].

Les commissaires considéraient que les Métis avaient priorité concernant les droits de récolte, que leurs revendications étaient valables et que leur mode de vie était en fait lié à ces activités traditionnelles:

[TRADUCTION] La Commission est d'avis qu'étant donné que les Métis sont les habitants d'origine de ces grandes régions non colonisées et tirent leur subsistance de la faune, il conviendrait de leur accorder priorité sur les non-résidents en ce qui a trait aux fourrures, au gibier et au poisson. […] On devrait toutefois leur délivrer des permis gratuits en vertu de règlements

appropriés, tant pour la chasse que pour la pêche, et lorsqu'il y a risque d'épuisement, la région en question devrait être protégée pour le bénéfice des Métis qui devraient se voir accorder des droits préférentiels. Nous sommes tout à fait convaincus que les exploitants commerciaux non résidents n'ont nullement le droit d'épuiser les ressources de poisson, de gibier et d'animaux à fourrure d'un district quelconque et de laisser les habitants autochtones à la charge du pays.

Pour ce qui est de la Saskatchewan, le point de vue du gouvernement provincial est exposé dans une lettre de T.C. Davis, procureur général de la Saskatchewan, adressée le 11 décembre 1935 à T.A. Crerar, ministre de l'Intérieur, des Mines et de l'Immigration et surintendant général des Affaires indiennes. La lettre faisait suite à une conversation entre les deux hommes concernant «le problème des Métis en Saskatchewan». Le problème et sa solution, d'après M. Davis, se présentaient comme suit:

[TRADUCTION] Ces Métis non régis par les traités constituent un problème de taille. Le sang indien l'emporte et ils sont à tous égards indiens quant à leurs habitudes et à leur vision de la vie. Ils sont incapables de faire concurrence à l'homme blanc et doivent en conséquence recevoir l'aide de l'État. Ils seraient dans une bien meilleure position s'ils relevaient du ministère des Affaires indiennes et étaient installés dans les réserves indiennes.

Nous suggérerions par conséquent qu'on leur donne la possibilité de devenir des Indiens régis par traité, de déménager dans une réserve indienne et de relever de la compétence du ministère des Affaires indiennes.

En se penchant sur la question des zones de conservation des animaux à fourrure envisagés en Saskatchewan, l'agent local W.G. Tunstead de l'ële-à-la-Crosse proposait ce qui suit:

[TRADUCTION] Étant donné que les Indiens régis par traité sont déjà en bandes, il est possible de réserver des régions de façon à les mettre à la disposition de toute la bande. Nous pensons que c'est ce qu'il convient de faire dans le cas des Métis, ou du moins de la grande majorité d'entre eux. Tout comme les Indiens régis par traité, ils ont été des nomades pendant tant de générations qu'il leur est tout simplement impossible de se fixer à un

endroit donné. Il conviendrait davantage de mettre à leur disposition un vaste territoire à l'intérieur duquel ils auraient tout l'espace voulu pour leurs déplacements[41].

La préservation de la faune demeura une question importante en Saskatchewan, de même que le bien-être des Métis. C'est ce qu'expriment les propos du premier ministre Tommy Douglas de la Saskatchewan dans une lettre adressée en 1961 à un avocat chargé du dossier d'indemnisation des Métis relativement au champ de tirs aériens de Primrose: [TRADUCTION] «J'ai toujours eu le sentiment que les Métis avaient certains droits traditionnels à l'égard du piégeage et de la pêche[42].» Les sentiments de Douglas vont dans le sens de l'opinion actuelle des Métis, qui affirment avoir un droit ancestral existant de récolte sur la faune en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. À cet égard, la question de l'extinction sera décisive quant à la survie de ces droits.

La disposition des *Accords de transfert des ressources naturelles* de 1930 qui assure la protection du droit permanent des «Indiens» de chasser, de piéger et de pêcher pour leur subsistance dans les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta. Bien que cette question juridique n'ait pas été réglée, elle a reçu de la part des tribunaux une certaine attention dont nous nous proposons de faire état.

La jurisprudence

À l'heure actuelle, la question du droit permanent des Métis de chasser et de pêcher n'a pas encore été tranchée par les tribunaux. La cause dominante à cet égard a été l'affaire *R.* c. *Laprise*, dans laquelle la Cour d'appel de la Saskatchewan a statué en 1978 que les Indiens non régis par un traité n'étaient pas visés par l'article 12 de l'*Accord de transfert des ressources naturelles* (en annexe de la *Loi constitutionnelle de 1930*), non plus que les personnes non habilitées à être inscrites en vertu de la *Loi sur les Indiens*[43]. Dans son témoignage, George Laprise a indiqué que sa mère était une Indienne régie par traité et son père, un Indien non régi par un traité. (Laprise a acquis le statut d'Indien depuis l'adoption du projet de loi C-31, en 1985). Il ne savait pas avec certitude si son père ou son grand-père avait reçu un certificat de Métis. L'examen des registres de certificats a indiqué que ses grands-parents paternels avaient effectivement reçu un certificat.

Deux affaires récentes, qui ne sont pas allées plus loin que la Cour du Banc de la Reine, ont donné espoir aux Métis de voir leurs droits reconnus et protégés par les tribunaux. Au Manitoba, deux Métis accusés d'avoir chassé au cours d'une période où la chasse était interdite ont invoqué en défense un droit ancestral en common law de le faire en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*[44]. Ils n'ont pas allégué l'*Accord de transfert des ressources naturelles*. En Alberta, un Métis a été accusé d'avoir chassé sans permis et d'être en possession de gibier en infraction avec la *Loi sur la faune*. En fait, il n'avait pas de permis pour chasser l'orignal. Pour sa défense, il a fait valoir qu'il avait le droit de chasser l'orignal parce qu'il était «indien» au sens de l'*Accord de transfert des ressources naturelles*[45]. Il n'a pas invoqué l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Nous parlerons d'abord de l'affaire portée devant les tribunaux du Manitoba.

L'affaire McPherson

Cette affaire soulève plusieurs problèmes, dont celui de l'extinction du droit et la question de savoir s'il s'applique exclusivement aux Métis dont le mode de vie est associé à une économie de subsistance. En ce qui concerne la question de l'extinction, le juge de première instance a tenu les propos suivants:

[TRADUCTION] Certains Métis ont pu, au cours des années, abandonner leurs droits ancestraux en acceptant un certificat et leur famille ainsi que leurs descendants se trouvent peut-être liés par la décision de leur ancêtre. D'autres personnes, qui se considèrent comme Métisses, peuvent avoir perdu leur droit ancestral de chasser parce que, pour une période de temps prolongée, elles ont cessé de participer activement au mode de vie traditionnel caractérisé par la chasse la pêche et autres activités de récolte des ressources, et ont plutôt adopté un style de vie non autochtone. La preuve montre que la chasse devrait être réservée en priorité à ceux qui en ont authentiquement besoin comme moyen de subsistance. […] La cour partage ce point de vue[46].

Bien que la décision soit favorable à certains égards aux droits de chasse des Métis, l'idée que ces droits peuvent avoir été éteints pour certains, soit par l'acceptation d'un certificat par leurs ancêtres, soit par l'abandon du style de vie traditionnel, est contestable. Comme l'a déclaré la Cour

suprême du Canada dans l'arrêt *Sparrow*, «le critère de l'extinction qui doit être adopté, à notre avis, est que l'intention du Souverain d'éteindre un droit ancestral doit être claire et expresse[47]».

Dans le cas des Métis, les lois portant sur leurs droits territoriaux sont présentées plus haut dans la présente annexe. Même si les tribunaux statuent que le titre foncier ancestral des Métis a effectivement été éteint (ce qui n'est pas notre opinion), la question de l'extinction de leur droit ancestral de chasser et de pêcher est loin d'être sûre, puisque ce droit n'a jamais été mentionné dans aucun document visant à éteindre le titre ancestral des Métis.

Dans l'histoire, lorsque les gouvernements successifs avaient l'intention de réaliser l'extinction, ils en ont fait état clairement et expressément. Par exemple, lorsque la Compagnie de la Baie d'Hudson a cédé son territoire, cette cession a été très explicite:

4. Lors de l'acceptation par Sa Majesté de cette cession, tous les droits de gouvernement et de propriété, et tous autres privilèges, libertés, franchises, pouvoirs et autorités quelconques accordés ou que l'intention a été d'accorder par les dites lettres-patentes auxdits gouverneur et compagnie dans la Terre de Rupert, et qui auront été ainsi cédés, cesseront absolument d'exister[48].

Pour ce qui est des peuples indiens et des traités, là encore les choses sont dites clairement lorsqu'il y a extinction. Le Traité 10, par exemple, précise:

En conséquence, les dits sauvages par les présentes cèdent, quittent, rétrocèdent et transportent au gouvernement du Dominion du Canada, pour Sa Majesté le Roi et ses successeurs, à toujours, leurs droits, titres et privilèges quels qu'ils soient aux et dans les terres comprises dans les limites qui suivent[49] […]

Le décret autorisant le Traité 10 prévoyait que le traité donnerait lieu à la mise de côté de terres de réserve ou d'autres terres communes, au paiement d'une somme en espèces à chaque Indien, à des dispositions visant l'éducation et à l'assistance pour que les Indiens adoptent l'agriculture ou d'autres métiers[50]. Pour les Métis, le décret ne prévoyait que la délivrance d'un certificat de 240$ pour l'achat d'une terre de la Couronne

ou d'un certificat foncier pour une terre de la Couronne de 240 acres.

Le Décret ne fait pas mention de droits de chasse et de pêche des Indiens ou des Métis. À la suite des négociations du traité, il était en fait prévu que les Indiens auraient le droit «de continuer leurs goûts pour la chasse, la course à la trappe et la pêche par tout le territoire rétrocédé». Les autres traités accordaient des droits identiques et la plupart des Indiens n'avaient d'ailleurs pas d'autres moyens de survivre.

Il est établi que les Métis de la région visée par le Traité 10 avaient reçu l'assurance de M. McKenna, le commissaire aux certificats, en l'occurrence celui-là même qui avait négocié le traité, que leur mode de vie ne serait pas modifié par l'acceptation d'un certificat. La plupart des Métis, tout comme leurs parents et voisins indiens, n'avaient en effet aucun autre moyen de survivre, point que le commissaire a souligné dans son rapport:

Les sauvages avec lesquels il a traité, sont de caractère, d'habitudes, de mode de s'habiller et de manière de vivre, semblables aux Chippewas et aux Cris de la région de l'Athabaska. Il est difficile de tracer une ligne de démarcation entre ceux qui se sont classés comme sauvages et ceux qui ont fait le choix d'être *traités* comme des métis. Les deux s'habillent de semblable façon et suivent le même mode de vie. J'ai été frappé de voir que l'un des groupes était en somme, tout aussi capable de pourvoir à sa propre subsistance que l'autre[51]. [nous soulignons]

Ross Cummings, un Métis de Buffalo Narrows qui était présent à l'ële-à-la-Crosse lorsque des certificats furent distribués en 1906, a confirmé dans une entrevue enregistrée à Batoche en 1976 qu'il y avait eu un échange verbal entre le commissaire aux certificats McKenna et les Métis réunis pour l'accueillir concernant l'incidence qu'aurait l'acceptation du certificat sur les droits de chasse, de piégeage et de pêche. Selon Cummings, les droits de récolte ne devaient pas être touchés:

[TRADUCTION]

CLEM CHARTIER [en anglais]: Demandez si les gens savaient qu'ils abandonnaient leurs droits?

JACQUES CHARTIER [traduction en cri]: Savaient-ils qu'ils abandonnaient

leurs droits de chasse, de pêche et de piégeage et d'utilisation de leur terre?

ROSS CUMMINGS [en cri]: Le grand patron [le commissaire aux certificats] a dit je ne vous dirai pas quoi faire aussi longtemps que le soleil se lèvera. Je ne vous dirai pas ce que vous devez faire, je veillerai sur vous. Nous veillerons sur vous. C'est ce que je l'ai entendu dire. Il y avait des quantités de gens à l'extérieur qui l'ont aussi entendu le dire. On vous remettra de l'argent et le trésorier [l'agent des Indiens] vous le remettra pour que vous l'utilisiez. Contre de l'argent, le trésorier vous remettra du matériel à utiliser. Aussi longtemps que le soleil se lèvera, ils veilleront tout le temps sur vous. C'est à ce moment-là qu'ils ont pris la terre et qu'ils ont pris l'argent. Les Indiens des traités d'abord et ensuite les Métis. C'est à ce moment-là que j'ai choisi de ne pas être soumis au traité et que j'ai pris le certificat.

CLEM CHARTIER: Est-ce qu'il a dit ça également aux Métis ou seulement aux Indiens signataires du traité?

JACQUES CHARTIER: Est-ce qu'il a dit ça à tout le monde ou seulement aux Métis?

ROSS CUMMINGS: Oui, oui, il l'a dit à tous ceux qui ont participé à l'assemblée.

CLEM CHARTIER: Même si vous acceptiez le certificat foncier, vous conserveriez encore les droits de chasse et de pêche?

JACQUES CHARTIER: Même si vous acceptiez le certificat foncier, vous conserveriez encore les droits de chasse et de pêche?

ROSS CUMMINGS: Oui, oui. On n'a rien dit à personne avant une vingtaine d'années et c'est alors qu'ils ont commencé à nous le dire. Vingt ans […] [en anglais] après ce certificat [de nouveau en cri]. Tout le monde chassait, nous chassions partout et d'un seul coup ils ont commencé à être après nous. Puis il a fallu payer pour tout ce que nous faisions. [en anglais] Nous payons tout. Il faut tout payer. Chaque année, ça empire. Encore aujourd'hui les choses ne font qu'empirer[52].

L'année suivante, M. Cummings et un autre bénéficiaire de certificat, au

cours d'une réunion tenue en 1977 à Palmbere Lake, dans le nord-ouest de la Saskatchewan, fournirent les informations suivantes aux participants à la réunion, avec l'aide d'un interprète, Louis Morin:

[TRADUCTION] Charlie Janvier de La Loche et Ross Cummings de Buffalo, ils disent qu'ils avaient 16 ans à l'époque où on leur a donné le certificat la première fois et promis quantité de choses. Ils ont dit qu'on leur avait promis des tas de choses tant que le soleil se lèvera, vous aurez ce que vous voulez et ce certificat, c'est ce qu'on vous donne pour le moment, vos petits ou vos enfants, ils auront un autre certificat et ils obtiendront plus d'argent et vos droits de chasse ne seront jamais touchés. Maintenant, il n'y a plus rien qui marche, il n'y a plus rien de ce qu'on nous avait promis. C'est ce qu'ont dit ces deux vieux[53].

Au cours de la même réunion, l'un des invités, un ancien, chef spirituel et guérisseur, William Joseph, de la réserve du Lac-au-Poisson-Blanc, près de Debden, en Saskatchewan (qu'on appelle également la réserve de Big River) s'est adressé à l'auditoire. D'après M. Joseph, les signataires du Traité 6 ont compris les choses de la manière suivante:

[TRADUCTION] Pour ce qui est du certificat foncier, le gouvernement a promis aux Indiens, à la Métis Society qu'ils auraient leurs certificats fonciers tous les 25 ans, pas de taxes; j'ai appris ça il y a plus de 50 ans, des gens qui ont signé les traités, en 1876, je les ai vus en personne; j'étais interprète à mes jours, il y a 60 ans. J'ai étudié, j'ai comparé avec la Métis Society, de même qu'avec nos traités. C'est du pareil au même; vous autres, vous n'avez pas de réserve, mais vous recevez des terres gratuitement tous les 25 ans. Mais la promesse est en train de disparaître; pourquoi? Vous n'étudiez pas assez la question, vous ne demandez pas ce qui s'est produit.

Vous avez le même droit de tuer le gibier, mais vous avez l'air de trembler, vous avez peur d'aller de l'avant, n'ayez pas honte, Dieu vous aidera[54] […]

Un autre bénéficiaire de certificat, dans sa déposition au procès de Laprise en 1976, fit la déposition suivante:

[TRADUCTION] Robbie Fontaine, un homme de 79 ans, a déclaré dans sa déposition qu'il était Métis et qu'il avait certains souvenirs de l'époque où le

commissaire qui avait signé le traité et remis les certificats fréquentait la région. Il a dit dans sa déposition que ce n'était que depuis les vingt ou trente dernières années que les Indiens non régis par traité avaient besoin d'un permis pour chasser. Il a déclaré que les Indiens, régis par traité ou non, ont toujours eu le même mode de vie dans la région.

M. Fontaine a également raconté qu'il lui était arrivé, une fois, de nombreuses années auparavant, de faire un voyage d'à peu près la même durée que celui qu'avait fait l'accusé pour chasser le caribou, même s'il n'était pas un Indien régi par traité, et que cette chasse était considérée comme légale. Il a corroboré le témoignage de l'accusé en ce qui concerne la tradition consistant à partager les produits de la chasse[55].

Le droit de chasse est aussi confirmé par une autre titulaire de certificat, Marie Rose McCallum de l'ële-à-la-Crosse, dans un questionnaire rempli en 1976. Mme McCallum, née le 26 février 1890, devait avoir 16 ans lorsque le commissaire McKenna distribua les certificats dans cette collectivité.

D'après Mme McCallum elle-même, les gens qui vivaient à cette époque avaient compris qu'ils conserveraient leurs droits de chasse et de pêche. Selon elle, on «s'adonnait à la chasse et à la pêche ouvertement pendant toute l'année», et ce ne fut que plus tard qu'il leur devint impossible de chasser et de pêcher sans permis[56].

Bien qu'il ne semble pas exister de dossiers ou de documents officiels du gouvernement reconnaissant que les commissaires aux certificats garantissaient aux Métis que leur mode de vie ne serait pas touché, on peut trouver certains éléments qui corroborent les affirmations de ces bénéficiaires de certificat dans le rapport final de l'Alberta and Saskatchewan Fishery Commission (connue sous le nom de commission Prince) présenté en 1911 par les commissaires Prince, McGuire et Sisley à J.D. Hazen, ministre de la Marine et des Pêcheries.

Le rapport contient un compte rendu des interventions des témoins. À Lac-La-Loche, en Saskatchewan, le rapport dresse la liste des personnes suivantes qui ont témoigné: Lamuel Janvier, Michel Lamerge, Angus McLean, au poste de la Compagnie de la Baie d'Hudson, et le révérend père Pinard, Joseph Janvier, Pierre Maurice et J. Pickering, au poste de la

Compagnie Revillon. D'après les registres des certificats dont on dispose, Michel Lamerge, Joseph Janvier et Pierre Maurice ont reçu un certificat. On suppose qu'Angus McLean, le père Pinard et J. Pickering n'étaient pas des autochtones. Lamuel Janvier était très probablement un Métis, puisque les registres indiquent que sa femme a reçu un certificat.

Le témoignage qui suit a été consigné:

[TRADUCTION] Le poisson est mis à sécher en octobre. […] Il serait difficile pour les autochtones d'arrêter de pêcher à l'époque du frai. Le seul lac à proximité est le lac au Poisson Blanc — il y a eu une grande mortalité de poissons blancs là il y a deux ans. Les vers à cet endroit détruisent les filets à l'automne — environ 250 Indiens habitent aux alentours de La Loche. Les commissaires aux certificats ont dit aux Indiens qu'on ne ferait rien pour les empêcher de chasser ou de pêcher[57].

Il est manifeste que les commissaires appellent les Métis de La Loche des «Indiens» dans un sens général. Or, il est clair, d'après le rapport du commissaire aux certificats McKenna, que la population autochtone de La Loche était métisse. Au sujet de son voyage à La Loche, McKenna écrit:

Les gens qui se trouvaient à cet endroit étaient tous des métis, et ont été traités comme tels. Le 8 du même mois, je suis parti pour la mission de la Loche, de l'autre côté du lac de ce nom, à une distance de neuf milles, où il a fallu rencontrer d'autres métis avec lesquels on a dû traiter. Il y avait à cet endroit trois vieilles femmes Chippewas qui désiraient être attachées à la bande du Lac-Clair, et je les ai enregistrées comme membres et leur ai payé l'indemnité du traité[58].

L'année suivante, le commissaire aux certificats Borthwick se rendit également à La Loche et confirma lui aussi que les autochtones visant au lac La Loche étaient Métis. Des Indiens du Lac au Poisson Blanc (régis par traité) (lac Garson à la frontière de la Saskatchewan et de l'Alberta) visés par le Traité 8 étaient également présents.

À part les métis qui étaient réunis, j'ai trouvé quantité de familles de sauvages du Lac-au-Poisson-Blanc, qui m'ont prié avec instance de leur effectuer le versement de leurs annuités[59].

Ces rapports des commissaires aux certificats indiquent en effet que la majorité des occupants de la région du lac La Loche étaient Métis.

Le rapport de la commission Prince fournit également des témoignages prouvant que l'ële-à-la-Crosse était peuplée de Métis. Certains témoins cités dans les registres ont reçu des certificats. D'après ce témoignage:

[TRADUCTION] Les Indiens ne peuvent pêcher en hiver — c'est la saison du piégeage. M. McKenna, le commissaire au traité, a déclaré qu'on ne les en empêcherait pas. […] Une trentaine d'autochtones pêchent pour la Commercial Company[60].

Là encore, bien que ce témoignage ne soit pas entièrement explicite, l'ële-à-la-Crosse était et demeure une collectivité métisse et la trentaine de pêcheurs autochtones dont il est question étaient certainement métis. Il convient également de noter que le terme «Indien» utilisé par la commission Prince désigne également les Métis:

[TRADUCTION] Pour des raisons de concision, le terme «Indiens» désigne également les Métis. […] Ce qui les distingue, c'est que les Métis sont des citoyens canadiens, alors que les Indiens ne peuvent devenir des citoyens qu'avec difficulté en vertu de notre actuelle *Loi sur les Indiens*[61].

Qu'un droit ancestral de chasser et de pêcher ou de se livrer à d'autres activités de récolte puisse exister, indépendamment du titre foncier ancestral, transparaît dans une lettre écrite par Jean Chrétien le 22 décembre 1981, alors qu'il était ministre de la Justice et procureur général du Canada (voir le document complémentaire à l'annexe 5A).

J'ai par ailleurs attiré votre attention sur le fait que le titre territorial n'épuise pas la liste des droits ancestraux que vous pouvez revendiquer. Il est donc erroné d'affirmer que la négation de la validité de revendications territoriales équivaut à vous dénier des droits.

Cette hypothèse est également renforcée par la *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, selon laquelle les règlements de revendications globales:

visent principalement à conclure des accords avec les Premières Nations

pour régler les controverses et les ambiguïtés juridiques associées au principe de common law des droits *et* des titres ancestraux[62]. [nous soulignons]

En plus, le document analyse la question des terres et des ressources et précise que l'on demande aux groupes autochtones d'abandonner les droits ancestraux qu'ils peuvent détenir à l'égard des terres *ou* des ressources, en échange des droits qui sont énoncés dans l'entente de règlement (p. 10).

Il ressort de ce qui précède que, même en cas d'extinction, certains droits ancestraux, dont les droits d'utilisation des ressources, peuvent survivre indépendamment du titre sur la terre, s'ils ne sont pas mentionnés en toutes lettres dans le document d'extinction du titre. On est donc assurément en droit de se demander si le gouvernement avait l'intention claire et expresse d'éteindre le droit ancestral des Métis de chasser et de pêcher alors que ce droit faisait partie intégrante de leur mode de vie et qu'il était nécessaire à leur survie. À cet égard, on peut s'inspirer des derniers propos du juge Goodson dans l'affaire *Ferguson* où, après avoir cité l'arrêt *Sparrow*, il déclare:

[TRADUCTION] La dernière citation renvoie à l'obligation de la Couronne de respecter une promesse fondamentale. Dans le cas des «Métis», la question qui vient à l'esprit est «quelle est cette promesse fondamentale?» S'agit-il de terres? S'agit-il d'un certificat d'argent? S'agit-il du droit de chasser pour leur subsistance? Il est difficile d'imaginer un droit ancestral plus fondamental que celui d'éviter la famine en se nourrissant selon les méthodes traditionnelles de la communauté[63].

Quoi qu'il en soit, le droit fondamental en cause peut être déterminé par les principes d'interprétation réaffirmés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Sparrow*:

Dans l'arrêt *Nowegijick* c. *La Reine*, […] on énonce le principe qui doit régir l'interprétation des traités et des lois concernant les Indiens: «les traités et les lois visant les Indiens doivent recevoir une interprétation libérale et […] toute ambiguïté doit profiter aux Indiens»[64].

Même si le terme «Indien» dans la citation ci-dessus est utilisé dans son sens étroit, on ne peut s'attendre à ce que la Cour suprême du Canada

n'applique pas le même principe à tous les peuples autochtones, y compris les Métis.

Le poids de la preuve et la jurisprudence qui prend forme appuient par conséquent l'interprétation voulant que les droits ancestraux des Métis à l'égard de la récolte des ressources traditionnelles soient des droits ancestraux «existants» en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Mais on peut se demander également si le juge de première instance du Manitoba était justifié de considérer que ces droits sont limités aux Métis qui n'ont pas abandonné le mode de vie traditionnel de chasse et de cueillette. Étant donné qu'un tribunal de l'Alberta a déjà été saisi de cette question, nous la replacerons dans ce contexte.

L'affaire Ferguson

Dans l'affaire *Ferguson* susmentionnée, un descendant de bénéficiaire d'un certificat de Métis a fondé sa défense sur l'*Accord de transfert des ressources naturelles* conclu entre la province de l'Alberta et le gouvernement fédéral. Le texte invoqué est identique à celui des accords parallèles avec les provinces du Manitoba et de la Saskatchewan.

La principale question est ici de déterminer si le terme «Indien» employé dans ces accords englobe ou non les «Métis». Comme nous l'avons déjà vu, la Cour d'appel de la Saskatchewan a statué dans l'arrêt *Laprise* que le terme exclut les Indiens non régis par traité et ceux ne pouvant être inscrits en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Toutefois, dans l'affaire *Ferguson*, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta est allée dans le sens de l'interprétation du juge Goodson de la Cour provinciale voulant que les Indiens non régis par traité *sont inclus*. Il importe de signaler que les documents historiques qui ont conduit à l'interprétation du texte de l'accord étaient disponible dans l'affaire *Ferguson*, alors qu'ils ne l'étaient pas dans l'affaire *Laprise*.

Dans l'affaire *Ferguson*, l'analyse s'est appuyée sur les définitions des termes «Indien» et «Indien non soumis au régime d'un traité» de la *Loi sur les Indiens* de 1927. L'acceptation d'un certificat n'a pas été jugée pertinente. On s'est plutôt attaché à déterminer si le Métis en question pouvait être défini comme étant un Indien non soumis au régime d'un traité.

2.f) «Indien non soumis au régime d'un traité» signifie tout individu de sang

indien qui est réputé appartenir a une bande irrégulière, ou qui vit à la façon des Indiens, même s'il ne séjourne que temporairement en Canada.

Le juge Goodson a statué d'après les faits qui lui étaient présentés que Ferguson vivait «à la façon des Indiens» et était par conséquent un Indien non soumis au régime d'un traité. Bien que cette décision puisse avoir des répercussions sur un grand nombre de Métis, en particulier dans le nord des provinces des Prairies, elle laisse pendante la question de savoir si les personnes qui ne sont pas considérées comme vivant «à la façon des Indiens» seraient incluses. Si l'on suppose qu'elles ne devraient pas l'être, le fait que le tribunal se soit appuyé sur cette définition nous amène également à nous demander à quoi correspond exactement le mode de vie indien. Beaucoup de membres des Premières nations ne chassent plus. Est-ce que cela signifie qu'ils ne vivent plus désormais la vie d'un «Indien»? Et que dire de ceux qui ne chassent qu'à l'occasion? Les méthodes de chasse modernes sont-elles autorisées ou doit-on s'en tenir à l'arc et aux flèches? Comme la Constitution canadienne est depuis longtemps considérée comme un «arbre vivant» par les tribunaux, il est probable que de telles questions trouveront une réponse à la lumière d'une définition contemporaine du «mode de vie indien», dépouillée des images de folklore. Il y a néanmoins un autre facteur qui affaiblit la pertinence des questions relatives au mode de vie.

Pourquoi la définition de la *Loi sur les Indiens* est-elle si cruciale? Comment pourrait-il être approprié de se fonder en exclusivité sur une définition de cette loi pour déterminer le sens de mots utilisés dans une garantie *constitutionnelle* comme celle que renferment les accords de transfert?

Nous doutons que ce puisse être le cas. Et si ce n'est pas le cas, la question du mode de vie n'est plus pertinente. Si l'on peut utiliser le texte de la *Loi sur les Indiens* de 1930 pour aider à établir la définition du terme «Indien» dans les accords de transfert, il ne saurait toutefois constituer le seul facteur déterminant. Les accords de transfert sont constitutionnalisés, ce qui leur donne préséance sur la *Loi sur les Indiens*. Il existe de plus d'autres documents que l'on peut invoquer pour aider à l'interprétation des accords, y compris des documents d'archives relatifs à la promulgation de ces accords ainsi que les dispositions législatives relatives à la chasse et à la pêche qui étaient en vigueur en 1930. Ces documents donnent à penser que le terme «Indien» avait un sens plus étendu que celui qu'on trouve

dans les définitions de la *Loi sur les Indiens*.

Peu après l'entrée en vigueur des accords de transfert, le gouvernement de l'Alberta demanda à ses conseillers juridiques une interprétation des termes «gibier» et «terres inoccupées de la Couronne» mentionnés dans la section des accords portant sur les droits ancestraux. Le gouvernement s'inquiétait que les Indiens aient le droit de chasser dans les réserves fauniques, à moins que ces territoires ne soient classés dans la catégorie des terres occupées[65]. Le gouvernement suggérait que «gibier» devait avoir la même signification que dans la loi provinciale sur le gibier. En réponse, le sous-procureur général adjoint de l'Alberta convint que, en l'absence de définition du mot «gibier» dans les accords, le terme devait être défini en rapport avec le sens qu'il avait dans la loi albertaine sur le gibier.

Le ministre de l'Agriculture de l'Alberta écrivit à Duncan Campbell Scott, sous-surintendant général des Affaires indiennes, pour demander également au gouvernement fédéral une interprétation juridique de ces questions. Dans une lettre du 12 février 1931, W. Stuart Edwards, sous-ministre de la Justice du Canada, communiquait une opinion juridique qui se démarquait sur deux points de l'interprétation provinciale. En ce qui concerne le terme «gibier», il affirmait:

[TRADUCTION] Je suppose que le but de cette disposition est d'assurer aux Indiens un droit ou un privilège bien déterminé et de les soustraire à l'application des lois provinciales sur le gibier relativement à l'exercice de ce droit. Le sous-procureur général adjoint de l'Alberta a exprimé l'opinion que la signification du terme «gibier» dans cette disposition est régie par la définition du même terme dans les lois provinciales sur le gibier, mais, à mon avis, l'interprétation la plus logique et la plus probable appuie l'idée que les Indiens sont habilités à exercer le droit que leur garantit la disposition sans que pèse aucune limite sur la signification du terme «gibier» qui pourrait être introduite de temps à autre par les lois provinciales en vigueur sur le gibier, et que le terme «gibier» dans la disposition doit, par conséquent, être compris au sens habituel, c'est-à-dire l'ensemble des animaux sauvages, y compris les oiseaux, qui sont comestibles et qu'on peut se procurer par la chasse et le piégeage. Je suis de plus d'avis que, bien que la province ait compétence pour promulguer des règlements afin de prévenir et de réprimer tout exercice abusif du droit, garanti aux Indiens par l'article 12, c'est exclusivement au parlement du Dominion qu'appartient,

en vertu du paragraphe 91(24) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, de 1867, le droit de réglementer l'exercice de ce droit et d'y imposer des restrictions.

Le sous-ministre de la Justice définissait ensuite les «terres inoccupées»:

Deuxièmement, pour ce qui est du terme «terres inoccupées de la Couronne» de la disposition de l'article 12, je suis d'avis que ce terme peut être compris comme désignant toutes les terres appartenant de temps à autre à la Couronne à l'intérieur de la province 1) dont le titre, ou le droit d'utilisation et de jouissance, n'est pas aliéné à quiconque, et 2) qui ne sont pas, de temps à autre, véritablement affectées ou mises à part par une autorité provinciale compétente, à une fin publique précise (y compris, par exemple, un parc, une réserve faunique ou une réserve d'oiseaux) et en fait utilisées à cette fin.

Après examen de la question par le ministère de la Justice, l'opinion juridique fut communiquée au gouvernement des trois provinces des Prairies.

La question de l'interprétation fut de nouveau soulevée dans une lettre datée du 5 août 1933 envoyée au ministère des Affaires indiennes par W.S. Gray, du ministère du procureur général de l'Alberta. M. Gray faisait allusion à l'opinion juridique du ministre de la Justice relativement aux termes «gibier» et «terres inoccupées de la Couronne» et demandait une autre opinion juridique portant sur l'interprétation du terme «Indiens», suggérant l'interprétation qui suit:

[TRADUCTION] Nous considérons que l'interprétation appropriée est la définition des Indiens qui figure dans la *Loi sur les Indiens*, étant donné qu'elle introduit une distinction entre ces derniers et les Indiens non soumis au régime d'un traité et entraîne par conséquent que les privilèges accordés aux Indiens en vertu de l'article 12 de la Loi sont limités aux Indiens soumis au régime d'un traité.

Dans sa réponse datée du 30 août 1933, Edwards se reporte à l'affaire *R.* c. *Wesley*[66], qui adopte une interprétation du terme «gibier» identique à celle qu'il avait lui-même donnée dans son opinion juridique. Commentant l'opinion de Gray quant au sens du terme «Indiens», il proposait dans une

lettre du 7 octobre 1993:

[TRADUCTION] Je ne suis pas d'accord avec cette interprétation. Les termes «Indien» et «Indien non soumis au régime d'un traité» sont définis aux alinéas 2e) et f) de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C., 1927, c. 98, exclusivement dans et aux fins de cette loi. […] Il n'y a rien dans l'objet de la disposition, ou dans toute autre partie de l'Accord, qui justifie une telle restriction du sens premier et naturel de l'expression «les Indiens de la province» de cet article, et je suis d'avis qu'elle englobe tous les Indiens de la province, qu'il s'agisse d'Indiens soumis au régime d'un traité ou non. Cette interprétation plus large de l'expression (que je considère, en soi, comme la plus appropriée et naturelle) semble également celle qui est la plus conforme à l'objet de la disposition particulière de l'Accord.

Gray répondit le 7 octobre 1933 au ministère des Affaires indiennes en demandant une opinion complémentaire:

[TRADUCTION] Pour ce qui est de l'interprétation du mot «Indiens» dans cet article, je pense que des difficultés sont susceptibles de survenir si l'on s'en tient à la signification étendue que retient M. Edwards. Il est, selon moi, indubitable que l'*Accord de transfert des ressources naturelles* visait à perpétuer les droits des Indiens, qu'ils avaient obtenu antérieurement en vertu des divers traités, et que c'est une interprétation raisonnable du mot «Indiens» que de le comprendre comme visant exclusivement les personnes habilitées à retirer des avantages des traités. […] De plus, si l'on donne une interprétation très générale au terme, il ne fait aucun doute que les Métis et toutes les personnes ayant du sang indien feront valoir leur droit aux avantages de l'accord.

Répondant à cette lettre le 7 novembre 1933, Edwards présenta les conclusions suivantes:

[TRADUCTION] Si l'on considère la signification de ces mots dans le sens absolu, leur portée descriptive ne semble ni commander ni souffrir d'interprétation plus claire que la langue elle-même n'en permet: toute personne, qui est résidente, qu'il s'agisse d'un Indien soumis au régime d'un traité ou non, est visée par cette expression. En ce cas, si l'on considère l'expression en contexte, qu'y a-t-il dans les dispositions de l'article 12 qui impose un sens plus restrictif aux mots employés? Rien, à mon avis. Au

contraire, si l'expression doit être comprise dans le sens qui s'harmonise le mieux avec l'objet déclaré

de la disposition, à savoir «assurer aux Indiens de la province la continuation de l'approvisionnement de gibier et de poisson destinés à leurs support et subsistance», les Indiens non soumis au régime d'un traité, au même titre que les Indiens soumis au régime d'un traité, doivent être inclus dans la portée de l'expression utilisée et, par conséquent, habilités à retirer des avantages de la disposition. La garantie du droit de chasser et de tuer du gibier pour s'en nourrir, sur les terres inoccupées de la Couronne dans une province, ne saurait être interprétée comme étant de moindre conséquence pour les Indiens non soumis au régime d'un traité que pour ceux qui le sont. À part ces considérations, je désire ajouter que chacun des deux gouvernements, parties à cet accord, était bien au courant de la distinction entre les Indiens soumis au régime d'un traité et les Indiens non soumis au régime d'un traité, et je suis convaincu que s'ils avaient eu l'intention de limiter l'avantage de cette disposition aux Indiens soumis au régime d'un traité, ils auraient pris soin d'exprimer cette intention sans ambiguïté, comme ils auraient pu le faire très facilement, c'est-à-dire en utilisant le terme «Indiens de la province soumis au régime d'un traité».

Relativement au dernier point soulevé, il convient de mentionner que le juge Goodson a admis comme preuve dans l'affaire *Ferguson*, en 1993, une version préliminaire, datée du 9 janvier 1926, de l'accord entre le Canada et l'Alberta en faisant valoir qu'elle faisait partie de l'histoire législative qui a conduit à l'accord ratifié par les deux gouvernements. Cette version préliminaire renfermait la disposition suivante:

[TRADUCTION] 9. Que la province assure à tous les Indiens habilités à retirer des avantages d'un traité conclu entre la Couronne et toute bande ou toutes bandes d'Indiens, par lequel ces Indiens auront cédé à la Couronne des terres maintenant circonscrites dans les frontières de la province, le droit de chasser et de pêcher sur toutes les terres inoccupées de la Couronne administrées par la province citée dans les présentes, aussi librement et pleinement qu'ils auraient été autorisés à le faire si lesdites terres avaient continué à être administrées par le gouvernement du Canada.

Puisque cette version de l'accord fut par la suite abandonnée en faveur d'un

texte qui ne faisait pas mention d'un «traité», le juge Goodson en conclut que les rédacteurs avaient clairement l'intention de donner à «Indien» un sens plus large que celui d'Indien soumis au régime d'un traité.

Les dossiers d'archives renferment une autre version des accords de transfert, qui date de l'automne de 1929 et qui n'a pas été présentée dans l'affaire *Ferguson*. Cette version de l'accord entre les gouvernements du Canada et du Manitoba contient la même formulation que la version de janvier 1926 de l'accord avec l'Alberta. Comme dans le cas de l'accord avec l'Alberta, la version préliminaire a été remplacée par un texte qui excluait le mot «traité». Ces deux versions appuient, de toute évidence, l'opinion juridique d'Edwards arguant que si les parties aux accords avaient eu l'intention de limiter le droit exprimé à cet égard aux Indiens régis par un traité, elles auraient conservé la formulation originale.

Même si Edwards, le sous-ministre de la Justice, ne s'est pas intéressé directement à la question de savoir si le terme «Indiens» englobait ou non les Métis, il est clair qu'il devait penser à ces derniers lorsqu'il a rédigé sa seconde opinion en réponse à la lettre de M. Gray. Manifestement, il englobait les Métis et toutes les personnes d'ascendance indienne, lorsqu'il parlait des «Indiens non soumis au régime d'un traité».

Nous avons exposé plus haut les arguments en faveur de l'hypothèse selon laquelle le gouvernement fédéral savait que les Métis dépendaient de la faune pour leur subsistance. Vont également dans ce sens les règlements fédéraux spéciaux en matière de pêche pour la Saskatchewan, l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest, qui étaient en vigueur en 1930, de même que les décrets fédéraux pour les Territoires du Nord-Ouest en vigueur cette année-là.

Un autre argument en faveur de l'inclusion des Métis dans la *Loi constitutionnelle de 1930* réside dans le fait que le terme «Indien», au singulier ou au pluriel, n'a jamais été défini dans aucun des textes constitutionnels du Canada. Depuis la *Proclamation royale de 1763* jusqu'à la *Loi constitutionnelle de 1982*, les textes appuient fortement la thèse que le terme «Indiens» était utilisé au sens général pour désigner les peuples indigènes ou autochtones, et ce ne fut qu'en 1982 que le terme «peuples autochtones» l'a remplacé.

Nous n'avons donc apparemment aucune raison de croire que le terme «Indiens» a eu un autre sens dans les différents textes constitutionnels à mesure que la Constitution du Canada a évolué. À moins qu'on puisse démontrer le contraire, la meilleure méthode consiste à donner au même mot dans la même Constitution une signification identique. À ce propos, la Cour suprême du Canada a soutenu, en 1939, que les Inuit étaient visés par le paragraphe 91(24) et a déterminé par la suite qu'ils étaient également visés par la *Proclamation royale de 1763*[67].Il est fort probable que les tribunaux statueraient que les Inuit du nord du Manitoba sont compris dans le terme «Indiens» de l'accord de transfert et il est également probable que les Métis (expressément inclus dans le terme «peuples autochtones» de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*) seront aussi considérés comme des «Indiens» en vertu des accords de transfert et d'autres dispositions constitutionnelles, quel que puisse être leur mode de vie.

4.2 L'exploitation commerciale des ressources

—tre autochtone n'est pas incompatible avec l'idée de modernité. Certes, les formes d'exploitation traditionnelles des ressources — la chasse, la pêche et le piégeage — demeurent d'une importance économique primordiale pour certains Métis, et sont au cœur des valeurs culturelles de tous les Métis, mais la survie économique de la nation métisse dans le monde moderne dépend de sa capacité à exploiter les ressources naturelles sur une base commerciale, comme d'autres peuples le font partout dans le monde.

L'exploitation forestière, minière, pétrolière et gazière, la pêche commerciale, l'élevage de gibier, la culture de riz sauvage, le tourisme et la pourvoirie, de même que la production d'hydroélectricité et les entreprises manufacturières qui découlent de ces activités sont des possibilités que la nation métisse devrait pouvoir exploiter. Le développement commercial exige une assise territoriale importante et le pouvoir de prendre des décisions.

Pour garantir l'existence permanente d'une base de ressources sur laquelle ces activités pourraient se greffer, il va sans dire qu'il faudrait opter pour le développement durable. Mais, si l'on en juge par l'usage que les peuples autochtones en général et la nation métisse en particulier ont fait des ressources au cours des siècles, l'environnement ne sera pas plus menacé

sous la gouverne des Métis qu'il l'a été aux mains des non-autochtones.

4.3 Terres en milieu urbain

Des termes comme «assise territoriale autochtone» et «exploitation des ressources» évoquent une nature sauvage et des paysages agricoles. Ces types d'assises territoriales sont à coup sûr nécessaires aux Métis du Canada. Mais comme l'indiquent les statistiques présentées dans le chapitre 5, une proportion élevée de Métis sont des citadins. Ces Métis qui vivent dans les villes conservent à tout le moins un besoin culturel d'entretenir des liens avec les assises territoriales métisses non urbaines, en plus d'avoir besoin, comme tous les autochtones en milieu urbain, d'assises territoriales communes facilement accessibles, à des fins culturelles, sociales, récréatives, gouvernementales et commerciales, dans les villes où ils habitent. Un règlement satisfaisant des revendications territoriales des Métis doit par conséquent inclure une disposition en vue de doter les Métis d'installations communautaires en milieu urbain répondant à leurs besoins lorsque leur nombre le justifie.

4.4 Mise en œuvre

La mise en œuvre de politiques sur l'exploitation des ressources qui permettront l'instauration d'un développement commercial moderne durable associé à des pratiques de récolte plus traditionnelles nécessitera des stratégies perfectionnées de gestion. Parmi la gamme de stratégies coopératives qui seront requises en fonction des circonstances, mentionnons les ententes de compétence mixte avec d'autres gouvernements; les ententes intergouvernementales de partage des rentes, des redevances et des autres recettes provenant des ressources; les permis d'exploitation des ressources accordés aux entreprises de la nation métisse; les partenariats avec d'autres entreprises privées et publiques. Mais, pour que de tels arrangements prennent place, il faudra qu'un accord ou plusieurs accords relatifs aux revendications territoriales établissent des assises territoriales viables pour la nation métisse.

Notes:

1 Voir Paul L.A.H. Chartrand, *Manitoba's Métis Setlement Scheme of 1870*, Saskatoon, Native Law Centre, Université de la Saskatchewan, 1991; «Aboriginal Rights: The Dispossession of the Métis» (1991) 29 *Osgoode Hall Law Journal* 457; «The Obligation to Set Aside and Secure Lands for the 'Half-breed' Population Pursuant to Section 31 of the Manitoba Act, 1870», mémoire de ma”trise en droit, Université de la Saskatchewan, 1988; D.N. Sprague, *Canada and the Métis, 1869-1885*, Waterloo (Ontario), Wilfrid Laurier University Press, 1988; «Government Lawlessness in the Administration of Manitoba Land Claims, 1870-1877» (1980) 10 *Manitoba Law Journal* 415; Thomas Flanagan, *Metis Lands in Manitoba*, Calgary, University of Calgary Press, 1991; Gerhard Ens, «Métis Lands in Manitoba» dans *Manitoba History*, no 5, printemps 1983, p. 2.

2 Flanagan, *Metis Lands*, pp. 225 et 227.

3 Chartrand, *Manitoba's Métis*, mentionné à la note 1, p. 22.

4 Chartrand, *Manitoba's Métis*, p. 76.

5 Chartrand affirme, par exemple:

[TRADUCTION] La comparaison du sens de «bénéfice» avec le sens technique de «concession» révèle l'intention de fournir un avantage à tous les membres des familles par la voie d'un droit d'occupation, alors que les enfants n'obtiennent que des concessions de terres conformément aux objets d'un programme de colonisation réglementé des terres. (p. 32)

6 Voir Flanagan, *Metis Lands*, mentionné à la note 1, pp. 34-35 et 78 et suivantes.

7 *Acte relatif à l'affectation de certaines terres fédérales dans la province de Manitoba*, S.C. 1874, c. 20.

8 De fait, la concession aux «premiers colons» non métis avait été autorisée l'année précédente (*Acte pour autoriser des concessions gratuites de terres à certains colons primitifs et à leurs descendants, dans le territoire formant maintenant la province de Manitoba*, S.C. 1873, c. 37) dans une loi qui fut remplacée avant sa mise en œuvre par la loi de 1874; voir Dale Gibson,

«Was Section 31 Really Aimed at Extinguishing Métis Title?», document de travail réalisé pour la CRPA, 1994.

9 Sprague, *Canada and the Métis*, mentionné à la note 1.

10 Sprague, *Canada and the Métis*, p. 139.

11 Voir généralement Sprague, «Government Lawlessness», mentionné à la note 1.

12 Même sir John A. Macdonald reconnut devant le Parlement en 1885 que «désespérés de ne jamais obtenir leurs lettres patentes, la plupart des réclamants avait [sic] vendu leurs droits pour une bagatelle à des spéculateurs amis du gouvernement». *Débats de la Chambre des communes*, 6 juillet 1885, p. 3210.

13 Flanagan, *Metis Lands*, mentionné à la note 1, pp. 168 à 171.

14 Chartrand, *Manitoba's Métis*, mentionné à la note 1, pp. 138 à 144.

15 L'*Acte des Terres de la Puissance* [devenue par la suite la *Loi des terres fédérales*] fut promulguée en 1872, mais il ne mentionnait pas directement les Métis avant sa modification en 1879. La Loi de 1872 reconnaissait cependant le titre ancestral à l'article 42: «Aucune des dispositions du présent Acte concernant l'établissement des terres arables, ou la location des terres à bois, ou l'achat et la vente des terres minières, ne s'appliquera aux territoires à l'égard desquels le droit des Sauvages n'aura pas alors été éteint.»

16 Douglas Sanders, «A Legal Analysis of the Ewing Commission and the Métis Colony System in Alberta», Saskatoon, University of Saskatchewan Native Law Centre, 1978, p. 3. Les Territoires du Nord-Ouest englobaient à l'époque toutes les provinces actuelles des Prairies, à l'exception de la minuscule province du Manitoba.

17 Metis Association of Alberta et Joe Sawchuck, Patricia Sawchuck et Theresa Ferguson, *Metis Land Rights in Alberta: A Political History*, Edmonton, Metis Association of Alberta, 1981, pp. 38 et 118. Les auteurs mentionnent que le décret fut pris en raison de l'agitation croissante qui

culmina avec la rébellion du Nord-Ouest au printemps de 1885.

18 Cité dans Richard I. Hardy, «Metis Rights in the Mackenzie River District of the Northwest Territories» [1980] 1 C.N.L.R. à la p. 13.

19 Voir Hardy, «Metis Rights», pour une analyse des modalités à suivre pour présenter une demande de concession de terre.

20 Voir par exemple Hardy, «Metis Rights»; Sanders, «A Legal Analysis», mentionné à la note 16; Metis Association et coll., «Metis Land Rights», mentionné à la note 17; Frank Tough et Leah Dorion, «'The claims of the Half-breeds ... have been finally closed': A Study of Treaty Ten and Treaty Five Adhesion Scrip», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

21 Tough et Dorion, «The Claims of the Half-breeds», estiment que, pour les régions visées par le Traité 10 et le Traité 5, seulement 1% des certificats fonciers des Métis furent transformés en lettres patentes par les titulaires métis.

22 *Re Paulette*, [1973] 6 W.W.R. 97 à la p. 136 (Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest).

23 Pour une analyse de l'inclusion des Métis parmi les «Indiens» aux termes du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, voir le chapitre 5 du présent volume et l'annexe 5A. Quant à savoir si les Métis sont visés ou non par le *Décret en conseil sur la Terre de Rupert* de 1870, voir l'annexe 5B. On trouvera les observations de la Cour suprême dans l'arrêt *Guerin* c. *La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335 à la p. 376.

24 L'endossement en rouge était la procédure requise lorsqu'un acheteur ou un revendeur de certificats voulait prendre possession de la terre sans que le requérant métis soit personnellement présent. C'était une procédure essentielle puisque la résidence du demandeur métis du certificat pouvait se trouver à York Factory, au Manitoba, et l'emplacement des terres sur le territoire de la rivière de la Paix, en Alberta. Tough et Dorion, «'The Claims of the Half-breeds'», mentionné à la note 20.

25 Archives nationales du Canada (ANC), RG 10, vol. 4009, dossier 249, p. 462, pt. 1A, 24 octobre 1910.

26 Cité dans Metis Association et coll., *Metis Land Rights*, mentionné à la note 17, p. 92, dont s'inspire le passage ci-après.

27 Voir par exemple L. Heinemann, Association of Metis and Non-Status Indians of Saskatchewan, «A Research Report: An Investigation into the Origins and Development of the Metis Nation, the Rights of the Metis as an Aboriginal People, and their Relationship and Dealings with the Government of Canada», 31 mars 1984, Métis Nation of Saskatchewan Archives. D'autres cas de traitements injustes liés aux certificats sont présentés dans Metis Association et coll., *Metis Land Rights*, pp. 146 à 151.

28 Joseph E. Magnet, «Métis Land Rights in Canada», étude réalisée par la CRPA, 1993.

29 M. Ollivier, *Actes de l'Amérique du Nord britannique et statuts connexes, 1867-1962*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962, p. 180. Cet arrêté fait partie de la Constitution, car il est mentionné en annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982* sous le titre *Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique*.

30 *Report From the Select Committee on the Hudson's Bay Company*, imprimé sur ordre de la Chambre des communes les 31 juillet et 11 août 1857. Saskatchewan Archives Board (SAB), Government Publications Section, Shortt, F, 1060.43, G 78, C.1, p. 356. Isbister partit pour l'Angleterre en 1841 ou 1842, comme le montre sa réponse à la question 2402, p. 121.

31 Nous parlons ici exclusivement de la partie du territoire de la nation métisse de l'Ouest qui s'étend au nord de la frontière internationale entre le Canada et les États-Unis d'Amérique. Le foyer national traditionnel de la nation métisse comprend une partie considérable du centre-nord des États-Unis.

32 Extrait d'un mémoire présenté par une délégation de maires du nord-ouest de la Saskatchewan à l'Assemblée générale du Ralliement national des Métis, septembre 1986.

33 Décret en conseil C.P. 1927-1034, ANC, RG 2, vol. 1404.

34 Décret en conseil C.P. 1931-51.

35 Décret en conseil C.P. 1947-2567.

36 Décret en conseil C.P. 1939-1925.

37 *R.* c. *Rocher*, [1982] 3 C.N.L.R. 122 (Cour territorale des Territoires du Nord-Ouest); [1983] 3 C.N.L.R. 136 (Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest); [1985] 2 C.N.L.R. 151 (Cour d'appel des Territoires du Nord-Ouest).

38 *R.* c. *Rocher*, [1985] 2 C.N.L.R. 155.

39 ANC, RG 10, MR C-8535.

40 Alberta, *Enquiry into and Concerning the Problems of Health, Education and General Welfare of the Half-Breed Population of the Province of Alberta: Report*, Edmonton, 1936.

41 SAB, NR 1/2 120.

42 SAB, R 33.1,372 (999-16).

43 *R.* c. *Laprise*, [1978] C.N.L.B. (no 4) 118; [1978] 6 W.W.R. 85 (Cour d'appel de la Saskatchewan).

44 *R.* c. *McPherson*, [1992] 4 C.N.L.R. 144 (Cour provinciale du Manitoba); *R.* c. *Fiddler*, [1994] 4 C.N.L.R. 137 (Cour du Banc de la Reine du Manitoba).

45 *R.* c. *Fersugon*, [1993] 2 C.N.L.R. 148 (Cour provinciale de l'Alberta); [1994] 1 C.N.L.R. 117 (Cour du Banc de la Reine de l'Alberta).

46 *McPherson*, mentionné à la note 44, p. 156.

47 *R.* c. *Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075 à la p. 1099.

48 *Acte de la Terre de Rupert, 1868*, (R.-U.), c. 105, réimprimé dans L.R.C. 1985, appendice II, no 6.

49 *Traité no 10 et rapports des commissaires*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1966.

50 Décret en conseil C.P. 1906-1459, dans *Traité no 10*.

51 *Traité no 10*.

52 Enregistrement fait à Batoche en septembre 1976. M. Ross avait 18 ans lorsqu'il a assisté à l'assemblée avec le commissaire aux certificats à l'ële-à-la-Crosse.

53 Metis Family and Community Justice Services [Saskatchewan], «Governance Study: Metis Self-Government in Saskatchewan», étude réalisée pour la CRPA, 1993 (sans la note).

54 William Joseph a vécu dans la région visée par le Traité 6. Il avait 82 ans en 1977; il est entré dans le monde des esprits en 1978. M. Joseph, qui était à l'époque un sénateur de la Federation of Saskatchewan Indians (FSI), avait été fondateur et président de la Queen Victoria Treaty Protection Association, qui fusionna plus tard pour former la FSI. La citation est tirée de Clem Chartier, «British North America Act, 1930: The Legal Right to Hunt, Trap and Fish», 13 mars 1978, mémoire pour l'examen de la loi 390B.

55 *Laprise*, mentionné à la note 43.

56 Association of Métis and Non-Status Indians of Saskatchewan, Aboriginal Rights Research Questionnaire, 13 juillet 1976, Métis Nation of Saskatchewan Archives.

57 ANC, RG 23, vol. 366, dossier 3216, pt. 3.

58 *Traité no 10*, mentionné à la note 49, p. 6.

59 *Traité no 10*, p. 18.

60 ANC, RG 23, mentionné à la note 57, p. 17.

61 ANC, RG 23, p. 62.

62 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, Ottawa, MAINC, 1993.

63 *Ferguson*, mentionné à la note 45, p. 156.

64 *Sparrow*, mentionné à la note 47, p. 1107.

65 Note de Benj. Lawton, commissaire à la faune, à H.A. Craig, sous-ministre de l'Agriculture, 1er octobre 1930, ANC, RG 10, vol. 6820, dossier 492-4-2. La suite s'inspire de documents provenant de ce dossier.

66 (1932), 2 W.W.R. 377, pp. 344-345.

67 *Sigeareak E-1-53* c. *R.*, [1966] R.C.S. 645 à la p. 650.

Annexe D: Projet d'accord relatif à la nation métisse*

[TRADUCTION]

Accord relatif à la nation métisse entre

Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le Premier ministre

et

Sa Majesté la Reine du chef des provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario

et

le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, représentés par leurs premiers ministres respectifs

et

la nation métisse du Canada, représentée au niveau national par le Ralliement national des Métis, et au niveau provincial par la Pacific Métis Federation la Métis Nation of Alberta la Métis Society of Saskatchewan la Manitoba Métis Federation l'Ontario Métis Aboriginal Association la Métis Nation-Northwest Territories, représentées par leurs présidents respectifs

Attendu que, dans la région nord-ouest du Canada, est née la nation métisse, une nation à part entière, ayant sa propre langue, sa propre culture et ses propres formes d'autonomie gouvernementale;

Attendu que, historiquement, la nation métisse a cherché à conclure des ententes avec le Canada pour la protection de ses droits territoriaux et autres;

Attendu que les Métis ont été formellement reconnus dans la Loi de 1870 sur le Manitoba et la Loi des terres fédérales;

Attendu que les droits ancestraux, existants ou issus de traités, des peuples autochtones, notamment les Métis, sont reconnus et confirmés dans la Loi constitutionnelle de 1982;

Attendu que la nation métisse, le Canada et les provinces conviennent qu'il est juste et souhaitable de reconnaître le rôle joué par les Métis dans la fédération canadienne et que des mesures sont nécessaires pour renforcer leur position au sein de la fédération canadienne;

Attendu que les Métis du Canada ont contribué et continuent de contribuer au développement et à la prospérité du Canada;

Attendu que la nation métisse, le Canada et les provinces conviennent qu'il est nécessaire et souhaitable de définir leurs rôles et obligations respectifs à l'égard les uns des autres;

À ces causes, les représentants de la nation métisse, ceux du Canada et ceux des provinces conviennent de l'accord suivant1:

1. Définitions

Pour la nation métisse et aux fins du présent accord,

a) «Métis» désigne une personne autochtone qui se présente elle-même comme Métisse, qui n'est pas un Indien ou un Inuit et qui est un descendant des Métis qui ont reçu ou avaient le droit de recevoir des concessions et/ou un certificat aux termes des dispositions, édictées à divers moments, de la Loi de 1870 sur le Manitoba ou de la Loi des terres fédérales.

b) «nation métisse» désigne la communauté des Métis visés à l'alinéa a) et les personnes d'ascendance autochtone qui sont acceptées par cette communauté.

c) «coûts différentiels d'application des programmes» désigne les coûts afférents aux programmes nouveaux ou améliorés destinés exclusivement aux Métis et appliqués par des institutions gouvernementales métisses, en sus des coûts des programmes remplacés par ces programmes nouveaux

ou améliorés.

d) «paiements de transfert» désigne les transferts financiers effectués en faveur d'institutions gouvernementales métisses par le Canada ou par les provinces, que ce soit sous la forme de subventions globales, d'un partage des coûts, d'un financement préétabli ou de méthodes apparentées, et destinés à défrayer les coûts des institutions gouvernementales métisses.

e) «coûts directs des institutions gouvernementales métisses établies à la suite d'ententes sur l'autonomie gouvernementale» désigne les coûts de mise en place et de fonctionnement des structures établies pour soutenir l'autonomie gouvernementale des Métis, notamment les commissions et les organes législatifs, mais à l'exclusion des coûts de fonctionnement des organisations établies pour appliquer les programmes.

f) «provinces» désigne les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Alberta, ainsi que les Territoires du Nord-Ouest.

g) «institution gouvernementale métisse» désigne une institution établie conformément à une entente sur l'autonomie gouvernementale.

h) «négociations relatives à l'autonomie gouvernementale» désigne les négociations visées au paragraphe 35.2(1) de la Loi constitutionnelle de 1982.

2. Recensement et registre métis

Le Canada et les provinces contribueront des ressources à la nation métisse en vue d'un recensement de la nation métisse, notamment en assumant les coûts d'administration et de tenue d'un registre national sous le contrôle de la nation métisse. Ce processus, qui comportera un droit d'appel, sera établi au moyen de négociations multilatérales entreprises par les parties au présent accord.

3. Négociations relatives à l'autonomie gouvernementale

a) Sans préjudice des obligations du gouvernement du Canada et des

provinces aux termes de l'article 35.2 de la Loi constitutionnelle de 1982, le gouvernement du Canada, les représentants de la nation métisse et les provinces s'engagent à négocier de bonne foi la mise en oeuvre du droit à l'autonomie gouvernementale, y compris les aspects suivants:

i) le champ de compétence;

ii) les arrangements économiques et financiers, dans le dessein de conclure des ententes tripartites d'autonomie gouvernementale précisant la relation entre la nation métisse, le Canada et les provinces.

b) Pour les Territoires du Nord-Ouest, les négociations prendront la forme de négociations de revendications territoriales globales, de traités ou d'autonomie gouvernementale et comprendront comme parties à la fois les Métis et les Indiens.

c) Nonobstant l'alinéa b), l'alinéa a) s'appliquera aux Territoires du Nord-Ouest

i) dans les régions géographiques où une bande indienne engage des négociations sur des droits territoriaux issus de traités, lorsque les Métis de la région géographique visée ne peuvent pas ou décident de ne pas participer à ces négociations;

ii) un an après la date d'entrée en vigueur du présent accord, sauf pour les régions des Territoires du Nord-Ouest visées par un règlement de revendications territoriales globales, un traité ou une entente d'autonomie gouvernementale auxquels à la fois des Métis et des Indiens sont parties ou lorsque des négociations sont en cours à ces fins.

4. Terres et ressources naturelles

Dans le contexte des négociations visant l'autonomie gouvernementale,

a) le Canada et les provinces s'engagent, le cas échéant, à donner aux Métis et aux institutions gouvernementales métisses un accès à des terres et à des ressources naturelles;

b) dans le cas des terres, le Canada et les provinces, sauf l'Alberta, s'engagent à offrir leur juste part de terres de la Couronne en vue de leur transfert aux institutions gouvernementales métisses;

c) la valeur des transferts et de l'accès visés au présent article sera prise en considération dans les négociations relatives à l'autonomie gouvernementale;

d) le Canada et les provinces s'engagent à discuter avec les représentants de la nation métisse l'établissement d'un processus de négociation relative aux terres.

Eu égard à ce qui précède, il est reconnu que l'Alberta a négocié et transféré aux Métis de l'Alberta 1,28 million d'acres de terre en fief simple et s'est engagée à dépenser 310 millions de dollars sur une période de 17 ans, en application de l'accord entre l'Alberta et les Métis sur les terres d'établissement.

5. Aspects matériels des négociations

Le Canada et les provinces s'engagent à mettre à la disposition des représentants de la nation métisse des ressources suffisantes pour leur permettre de participer aux négociations tripartites relatives à l'autonomie gouvernementale.

6. Dévolution

Dans les négociations relatives à l'autonomie gouvernementale, le Canada et les provinces négocieront le transfert, aux institutions gouvernementales métisses, de la partie des programmes et services autochtones actuellement offerts aux Métis.

7. Coûts des institutions

Le Canada s'engage à supporter une part substantielle des coûts directs des institutions gouvernementales métisses établies à la suite d'ententes sur l'autonomie gouvernementale. Les provinces et la nation métisse supporteront la partie restante des coûts. La part de la nation métisse dans

la partie restante des coûts sera établie dans les négociations relatives à l'autonomie gouvernementale, compte tenu de la capacité des gouvernements métis de produire des revenus à partir de leurs propres sources.

8. Coûts différentiels nets d'application des programmes

Le Canada s'engage à supporter sa part des coûts différentiels nets d'application des programmes découlant d'ententes sur l'autonomie gouvernementale. Les provinces et la nation métisse supporteront la partie restante des coûts. La part de la nation métisse dans la partie restante des coûts sera établie dans les négociations relatives à l'autonomie gouvernementale, compte tenu de la capacité des gouvernements métis de produire des revenus à partir de leurs propres sources.

9. Paiements de transfert

Dans le contexte des négociations relatives à l'autonomie gouvernementale,

a) le Canada et les provinces s'engagent à faire aux institutions gouvernementales métisses les paiements de transfert qui leur permettront d'établir et d'offrir des programmes et des services aux Métis;

b) ces paiements de transfert aideront les institutions gouvernementales métisses à établir des programmes et des services similaires à ceux dont bénéficient les autres peuples autochtones.

10. Maintien des engagements existants

a) Le Canada ne réduira pas, à la suite de la signature du présent Accord ou de l'entrée en vigueur de l'article 91A de la Loi constitutionnelle de 1867, le financement ou les services fournis aux peuples autochtones du Canada.

b) Le Canada et les provinces ne réduiront pas, à la suite de la signature du présent Accord ou de l'entrée en vigueur de l'article 91A de la Loi constitutionnelle de 1867, le financement ou les services fournis aux Métis.

11. Établissements métis de l'Alberta

Sans préjudice du droit de représentation de la nation métisse dans les affaires générales, le présent accord reconnaît que le Conseil général des établissements métis de l'Alberta a le droit exclusif de négocier, de conclure et d'appliquer les ententes intergouvernementales relatives aux terres, aux membres et à l'autonomie gouvernementale des établissements métis de l'Alberta.

12. Égalité des sexes

Les droits et avantages visés au présent accord sont garantis également aux personnes des deux sexes.

13. Non-dérogation

a) Le présent accord n'aura pas pour effet d'abolir l'un quelconque des droits, ancestraux ou issus de traités, qui appartiennent aux autochtones du Canada, ni d'abolir l'une quelconque de leurs libertés.

b) Aucune disposition du présent accord ne s'applique à un peuple autochtone qui n'est pas visé par ses dispositions.

14. Nature de l'instrument et certitude juridique[2]

Lorsque le gouverneur général aura, sous le grand sceau du Canada, promulgué des modifications à la Constitution du Canada, qui comprennent une modification de la Loi constitutionnelle de 1982 reconnaissant le droit inhérent des peuples autochtones du Canada à l'autonomie gouvernementale, et qu'entrera en vigueur l'article 91A de la Loi constitutionnelle de 1867 précisant que tous les peuples autochtones du Canada sont visés au paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867, le gouvernement du Canada recommandera au parlement, et les gouvernements des provinces recommanderont à leurs législatures, de légiférer ou de prendre toute autre mesure nécessaire pour confirmer que le présent accord est approuvé, qu'il lie juridiquement Sa Majesté et qu'il est à la fois exécutoire et justiciable. L'accord figurera en annexe des textes législatifs adoptés.

15. Application de l'accord politique relatif aux questions constitutionnelles autochtones

Les dispositions de l'accord politique relatif aux questions constitutionnelles autochtones et celles de l'accord proposé sur les processus de négociation s'appliqueront à la nation métisse. Dans les cas où les dispositions de l'accord relatif à la nation métisse sont plus précises ou concernent des questions qui ne sont pas abordées dans l'accord politique relatif aux questions constitutionnelles autochtones ni dans l'accord proposé sur les processus de négociation, les dispositions de l'accord relatif à la nation métisse priment.

16. Représentation de la nation métisse

a) La nation métisse est représentée au niveau national par le Ralliement national des Métis. La représentation provinciale et territoriale de la nation métisse comprend la Pacific Métis Federation, la Métis Nation of Alberta, la Métis Society of Saskatchewan, la Manitoba Métis Federation, l'Ontario Métis Aboriginal Association et la Métis Nation-Northwest Territories, agissant à titre soit collectif, soit individuel, selon les exigences du contexte, ou les organisations, organes législatifs ou gouvernements métis qui leur succéderont.

b) Les parties conviennent que :

i) les ententes sur l'autonomie gouvernementale qui sont visées dans le présent accord ne seront négociées que par des représentants dûment mandatés de la nation métisse directement concernée et, plus précisément, des représentants dûment mandatés des communautés de la nation métisse;

ii) les moyens à privilégier pour régler les questions se rapportant à la représentation des Métis aux fins de leur participation aux négociations relatives à l'autonomie gouvernementale consisteront à appliquer les procédures internes de la nation métisse;

iii) à la demande d'un groupe de Métis, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux concernés pourront participer avec la nation

métisse à un processus informel et convenu de part et d'autre, pour résoudre un problème de représentation qui n'aurait pu être résolu au niveau interne.

17. Procédure de ratification

Le présent accord sera tenu pour avoir été ratifié par la nation métisse à l'adoption d'une nation en bonne et due forme en ce sens par une assemblée extraordinaire de représentants élus de la nation métisse, définie dans le présent accord..

Yvon Dumont, président
Ralliement national des Métis
Manitoba Métis Federation

Norm Evans, président
Pacific Métis Federation

Larry Desmeules, président
Métis Nation of Alberta

Gerald Morin, président
Métis Society of Saskatchewan

Gary Bonnet, président
Métis Nation— Northwest Territories

Ron Swain, président
Ontario Métis Aboriginal Association

_____
Colombie-Britannique

_____
Alberta

_____
Saskatchewan

_____
Manitoba

_____
Ontario

_____
Canada

_____
Territoires du Nord-Ouest

Notes:

***** Ce document constitue l'ultime version de l'Accord relatif à la nation

métisse, datée du 7 octobre 1992, devant être soumise à l'examen final des premiers ministres et des dirigeants autochtones.

1 Les dispositions se rapportant aux modifications constitutionnelles proposées sont à l'étude en attendant que le texte juridique et l'accord politique général soient dans leur forme finale.

2 Le Canada et la Colombie-Britannique ont indiqué qu'ils déposeront un texte législatif.

Annexe 5E: Extraits du projet de texte juridique de l'Accord de Charlottetown, en date du 9 octobre 1992

Modification proposée de la Loi constitutionnelle de 1867

12. La même loi est modifiée par insertion, après l'article 95, de ce qui suit:
[…]

95E. Dans le cadre de l'article 91A, la Législature de l'Alberta et le Parlement du Canada ont compétence pour légiférer en ce qui concerne les Métis et les terres de peuplement des Métis en Alberta, les dispositions des lois du Parlement l'emportant toutefois sur les dispositions incompatibles des lois de l'Alberta..

Modification proposée de la Loi sur l'Alberta

23. La Loi sur l'Alberta est modifiée par insertion, après l'article 24, de ce qui suit:

Définitions

«24.1 (1) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article. «Conseil général des établissements métis»

«Conseil général des établissements métis» Le conseil dénommé Métis Settlements General Council constitué par la loi de l'Alberta sur les établissements métis intitulée Métis Settlements Act.

«terres de peuplement des Métis»

«terres de peuplement des Métis» Les biens-fonds détenus en fief simple par le Conseil général des établissements métis aux termes de lettres patentes délivrées par Sa Majesté du chef de l'Alberta.

Expropriation

(2) Ni Sa Majesté du chef du Canada, si ce n'est avec l'agrément du gouverneur général en conseil après consultation du Conseil général des

établissements métis par le gouvernement du Canada, ni Sa Majesté du chef de l'Alberta, ni personne d'autre ne peut acquérir par voie d'expropriation le domaine en fief simple sur des terres de peuplement des Métis, ni un intérêt de rang inférieur au fief simple sur ces terres, sauf, dans ce dernier cas, selon les modalités prévues par la loi de l'Alberta sur la protection des terres de peuplement des Métis intitulée Métis Settlements Land Protection Act. Protection contre l'exécution

(3) Le domaine en fief simple sur ces terres ne peut être saisi ni vendu en application d'une procédure judiciaire ou extra-judiciaire, notamment sur ordonnance d'un tribunal ou bref d'exécution.

Restriction: législature

(4) La législature ne peut, sans l'agrément du Conseil général des établissements métis, légiférer pour :

a) modifier ou abroger la loi de l'Alberta intitulée Métis Settlements Land Protection Act;

b) modifier ou révoquer des lettres patentes octroyant des terres de peuplement des Métis à ce conseil;

c) dissoudre le conseil ou modifier sa composition de manière que ses membres ne fassent pas partie des établissements.

Restriction: Parlement du Canada

(5) Le Parlement du Canada ne peut, sans l'agrément du Conseil général des établissements métis, légiférer pour dissoudre celui-ci ou modifier sa composition de manière que ses membres ne fassent pas partie des établissements. Application du droit

(6) Le présent article n'a pas pour effet, sauf dans la mesure nécessaire à sa mise en oeuvre, de limiter l'application du droit albertain ou fédéral ni la compétence attribuée à la Législature de l'Alberta ou au Parlement du Canada de légiférer, dans les limites ou pour les besoins de la province, en ce qui concerne les terres de peuplement des Métis et les activités qui s'y exercent ou s'y rapportent.

Non-dérogation

(7) Le présent article ne porte pas atteinte aux droits visés à la partie II de la Loi constitutionnelle de 1982.»

Annexe 5F: Correspondance relative aux Métis du Labrador

Traduction d'une lettre du 17 février 1994 de Harry W. Daniels, ancien président du Conseil national des autochtones du Canada, à Kirby Lethbridge, président de la Labrador Métis Association, portant sur l'application de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 *aux Métis qui ne sont pas membres de la nation métisse de l'Ouest.*

En réponse à votre demande formulée ainsi: «Que signifiait le mot 'Métis' lorsqu'il a été inséré dans la Constitution du Canada?», permettez-moi de vous indiquer ce qui suit.

D'abord, je voudrais vous dire qu'à ce moment-là, j'étais président du Conseil national des autochtones du Canada, qui constituait une fédération des organisations représentant les Métis et les Indiens non inscrits, du Yukon jusqu'à Terre-Neuve. En tant que président, il m'incombait de négocier les changements constitutionnels au nom des membres du Conseil national des autochtones du Canada.

Le 30 janvier 1981, lorsqu'on s'est entendu pour que les Indiens, les Inuit et les Métis soient expressément désignés comme peuples autochtones, dans la disposition qui est maintenant le paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, c'est sur ma requête insistante qu'ils ont été ainsi désignés.

Pour ce qui est de la mention du mot «Métis», il était entendu à ce moment-là que ce mot englobait les organisations membres et leurs adhérents, c'est-à-dire ceux qui se considéraient comme Métis. On estimait que le fait pour quelqu'un de se considérer comme Métis était un droit que l'on ne pouvait

d'aucune fa•on usurper. Il était entendu également que le mot «Métis» ne se rattachait à aucune région géographique particulière, puisque les autochtones d'un océan à l'autre voyaient dans cette désignation la spécificité de leurs rapports au monde.

Le ministre de la Justice d'alors, aujourd'hui premier ministre du Canada, le très honorable Jean Chrétien, avait conclu l'entente finale, et je me rappelle très bien avoir déclaré que l'ensemble de notre peuple était inclus dans le mot «Métis», aussi bien ceux qui se présentent comme «Métis» que ceux qui se donnent l'appellation erronée d'«Indien non inscrit». À ce moment-là, nous entretenions une idée plus conciliante de ce qu'était et est encore aujourd'hui une personne métisse, une idée qui allait à l'encontre des vues de juristes d'historiens révisionnistes et qui n'ont pas pris part au processus.

À mon avis, les gens du Labrador qui se disent Métis expriment leur droit de se considérer comme des autochtones et sont au nombre de ceux que je suis parvenu à faire inclure dans la Constitution en 1981, et ils devraient pouvoir exercer tous les droits qui leur reviennent en tant qu'autochtones.

J'espère que cette courte lettre répond à votre question et qu'elle vous sera utile. Si cela est nécessaire, je suis disposé à témoigner sous serment que ce qui précède est une déclaration véridique. N'hésitez surtout pas à m'appeler si vous voulez d'autres éclaircissements ou d'autres informations.

Fraternellement, Harry W. Daniels
Président honoraire, Conseil national des autochtones du Canada
Membre du conseil d'administration de la Metis Society of Saskatchewan

Traduction d'une lettre du 18 mars 1994 de Ray Hawco, secrétaire adjoint du Cabinet (Politique autochtone), gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, exposant la position de ce gouvernement quant au statut des Métis dans cette province

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador
Conseil exécutif
Secrétariat des affaires gouvernementales

Le 18 mars 1994

Madame Linda Jordan
Secrétaire de la Commission Commission royale sur les peuples autochtones
C.P. 1993
Succursale B
Ottawa
K1P 1B2

Madame,

Je vous remercie de votre invitation à participer au Cercle métis, les 5 et 6 avril 1994. Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador sait que certains habitants d'origine autochtone de la province se présentent comme des Métis, mais il ne leur reconnaît pas le statut de Métis au sens du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Par conséquent, nous devons décliner votre aimable invitation. En revanche, nous serions intéressés à recevoir des exemplaires des documents de travail qui seront distribués aux participants.

Veuillez agréer, Madame, avec mes vœux de succès pour votre réunion, l'expression de mes salutations distinguées.

Le secrétaire adjoint du Cabinet (Politique autochtone),

Ray Hawco

Lettre du 18 mars 1994 de Ray Hawco, secrétaire adjoint du Cabinet (Politique autochtone), gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, exposant la position de ce gouvernement quant au statut des Métis dans cette province

[TRADUCTION]

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

Conseil exécutif Secrétariat des affaires gouvernementales
Le 18 mars 1994

Madame Linda Jordan
Secrétaire de la Commission Commission royale sur les peuples autochtones
Succursale B
Ottawa
K1P 1B2

Madame, Je vous remercie de votre invitation à participer au Cercle métis, les 5 et 6 avril 1994. Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador sait que certains habitants d'origine autochtone de la province se présentent comme des Métis, mais il ne leur reconnaît pas le statut de Métis au sens du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Par conséquent, nous devons décliner votre aimable invitation. En revanche, nous serions intéressés à recevoir des exemplaires des documents de travail qui seront distribués aux participants. Veuillez agréer, Madame, avec mes vœux de succès pour votre réunion, l'expression de mes salutations distinguées. Le secrétaire adjoint du Cabinet

(Politique autochtone),

Ray Hawco

6

Le Nord

DANS LE NORD, nous nous sommes trouvés devant un paradoxe. D'une part, le Nord est la région du Canada où les peuples autochtones en sont arrivés à exercer le plus d'influence sur le plan politique et la plus grande emprise sur la création d'institutions appropriées à leur culture et à leurs besoins. D'autre part, le Nord n'est guère maître de sa destinée, car ce sont des intérêts situés à l'extérieur de la région et, dans certains cas, du pays qui détiennent la plupart des leviers du pouvoir politique et économique[1].

Malgré ce paradoxe, de grandes possibilités subsistent. Depuis quelques années, on assiste dans certaines parties du Nord à un processus de réforme démocratique des institutions politiques unique en son genre. Pendant les travaux de la Commission, les efforts déployés par de nombreuses personnes ont abouti. En 1991, les Inuit de l'est des Territoires du Nord-Ouest ont conclu avec le gouvernement fédéral un accord sur les revendications territoriales globales et commencé simultanément à jeter les bases d'un nouveau territoire dans leur terre natale[2]. Les Inuit et les représentants du gouvernement emploient à l'heure actuelle divers moyens pour planifier la forme et la structure du Nunavut, qui verra le jour en 1999 par suite de la partition des Territoires du Nord-Ouest. À l'époque de la planification du Nunavut et des négociations menées à cette fin, les habitants de la partie occidentale des Territoires du Nord-Ouest ont participé eux aussi à un débat public et à une réflexion en vue de définir les futures ententes politiques dans cette région. (Le nom du nouveau territoire qui sera créé à l'Ouest n'a pas été choisi — au moment d'écrire ces lignes, un comité de représentants de la Législature des Territoires du Nord-Ouest recevait des suggestions — mais la région est souvent appelée «Denendeh», terme qui signifie «la terre du peuple» en langues dénées.) Les peuples de l'Ouest — Inuvialuit et Dénés, Métis et non-autochtones — possèdent une culture beaucoup plus hétérogène que celle de leurs voisins de l'Est, mais au Denendeh aussi, les habitants sont près d'en arriver à un consensus sur de grandes questions constitutionnelles[3].

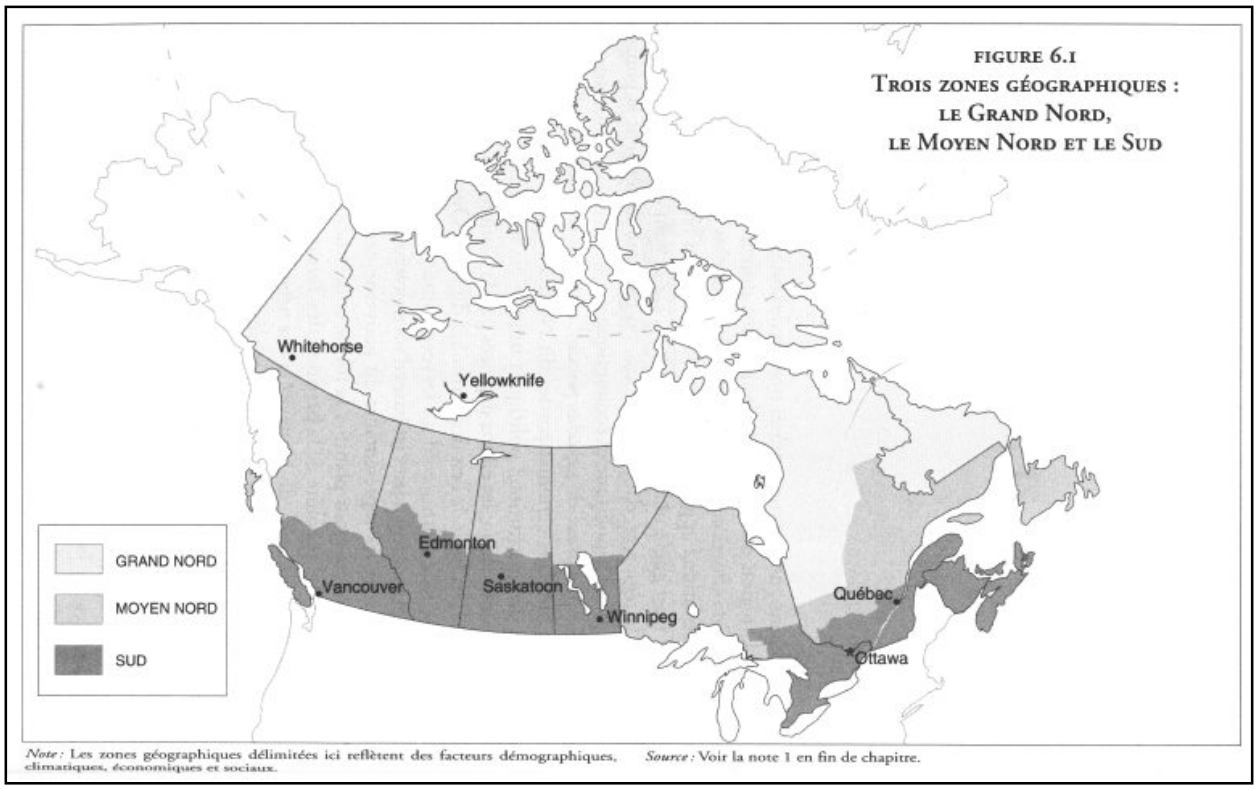


FIGURE 6.1
TROIS ZONES GÉOGRAPHIQUES : LE GRAND NORD, LE MOYEN NORD ET LE SUD

Note : Les zones géographiques délimitées ici reflètent des facteurs démographiques, climatiques, économiques et sociaux. *Source :* Voir la note 1 en fin de chapitre.

Au Yukon, les Premières nations représentées par le Conseil des Indiens du Yukon ont négocié une nouvelle forme d'accord très décentralisé sur les revendications territoriales globales. Dans ce domaine, les Inuit du Labrador ont ouvert la voie en obtenant de la province qu'elle leur transfère l'administration des dépenses sociales, en attendant l'aboutissement des négociations sur les revendications territoriales. Dans le nord du Québec, les Inuit et les Cris ont été les signataires du premier accord moderne sur les revendications territoriales globales au Canada et ils comptent maintenant à leur actif près de 20 années d'innovations, de recherches et d'évolution politique. D'autres nations — les Innus du Labrador et les peuples autochtones du nord de nombreuses provinces — n'en sont pas encore arrivées, sur le plan politique, à conclure de nouvelles ententes régionales ou provinciales. En de nombreux endroits, cependant, on n'a pas ménagé les efforts sur ce front, non plus qu'en matière de développement économique et social.

L'évolution politique observée au cours des 20 dernières années dans certaines parties du Nord canadien est saisissante. Une vision de l'avenir commence à prendre forme. Toutefois, en ce qui concerne l'avenir économique et social des collectivités du Nord, il ne serait pas prudent de se satisfaire de la situation actuelle.

Comme nous l'avons affirmé au chapitre 5 du volume 2, toute autonomie

gouvernementale sans viabilité économique est vide de sens. Le développement économique et l'autonomie gouvernementale sans le bien-être collectif des communautés autochtones sont tout aussi inacceptables. Les habitants du Nord nous ont expliqué ces corrélations à maintes reprises et nous souscrivons à leur point de vue. Nous sommes conscients du travail accompli au chapitre du développement constitutionnel concerté et de la résolution des différends par les habitants autochtones et non autochtones du Nord. Comme eux, nous sommes d'avis que le développement économique et la gérance de l'environnement sont des compléments essentiels au développement politique.

L'assise économique la plus durable dans le nord du Canada est l'économie mixte, appelée également économie traditionnelle, économie mixte traditionnelle, économie intérieure ou économie informelle. Dans l'économie mixte, les ménages touchent des revenus de diverses provenances (salaires, transferts sociaux, production artistique et artisanale), tout en bénéficiant de revenus en nature provenant de l'exploitation des ressources de la terre et en concentrant leurs efforts dans un secteur ou l'autre selon la situation du moment. Les revenus en espèces sont partagés à l'occasion; la nourriture l'est très souvent[4]. L'économie mixte, qui constitue la structure économique dominante de la plupart des collectivités autochtones, est de loin la plus stable. La durabilité de cette économie témoigne de sa stabilité depuis les premiers jours où la traite des fourrures a suscité dans le Nord des débouchés liés à l'économie monétaire. Cette stabilité est principalement attribuable à sa souplesse et à son adaptabilité, qui permettent aux producteurs de tirer parti de différents débouchés. (Voir le chapitre 5 du volume 2 sur le développement économique, ainsi que les sections ultérieures du présent chapitre.) À notre avis, le soutien de l'économie mixte traditionnelle s'avère le moyen le plus efficace de favoriser la vitalité économique des collectivités du Nord.

Les revenus en espèces, et par conséquent les emplois rémunérés, sont essentiels au fonctionnement de l'économie mixte. Dans le Nord, les emplois rémunérés sont en général fournis par trois secteurs: 1) les administrations publiques fédérale, territoriales et municipales; 2) les petites entreprises (surtout de service), notamment dans le domaine du tourisme; 3) les mines[5]. Pour que l'économie mixte demeure prospère, il faut absolument que les autochtones aient accès à des emplois rémunérés dans tous ces secteurs et que ces activités génératrices de revenus se poursuivent sans nuire à la récolte des ressources fauniques et aux autres activités d'exploitation des ressources de la terre. Dand le Nord, l'adoption en matière de gérance de l'environnement d'une approche globale, internationale, garantissant la viabilité de l'économie mixte pour les générations futures constitue un aspect important de la

réalisation de cette condition.

Enfin, nous tenons à souligner combien il est important d'accorder une attention soutenue au développement humain. Le taux de chômage chez les autochtones du Nord est beaucoup plus élevé que chez leurs voisins non autochtones et, comme la population autochtone de cette région est jeune, tout porte à croire que le nombre d'autochtones sans emploi ou sous-employés augmentera. Ce sont les stratégies de développement économique fondées sur l'économie mixte traditionnelle qui sont le plus susceptibles d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes dans le Nord. Pour que ceux qui seront appelés à diriger les nouveaux gouvernements, à participer au développement économique et à protéger l'environnement soient bien préparés à s'acquitter des tâches qui les attendent, nous recommandons quelques mesures visant à créer le maximum de possibilités pour le développement individuel, pendant que se déroulent ces processus essentiels.

1. La vie dans le Nord

Le Nord est la terre ancestrale des Inuit, des Inuvialuit, des Tutchonis du Nord et du Sud, des Hans, des Kaskas, des Tlingits, des Tagish, des Gwich'ins, des Cris et des Innus, ainsi que des Dénés Sahtu, des Dénés Deh Cho, des Dénés Tlii Cho (Dogribs), des Dénés Sayisi et des Métis, entre autres. Environ 36% de la population autochtone du Canada vit dans le Nord territorial et dans le nord des provinces (voir tableau 6.1). Dans de nombreuses régions, les autochtones dépassent en nombre les non-autochtones. Presque partout dans le Nord, ils sont assez nombreux pour influer sur le mode de vie des personnes qui migrent vers cette région et pour former une puissante majorité de votants. Comme l'indique le tableau 6.2, les autochtones forment la majorité de la population des Territoires du Nord-Ouest (avec ou sans le Nunavut) et du nord de la Saskatchewan. Ils constituent de fortes majorités dans le nord du Québec, au Manitoba, au Labrador, au Yukon et en Alberta.

La plupart des collectivités du Nord sont peu peuplées. Sur les 928 collectivités qu'on y trouve, 584 comptent moins de 1000 habitants et 288, moins de 300 (voir tableaux 6.3, 6.4 et 6.5). En règle générale, la proportion d'habitants autochtones est inversement proportionnelle à la taille de la collectivité.

TABLEAU 6.1
Population s'identifiant comme autochtone selon la région, 1991

	Population s'identifiant comme autochtone	
	Nbre	**%**
Canada	720 600	100,0
Ensemble du Nord	260 400	36,1
Grand Nord	70 100	9,7
Moyen Nord	190 300	26,4
Sud	460 200	63,9

Note : Les chiffres ont été rajustés pour tenir compte du sous-dénombrement lors de l'EPA de 1991.

Source : M.J. Norris et coll., «Projections of the Population with Aboriginal Identity in Canada, 1991-2016», étude réalisée par Statistique Canada pour la CRPA, février 1995.

TABLEAU 6.2
Population s'identifiant comme autochtone par rapport à l'ensemble de la population, 1991

	Ensemble de la population	Population autochtone[1] par rapport à l'ensemble de la population (%)
Ensemble du Nord	1 691 120	13,4
Grand Nord	152 130	39,9
Yukon	27 800	16,3
Territoires du Nord-Ouest[2]	57 650	60,0
Québec	36 310	41,1
Labrador	30 375	22,1
Moyen Nord	1 538 990	10,7
Québec	557 635	3,3
Ontario	461 740	9,1
Manitoba	64 165	44,9
Saskatchewan	26 735	93,8
Alberta	173 305	16,1
Colombie-Britannique	255 410	9,1

Notes
grand Nord = Yukon, Territoires du Nord-Ouest, nord du Québec et Labrador.
Moyen Nord = grosso modo la moitié supérieure des provinces de l'Ouest, le nord de l'Ontario, et la portion du Québec située au nord du Québec urbanisé et au sud de ce que l'on considère comme le Grand Nord au Québec (voir figure 6.1).
1. Pour faciliter les comparaisons, les chiffres relatifs à la population s'identifiant comme autochtone n'ont pas été rajustés parce que les chiffres obtenus lors du recensement de 1991 pour l'ensemble de la population n'ont pas été rajustés eux non plus. De toute façon, les pourcentages ne seraient guère modifiés par de tels rajustements.
2. Comprend le Nunavut, où la population totale est de 21 245 habitants, et la population s'identifiant comme autochtone, de 17 795 habitants (83,8 %).

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales; Recensement de 1991, no 93-304 au catalogue.

TABLEAU 6.3
Population totale : nombre de collectivités selon la taille de la population et la région géographique, 1991

	Nombre de collectivités selon la taille de la population*				
	Exclusions*	**1-299**	**300-999**	**1000 et +**	**Total**
Grand Nord					
Labrador	0	6	16	4	26
Québec	9	7	11	11	38
Yukon	2	26	7	1	36
Territoires du Nord-Ouest	2	29	27	13	71
TotalGrand Nord (%)	**13 (7,6)**	**68 (39,8)**	**61 (35,7)**	**29 (17,0)**	**171 (100)**
Moyen Nord					
Québec	15	49	102	88	254
Ontario	27	52	49	56	184
Manitoba	5	13	16	18	52
Saskatchewan	10	21	22	7	60
Alberta	4	27	17	28	76
Colombie-Britannique	14	58	29	30	131
Total Moyen Nord (%)	**75 (9,9)**	**220 (29,1)**	**235 (31,0)**	**227 (30,0)**	**757 (100)**
Ensemble du Nord (%)	**88 (9,5)**	**288 (31,0)**	**296 (31,9)**	**256 (27,6)**	**928 (100)**

Note * Population se chiffrant à zéro ou sans objet et réserves où le dénombrement a été incomplet en Ontario (18), en Alberta (3) et au Yukon (1).

Source : Statistique Canada, Recensement de 1991, no 93-304 au catalogue.

TABLEAU 6.4

Population d'origine autochtone : nombre de collectivités selon la taille de la population et la région géographique, 1991

	Nombre de collectivités selon la taille de la population*			
	40-299	**300-999**	**1000+**	**Total**
Grand Nord				
Labrador	11	4	1	16
Québec	10	15	3	28
Yukon	18	1	1	20
Territoires du Nord-Ouest	22	28	10	60
TotalGrand Nord (%)	61 (49,2)	48 (38,7)	15 (12,1)	124 (100)
Moyen Nord				
Québec	54	23	4	81
Ontario	71	31	8	110
Manitoba	12	11	11	44
Saskatchewan	21	18	4	43
Alberta	33	17	5	55
Colombie-Britannique	49	33	6	88
Total - Moyen Nord (%)	240 (58,4)	133 (32,4)	38 (9,2)	411 (100)
Ensemble du Nord (%)	301 (56,3)	181 (33,8)	53 (9,9)	535 (100)

Note * À l'exclusion des réserves et des établissements où le dénombrement a été incomplet, et des subdivisions de recensement qui comptent moins de 40 personnes d'origine autochtone ou ayant le statut d'Indien inscrit.

Source : Statistique Canada, Recensement de 1991, no 94-326 au catalogue.

TABLEAU 6.5

Subdivisions[1] de recensement comptant une population d'origine autochtone majoritaire, 1991

	Nombre de collectivités à majorité autochtone	Nombre de collectivités une majorité	Pourcentage de collectivités ayant autochtone
Grand Nord			
Labrador	7	25	28,0
Territoire nordique (Div. de recensement 99, Québec)	21	28	75,0
Yukon[3]	11	23	47,8
Territoires du Nord-Ouest	57	63	90,5
Total — Grand Nord (%)	96	139	69,1
Moyen Nord[2]			
Québec	19	227	8,4
Ontario[3]	46	149	30,9
Manitoba	36	45	80,0
Saskatchewan	38	48	79,2
Alberta	26	66	39,4
Colombie-Britannique	51	94	54,3
Total— Moyen Nord (%)	216	629	34,3
Ensemble du Nord (%)	312	768	40,6

Notes

1. «Subdivision de recensement» est l'expression générale désignant les municipalités (déterminées par la législation provinciale) ou leur équivalent (p. ex. réserves, établissements et territoires non organisés).

2. Le recensement de 1991 selon l'origine autochtone a été utilisé pour obtenir des données sur toutes les collectivités du Grand Nord et du Moyen Nord. Les données de l'EPA n'ont pas été utilisées parce qu'il a été impossible d'obtenir des données pour chacune des

collectivités.

3. Le Moyen Nord en Ontario exclut les 18 réserves qui ont fait l'objet d'un dénombrement insuffisant lors du recensement de 1991; une collectivité de ce genre au Yukon est également exclue. En supposant qu'elles ont des populations autochtones majoritaires, le pourcentage des collectivités comptant une majorité autochtone passerait à 38,3 % en Ontario et à 50 % au Yukon.

Source : Statistique Canada, «Population autochtone du Canada selon les subdivisions de recensement et les régions métropolitaines du recensement», no 94-326 au catalogue; Divisions de recensement et subdivisions de recensement, no 93-304 au catalogue..

Même dans les grands centres, presque tous les aspects de la vie présentent des caractéristiques typiquement autochtones. Bon nombre des non-autochtones qui se sont installés dans le Nord ont été fortement influencés par les réalités autochtones. Certains ont choisi de vivre dans des collectivités essentiellement autochtones, devenant souvent membres d'une famille autochtone. Même dans les grands centres, les nouveaux arrivants se trouvent dans une situation qui n'est pas sans analogies avec celle des immigrants qui arrivent au Canada et s'adaptent aux coutumes locales. On observe de nombreux signes extérieurs d'une identité septentrionale «mixte» dans l'habillement, dans le comportement amical et direct des habitants du Nord entre eux et envers les étrangers ainsi que dans les conventions et les règles plus strictes de la vie politique, où l'on met l'accent sur l'accessibilité et la responsabilisation des dirigeants. Les habitants du Nord ont montré à maintes reprises, au cours des dix dernières années, leur aptitude à en arriver à des compromis sur le plan politique et à élaborer des principes constitutionnels. Il existe certainement des divergences d'intérêts et des tiraillements politiques dans le Nord, mais dans les négociations qu'ils mènent avec le gouvernement fédéral et dans les relations qu'ils entretiennent avec le reste du Canada, les habitants de cette région font de plus en plus front commun. Ce changement d'attitude commence d'ailleurs à se refléter dans la politique fédérale concernant le Nord[6].

La perspective particulière des habitants du Nord est en partie attribuable à la réalité démographique: les aspects les plus saisissants de la vie septentrionale puisent dans les cultures ancestrales du Nord. D'autres éléments sont venus les renforcer. Même s'il existe encore des écarts considérables entre autochtones et non-autochtones quant au revenu et à l'accès aux emplois de niveau supérieur, ces deux groupes ont une même assise économique et, de plus en plus, les mêmes intérêts économiques. En dehors de quelques grands centres, l'économie mixte combinant des emplois rémunérés occasionnels et la

production d'aliments et de fourrures axée sur l'utilisation des ressources de la terre, auxquels s'ajoutent des dépenses publiques élevées, forme le pivot de la vie économique. Les emplois rémunérés se trouvent le plus souvent dans le secteur public, mais aussi parfois dans le tourisme, l'exploitation minière et la mise en valeur des minéraux. Un développement sain dans tous les secteurs exige un degré élevé de coopération, qui trouve son expression à la fois dans les coentreprises et dans divers conseils de gestion environnementale.

De nombreuses langues autochtones dans le Nord sont encore florissantes, en particulier si l'on compare leur situation avec celle de nombreuses langues autochtones du Sud. En 1991, parmi les autochtones du Grand Nord, 70,2% des adultes (15 ans ou plus) et 63,7% des enfants (de 5 à 14 ans) parlaient une langue autochtone. Dans le Moyen Nord, les proportions respectives d'adultes et d'enfants autochtones s'exprimant dans une langue autochtone se situaient à 54,9% et 35,9%. Chez les autochtones du Sud, seulement 23,1% des adultes et 8,6% des enfants parlaient une langue autochtone en 1991[7]. (La Figure 6.1 aidera le lecteur à situer ces zones. Pour de plus amples précisions sur l'état des langues autochtones, voir les chapitres 5 et 6 du volume 3.) Et il en va de même des traditions, des sciences et des techniques autochtones. Fortement implantée, l'économie mixte, qui intègre la chasse, la pêche et la cueillette, a sans doute joué un rôle de premier plan dans la survie du savoir ancestral dans le Nord. Les techniques employées pour exploiter les ressources naturelles ont évolué: les harpons, les arcs, les kayaks, les canots et les *inuksuit* et d'autres types de repères, ont cédé la place aux carabines, aux embarcations à moteur, aux motoneiges et aux radios. Les aiguilles en os et en ivoire ainsi que les outils utilisés pour tailler la pierre ont été remplacés par des aiguilles en métal et des couteaux en acier. Mais les chasseurs et les pêcheurs ne peuvent se passer de la connaissance approfondie des habitudes des espèces dont ils sont tributaires, de la compréhension profonde du climat et du cycle des saisons, non plus que des techniques spécialisées relatives à l'observation et à la capture des animaux et des poissons. La confection de vêtements et de chaussures, enfin, repose encore sur des techniques qui se sont raffinées au fil des siècles.

Les fruits de la terre sont abondants, mais les autochtones du Nord font face à de grandes difficultés sur le plan économique: les frais de déplacement, les frais de transport des marchandises et le prix des biens de consommation sont très élevés, compte tenu de l'insuffisance des débouchés qu'offre l'économie salariale, et des contraintes auxquelles ces débouchés sont soumis[8]. Les autochtones vivent dans des collectivités encore perturbées par plusieurs dizaines d'années de transformations massives. Au cours des 150 dernières

années, la plupart des collectivités autochtones du Nord ont été dévastées par des épidémies de grippe, de tuberculose et d'autres maladies. Presque toutes ont de plus été perturbées par les programmes de centralisation et de réinstallation et, de nouveau, par les programmes fédéraux de sécurité sociale. L'analyse systématique des phénomènes qui sont généralement reconnus comme étant les répercussions cumulatives, généralisées et profondes de ces transformations commence à peine[9]. (La perturbation des familles et des collectivités attribuable à la réinstallation est analysée au chapitre 11 du volume 1.) Malgré tous les événements qui se sont produits, de nombreuses collectivités autochtones du Nord demeurent de bons endroits pour vivre et élever une famille.

2. L'approche de la Commission à l'égard du Nord

Tous les aspects du mandat de la Commission touchent les autochtones du Nord, mais ce mandat fait aussi expressément référence au Nord:

La Commission pourra examiner les difficultés et le coût des communications et du transport, les enjeux de la protection environnementale, le développement socio-économique durable et l'accès aux ressources naturelles dans le Nord, et tout écart de traitement des peuples autochtones du Nord par les gouvernements canadien et des Territoires.

Les difficultés particulières que présente la vie dans le Nord assombrissent les perspectives économiques, politiques, sociales et culturelles des autochtones. La population du Nord est non seulement dispersée, mais aussi loin des marchés et des centres de fabrication. Depuis plusieurs dizaines d'années, le pouvoir politique et économique est exercé de l'extérieur du Nord. En vertu de la loi et de la Constitution, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest relèvent de l'administration fédérale; toutefois, en réalité, elles ont pratiquement le statut de province. Le nord de chaque province a une histoire différente mais, dans chaque cas, les instances locales n'exercent guère d'emprise sur l'économie politique régionale, pas plus qu'elles ne réussissent à empêcher l'exode des capitaux.

Malgré les difficultés particulières avec lesquelles ils sont aux prises, les peuples autochtones du Nord ont à leur actif des réalisations et des innovations qui pourraient bien inspirer les autochtones et les non-autochtones du reste du Canada. Les autochtones et les non-autochtones du Nord ont instauré de nouvelles formes de négociations politiques et de nouveaux cadres constitutionnels qui leur permettront d'atteindre certains de leurs buts. Bien que

le processus de définition de nouvelles relations entre autochtones et non-autochtones soit incomplet et qu'on ne puisse en aucune façon s'en satisfaire, les habitants de nombreux endroits du Nord ont accompli de grands progrès dans cette démarche.

Entre 1992 et 1994, la Commission s'est rendue dans 50 collectivités du Nord. En élaborant notre approche à l'égard du Nord, nous nous sommes penchés sur les conditions socioéconomiques réelles de la population. Les frontières politiques revêtent une importance certaine aux fins de l'élaboration des politiques et de l'innovation dans le contexte politique, et nous en tenons compte dans notre examen de ces questions. Cependant, nous n'avons tiré aucune conclusion ni formulé aucune suggestion quant au tracé idéal des frontières du Nord. Notre Nord est avant tout une réalité sociale et économique.

À la prochaine section du présent chapitre, nous présentons notre interprétation du message que nous ont livré les habitants du Nord — tant les autochtones que les non-autochtones — au cours des audiences, dans le cadre d'autres discussions auxquelles nous avons pris part et dans leurs mémoires et leurs lettres. En nous appuyant sur cette vision, nous traitons ensuite de la source des problèmes actuels vécus par les autochtones dans le Nord. Le témoignage des anciens ainsi que les travaux d'historiens et d'autres spécialistes nous ont été d'un très grand secours dans cette tâche. Nous souhaitons expliquer le passé de manière à mettre en lumière les pratiques, les traditions, les postulats et les conditions matérielles qui créent le présent, car ce sont les actions menées maintenant et plus tard qui nous préoccupent le plus.

Le présent chapitre donne également un aperçu des administrations politiques et des régions qui forment le Grand Nord. Par souci de concision, nous avons fait porter notre analyse à la fois sur les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon et sur les autres régions habitées par les Inuit, à savoir le Labrador et le Nunavik (nord du Québec). Cette section brosse un tableau de la diversité de la vie dans le Nord et des conditions qu'on y observe, et elle montre les raisons pour lesquelles il est essentiel qu'on élabore à l'échelon local un grand nombre de politiques et de programmes. Bien que les principes généraux soient valables pour tous, les mesures précises seront plus efficaces si elles sont conçues et adaptées par les membres de chaque nation ou région. Même si nous ne pouvons les examiner en détail ici, faute d'espace, nombre des conditions politiques, culturelles et économiques dont nous avons fait état pour le Labrador, le Nunavik, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest se retrouvent aussi dans le nord de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique.

Dans les dernières sections de ce chapitre, nous analysons plusieurs problèmes importants et proposons des solutions. La gérance de l'environnement est un élément essentiel de toutes les politiques et de tous les programmes à venir qui porteront sur le Nord, qu'il s'agisse de politiques de gouvernements autochtones ou autres, ou d'interventions de l'entreprise privée. La prospérité des collectivités du Nord dépend directement et indirectement de la qualité de l'environnement. La vigueur de l'économie septentrionale repose sur une stratégie environnementale viable et sur des politiques pratiques fondées sur la réalité de cette économie à long terme. L'expansion économique et la rapide évolution politique auxquelles ont fait face de nombreuses régions du Nord recèlent d'énormes possibilités de bien-être pour les individus et les familles. Nous explorons en terminant les moyens d'en tirer parti.

3. Ce que les habitants du Nord ont dit à la Commission

L'une de nos tâches les plus difficiles en rédigeant ce rapport a été de communiquer au gouvernement et aux Canadiens le message qui nous a été livré en employant un langage qui soit fidèle à la façon dont les autochtones et les non-autochtones perçoivent le monde. Dès le début, nous avons eu vivement conscience des difficultés que suscitaient l'interprétation et la compréhension de tous ces témoignages. Pour la tenue de nos audiences publiques, nous avions mis au point une méthode grâce à laquelle les participants ont pu s'exprimer dans leur propre langue; elle nous a permis de saisir leur point de vue et de vérifier si nous avions bien interprété leurs propos. Notre expérience et nos connaissances comme commissaires nous ont aussi été d'un grand secours: deux des quatre commissaires autochtones sont originaires du Nord. De plus, nous avons tiré parti d'un vaste programme de recherche portant sur plusieurs communautés du Nord et mis à contribution certains spécialistes qui sont parmi les meilleurs dans le domaine.

Nous avons suivi les conseils d'habitants du Nord qui offraient de partager leur expérience avec nous. Les autochtones ont affirmé qu'ils en avaient assez d'être l'objet d'études et que ce qu'ils voulaient, c'était d'être écoutés et pris au sérieux. Ils ont insisté sur la force des traditions autochtones encore vivantes aujourd'hui et sur l'importance de ces traditions pour les communautés qui cherchent à revenir à un mode de vie sain. Ils estiment essentiel de maintenir une continuité avec le passé, mais de pouvoir bénéficier de possibilités sur le plan du développement culturel. Les autochtones ont exhorté la Commission à se rappeler les liens existants entre toutes les dimensions de la vie. Martha Flaherty, présidente de Pauktuutit, l'association des femmes inuit du Canada, a

donné l'explication suivante:

[TRADUCTION] La santé globale et le bien-être de nos frères et sœurs sont intimement liés au développement social, politique et économique de nos collectivités. Nous ne pouvons plus subir les répercussions de la fragmentation des dossiers en portefeuilles, en programmes et en services pour des raisons de gestion. Il faut adopter une approche holistique, intégrée à tous les échelons et relativement à tous les dossiers ou à tous les problèmes.

Martha Flaherty
Présidente, Pauktuutit
Ottawa (Ontario), 2 novembre 1993*

Ces paroles ont été une source d'inspiration pour le présent chapitre.

3.1 Les quatre thèmes

Les autochtones du Nord se sont exprimés devant la Commission sur un large éventail de questions. Certains participants avaient des préoccupations très précises et nous nous sommes efforcés d'y répondre. Toutefois, il n'a pas été possible de faire des recherches et de proposer des solutions à l'égard de tous les points qui ont été soulevés.

Après réflexion et examen du témoignage d'habitants des 50 collectivités du Nord où nous nous sommes rendus, nous avons constaté l'existence d'un assez large consensus sur les éléments qui sont importants. Nous avons dégagé quatre thèmes interdépendants: l'importance de la terre; la centralité de la «communauté» pour le bien-être individuel; la nécessité de mettre en place des moyens viables pour que chacun puisse gagner sa vie; et la fonction gouvernementale — les modèles politiques et les traditions sur lesquels reposent les décisions sociales et publiques. Ces thèmes sont un moyen utile de structurer l'analyse des préoccupations des peuples autochtones du Nord.

La terre

Le chef déné Gabe Hardisty s'exprimait au nom de nombreux autochtones du Nord lorsqu'il a parlé des buts de son peuple:

[TRADUCTION] Je n'ai rien mis par écrit. On m'a enseigné à puiser dans mes souvenirs, à dire ce que je pense et à parler du fond du cœur. Je vis encore maintenant selon ces préceptes. […] En conformité avec la philosophie dénée,

nous tirons des leçons de notre passé et c'est de cette manière que nous en sommes arrivés là où nous nous trouvons aujourd'hui. […]

Nous vivons près des lacs, des fleuves et des rivières. Nous apprenons quand pêcher. À certaines périodes de la saison, on nous a montré à pêcher et nous avons utilisé des branches de saule pour fabriquer des filets de pêche. C'est de cette façon que nous pêchions. C'est ainsi que faisaient nos ancêtres. […]

Nous avons eu notre propre gouvernement dans le passé. Si nous ne l'avions pas eu, nous ne serions pas ici aujourd'hui. […] Depuis l'arrivée des Blancs, beaucoup de choses ont changé. Lorsque les Européens sont arrivés ici, nous avons beaucoup chassé pour les aider à compléter les provisions d'aliments qu'ils avaient apportées du Sud. À l'époque, si nous les avions abandonnés, ils seraient probablement morts de froid. […] Dans la culture européenne, on pense que les Dénés étaient trop stupides pour avoir leur gouvernement. On s'imagine que nous sommes trop stupides pour faire les choses par nous-mêmes. Ce n'est pas mon avis. Si nous étions stupides, il est probable que nous n'aurions pas survécu. Nous avions un gouvernement déné avant l'arrivée des Européens. C'est pourquoi nous sommes encore ici. Depuis l'implantation du gouvernement européen, rien ne nous réussit. C'est pourquoi nous souhaitons avoir notre propre gouvernement. […]

Nous voulons faire davantage pour notre terre. C'est de cela que nous parlions. Il y a eu beaucoup de réunions depuis le début. Il y a vingt ans, lorsque nous indiquions au gouvernement tout ce que nous voulions, s'il se donnait la peine de prendre connaissance de nos demandes, il pensait que les Dénés ne disaient pas la vérité lorsqu'ils parlaient.

Le chef Gabe Hardisty
Fort Simpson (Territoires du Nord-Ouest)
26 mai 1992

Les propos du chef Hardisty nous affirmant l'un des buts de son peuple, à savoir «faire davantage pour sa terre», revêtent une profonde importance. Mais ce vœu est aussi l'un des plus difficiles à traduire en recommandations, car il repose sur un système de responsabilités personnelles et collectives intimement liées, où le devoir à l'endroit de la Création, y compris les autres êtres qui en font partie, occupe la place centrale. Les autochtones ont expliqué en bien d'autres occasions l'importance de la «terre» et du «lieu» pour leur bien-être actuel et pour leurs projets d'avenir. Pour les autres Canadiens qui n'ont souvent aucune expérience intime de la terre, il peut être très difficile de

comprendre le sens profond de la responsabilité qu'ont envers la terre les peuples du Nord qui pratiquent la cueillette et la chasse[10].

Les décisions concernant les droits fonciers et les régimes d'aménagement foncier auront une influence sur tous les aspects de l'avenir dans le Nord — depuis le dynamisme culturel jusqu'au développement économique et depuis la distribution des ressources jusqu'à la capacité des gens de participer aux grandes institutions politiques du Canada. Ce qui est en jeu, c'est beaucoup plus que le titre foncier, la compétence ou l'autorité; mais ce sont là les instruments que les peuples autochtones en sont arrivés à reconnaître comme importants pour la réalisation de leurs buts. À cet égard, de nombreuses questions demeurent en suspens; nous en analyserons certaines dans le présent chapitre, mais d'autres ne seront résolues que dans la pratique[11].

La communauté

[TRADUCTION] Les autochtones sont, par tradition, des gens de la terre. Leur nature même est intimement liée à la terre, et le maintien de leur lien avec la terre doit faire partie de toute réponse aux problèmes économiques. Il y a maintenant de nombreux autochtones qui ne vivent pas à Old Crow, parce qu'ils ont besoin de gagner leur vie. Toutefois, si on le leur demandait, ils répondraient qu'ils aimeraient revenir advenant qu'il soit possible de vivre ici.

Rae Stephensen
Old Crow (Yukon)
17 novembre 1992

Dans le Nord, la plupart des autochtones vivent encore dans de petites collectivités, entourés de leurs parents et de leurs amis de longue date, pendant au moins une partie de leur vie. Bien que certains centres offrant des emplois rémunérés dans le Nord prennent de l'expansion à mesure qu'ils drainent la population en quête d'emploi et d'autres débouchés, il existe de nombreuses petites collectivités viables. Pour la plupart des autochtones du Nord, où qu'ils vivent, ces collectivités demeurent leur terre natale.

Malgré de nombreuses différences au chapitre de la langue, de l'histoire et des expériences, les petites collectivités du Nord à prédominance autochtone présentent certaines caractéristiques communes. En règle générale, elles offrent peu de possibilités en ce qui touche les emplois rémunérés, sauf dans la fonction publique et quelques petites entreprises de services. On y exploite à grande échelle les terres environnantes ainsi que les ressources qu'elles

recèlent et on est largement tributaire des fruits de la terre. La plupart des habitants de ces collectivités en savent long sur les points forts, les points faibles, les talents et les lacunes de leurs voisins et ont en commun une histoire et un patrimoine qui remontent à de nombreuses générations.

La collectivité autochtone du Nord n'est donc pas constituée uniquement d'un ensemble de bâtiments. Elle s'étend au-delà des aires habitées et comprend des sites pour la pêche, la cueillette, la randonnée, le piégeage et la chasse ainsi que des lieux mémorables qui ont été le théâtre d'événements importants. Les autochtones du Nord résident dans les collectivités bien établies depuis peu, mais ils ont vécu pendant des siècles dans des groupes plus mobiles, centrés sur la famille. L'attachement à la terre et le sentiment d'appartenance demeurent très forts à notre époque.

C'est dans les collectivités à prédominance autochtone que les langues autochtones sont les mieux préservées et que les connaissances particulières à la langue sont assimilées et transmises. On conserve et on développe dans ces collectivités ce qu'on désigne parfois par le terme générique de «culture». Les collectivités autochtones prospères, où l'on tient beaucoup à la continuité culturelle et à un esprit de collaboration pour construire l'avenir, apportent une force aux parents, aux amis et aux autres communautés autochtones qui gravitent autour d'eux. De plus, la présence d'établissements humains actifs et diversifiés constitue un véritable trésor pour l'humanité entière.

La nécessité de gagner sa vie

[TRADUCTION] Je veux vous donner une idée de la confusion qui règne dans nos collectivités. Au cours d'une enquête menée récemment dans l'une de nos collectivités, on a demandé aux participants: «Quel est l'élément le plus important à vos yeux dans votre vie au sein de cette collectivité à l'heure actuelle?» C'est l'emploi que les répondants ont mentionné le plus souvent comme étant l'élément qui revêt le plus d'importance, étant donné que le chômage atteint de 85 à 95% et que la proportion d'assistés sociaux est élevée.

Herb George
Gouvernement des Gitksans-Wet'suwet'ens
Commission sur le développement social
Kispiox (Colombie-Britannique), 16 juin 1992

Le plus grand défi pour l'avenir des peuples autochtones du Nord est sans doute de nature économique. Certaines collectivités septentrionales bénéficient

actuellement d'un niveau de vie convenable, de services et de logements relativement satisfaisants ainsi que de moyens raisonnables, sinon considérables, de gagner leur vie. D'autres collectivités se trouvent dans une profonde détresse, aux prises avec une infrastructure médiocre, des rentrées de fonds insuffisantes et des possibilités déficientes de manière générale. D'autres encore, probablement les plus nombreuses, se trouvent quelque part entre ces deux extrêmes. Elles apprécient vraiment les nombreux aspects positifs de la vie communautaire et sont tout à fait conscientes du fait que la pression démographique et d'autres pressions pourraient entraîner prochainement une détérioration de leur situation économique.

Les peuples autochtones sont en général de «jeunes» peuples: la proportion de jeunes adultes croît plus rapidement chez eux que dans le reste de la population. Par ailleurs, en raison de la télévision et des autres médias, les collectivités septentrionales deviennent moins isolées et les jeunes du Nord adoptent des modes de vie convenant mieux à des sociétés salariées qu'à des sociétés qui vivent principalement des fruits de la terre. Comment les jeunes autochtones gagneront-ils leur vie? C'est là la question la plus importante pour ce segment de la population en pleine expansion.

Il faut prendre des mesures nouvelles et énergiques. Ni les vastes projets reposant sur l'exploitation de ressources non renouvelables ni les investissements considérables dans l'infrastructure n'ont permis de créer dans la région une économie salariale dynamique. La grande importance de l'emploi dans le secteur public, la croissance ralentie que connaîtra sans doute ce secteur et le très grand nombre de jeunes qui deviendront bientôt des adultes sont signes que nous entrons de toute évidence dans une ère nouvelle. Il sera primordial de tenir compte de la responsabilité envers la terre et de soutenir les collectivités vitales pour créer de nouveaux débouchés afin de permettre aux membres de la génération actuelle de gagner leur vie. La prise en considération de ces éléments favorisera l'élaboration de stratégies réalistes en matière de développement économique du Nord.

[TRADUCTION] On reconnaît le savoir-faire des femmes inuit lorsqu'il s'agit de s'occuper de questions sociales, mais comment peut-on séparer ces questions des problèmes économiques? Pourquoi le chômage, la pauvreté et la dépendance sont-ils dissociés du bien-être physique et psychologique ou de problèmes tels que le suicide chez les jeunes, l'alcoolisme et la toxicomanie et la malnutrition chez les enfants? Le développement économique ne peut être isolé dans une catégorie distincte; les politiques et les programmes doivent tous être conçus, ou modifiés, de manière à intégrer une perspective plus holistique.

Simona Barnes
Pauktuutit
Ottawa (Ontario), 2 novembre 1993

Notre approche en matière de développement économique du Nord repose sur la reconnaissance du fait que le savoir local et les innovations communautaires sont la clé du développement des économies septentrionales, où l'argent est rare à l'heure actuelle et les prix, élevés. On trouvera plus loin dans le présent chapitre un examen des politiques économiques fondées sur l'ensemble de l'assise économique. Ces politiques tirent le meilleur parti possible de secteurs tels que l'exploitation minière, l'exploration minérale, les transports, la mise en valeur des ressources renouvelables et le tourisme ainsi que du secteur public, plus stable, et des activités économiques anciennes que sont la chasse et la pêche. Les politiques doivent aussi tenir compte de l'importance d'une économie viable pour le tissu social et la qualité des relations familiales.

La fonction gouvernementale dans le Nord

[TRADUCTION] Nous en sommes à une époque de guérison pour nos enfants, nos familles, nos collectivités et notre mère, la Terre. Pendant que nous luttions pour obtenir un règlement juste et équitable de nos revendications territoriales, nos anciens se sont raccrochés au passé et ont préservé nos langues, nos récits, notre histoire et nos chants. Ils ont patiemment attendu le jour où les nôtres réclameraient ce qui leur appartient en toute légitimité. Ce jour est maintenant arrivé. Nous mettons en pratique nos propres formes d'autonomie gouvernementale en utilisant les régimes que nous nous sommes transmis de génération et génération et en créant de nouvelles structures pour nous propulser dans l'avenir.

Judy Gingell
Teslin (Yukon)
27 mai 1992

Les autochtones du Nord soulignent que le développement socioéconomique ne peut être dissocié du progrès sur le plan politique; ces deux éléments sont nécessaires l'un à l'autre et complémentaires. Les habitants de nombreuses régions du Nord ont entrepris un processus de rejet puis de réorientation de l'intervention souvent ressentie comme une ingérence des administrations fédérale, territoriales et provinciales, en particulier depuis les années 60. Aujourd'hui encore, le Nord territorial et les régions nordiques de la plupart des provinces n'ont aucune emprise sur la plupart des aspects de la vie. Le pouvoir

est exercé ailleurs, par des non-résidents, et on exporte le plus souvent les ressources et les capitaux sans que la région en tire grand avantage. Pour les autochtones du Nord, cette situation pose une difficulté supplémentaire, car ces façons d'agir sont le fait d'une culture étrangère sur laquelle ils n'ont guère prise.

Certains progrès ont été accomplis afin de renverser ces tendances, mais jusqu'à présent peu de changements sont véritablement entrés dans les mœurs et ont été assimilés par les institutions. À cet égard, trois préoccupations sont au premier plan:

• s'assurer une emprise suffisante sur les terres et les ressources de sorte que les nouvelles institutions dirigeantes puissent prendre des mesures pour venir en aide aux localités qu'elles desservent; il s'agit notamment de veiller à ce que les gouvernements disposent de recettes suffisantes pour continuer à assurer la prestation des services actuels et lancer de nouvelles initiatives;

• élaborer des structures gouvernementales qui soient manifestement démocratiques et efficaces, tout en reflétant les traditions autochtones;

• confirmer et actualiser les traités, de sorte que les ententes originales conclues entre les autochtones du Nord et les nouveaux arrivants puissent être respectées; dans le cas des nations et des peuples qui n'ont pas encore conclu de traités ni d'accords similaires, il convient d'amorcer des négociations.

Nous avons longuement examiné ces questions au volume 2. Nous soulignons dans le présent chapitre certains aspects de chaque question qui se rapportent précisément au Nord.

3.2 Liens entre les quatre thèmes

Les quatre thèmes — la terre, le bien-être de la communauté, la nécessité de gagner sa vie et la fonction gouvernementale — sont étroitement liés. Le bien-être des personnes repose sur celui de la communauté, en particulier dans le cas des autochtones du Nord. Or, le bien-être de la communauté repose lui-même sur un régime approprié de partage de l'utilisation des terres et de médiation entre les formes concurrentes et potentiellement incompatibles de mise en valeur des ressources. L'instauration d'un régime foncier convenable, par ailleurs, dépend du pragmatisme et de l'efficacité des ententes d'autonomie gouvernementale, en particulier pour ce qui est des relations avec les autres

pouvoirs publics.

Autrement dit, l'autonomie gouvernementale commande l'affectation de ressources appropriées pour financer l'administration, la réglementation et les services. Dans le Nord, l'accès aux ressources exige l'accès à la terre. Une gérance adéquate repose sur des contrôles sociaux informels et des systèmes de formation qui enseignent la façon appropriée d'utiliser les terres. Ces usages et ces systèmes sont élaborés, préservés et mis en œuvre dans des collectivités saines.

Compte tenu de la diversité des peuples autochtones, il y a lieu de croire que les solutions s'appliqueront aux régions, aux nations ou aux collectivités plutôt qu'au Nord dans son ensemble. Pourtant, bon nombre des Premiers peuples ont les mêmes racines, visent les mêmes objectifs ultimes et se heurtent à des obstacles assez semblables dans le contexte de leur développement politique, économique et culturel. C'est pourquoi l'expérience qu'ont certains autochtones du Nord de la négociation d'ententes pourra être utile à d'autres autochtones vivant dans des régions où le climat et les caractéristiques démographiques sont très différents.

Par exemple, les Cris et les Inuit du nord du Québec ont près de 20 ans d'expérience dans le domaine de la «négociation d'un mode de vie» au moyen d'un accord sur les revendications territoriales globales[12]. Les autochtones et les non-autochtones vivant dans les Territoires du Nord-Ouest sont devenus des spécialistes de l'élaboration de processus pour la tenue de débats publics efficaces sur le développement constitutionnel. Depuis 15 ans, plusieurs initiatives se sont traduites par un vaste examen des questions les plus fondamentales pour les collectivités, telles qu'elles ont été définies régionalement. Et, dans certains domaines, on en est arrivé à un consensus. À mesure que les autochtones acquerront leur autonomie gouvernementale partout au Canada, ces expériences ne manqueront pas de se révéler utiles aux personnes qui établissent des plans d'action pour d'autres domaines.

En dehors des cas précis, il y a la difficulté générale de faire face à un changement rapide et profond. Il faut s'attendre à des négociations et à des débats prolongés dans de nombreuses régions du pays. Or, les habitants du Nord ont une expérience du changement plus récente que la plupart des autres personnes. Pour avoir une idée de ce que pourrait signifier l'exercice intégral du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale partout au Canada, il est utile d'examiner la transition observée dans le Nord.

4. La source des problèmes actuels

Pour faire ressortir les éléments à l'origine de leurs préoccupations actuelles, de nombreux autochtones qui ont pris la parole devant la Commission ont expliqué les grandes transformations qu'ont connues leurs sociétés. Bon nombre de leurs préoccupations sont liées à l'incidence de la colonisation. Très peu d'intervenants se sont limités à jeter un blâme; ils se sont plutôt attachés à faire reconnaître les faits et à susciter une amélioration des relations.

La Commission a publié une étude approfondie sur un triste épisode de l'histoire du Canada, celui de la réinstallation à Resolute Bay et à Grise Fiord, dans l'Extrême-Arctique, des Inuit d'Inukjuak (nord du Québec) et de Pond Inlet (île de Baffin)[13]. Au cours d'audiences spéciales et d'examens ultérieurs, nous avons été à même de déterminer avec beaucoup de précision l'incidence de cette réinstallation. Il existe des similitudes entre ce cas et tant d'autres cas de réinstallation — et d'autres types d'interventions de l'extérieur — dans les collectivités autochtones de tout le Canada (voir le chapitre 11 du volume 1). Nous avons recommandé que le gouvernement reconnaisse le préjudice causé aux Inuit réinstallés et leur présente ses excuses, qu'il reconnaisse la contribution des Inuit au maintien de la souveraineté du Canada dans l'Extrême-Arctique et qu'il leur accorde une indemnité.

À Kangiqsujuaq, au Québec, le ministre fédéral des Affaires indiennes, Ronald A. Irwin, a fait la déclaration suivante le 29 mars 1995:

Peu importe les motifs sous-jacents à la réalisation de cette entreprise d'envergure qu'a été la réinstallation, et peu importe les bonnes intentions des gens l'ayant menée à bien, il reste qu'une telle initiative ne saurait être envisagée aujourd'hui de la même façon. De plus, bien qu'il puisse exister des divergences de point de vue quant aux raisons qui ont motivé le déplacement, il faut reconnaître l'apport important des habitants de Grise Fiord et de Resolute à l'établissement et au maintien d'une présence canadienne dans l'Arctique. J'ai l'intention de discuter de la nécessité d'une telle reconnaissance de votre contribution avec mes collègues dans les plus brefs délais. Comme vous le savez, avant qu'une décision soit prise, elle doit obtenir l'appui du Cabinet et du gouvernement tout entier[14].

À l'instar de nombreux autres autochtones de diverses régions du Canada, les Inuit du Québec et de l'île de Baffin qui ont été réinstallés dans l'Extrême-Arctique ont besoin de comprendre et de repenser leurs relations avec les nouveaux venus sur leur terre. Les autochtones du Nord ont analysé à notre

intention l'histoire du contact entre les sociétés autochtones et non autochtones ainsi que les changements qui en ont découlé.

Kenneth Spence nous a parlé des effets de l'inondation de la terre ancestrale de son peuple, dans le nord du Manitoba:

[TRADUCTION] Nous, les gens autrefois de South Indian Lake, sommes très déçus et blessés par l'indifférence de Manitoba Hydro. Nous sommes aussi les victimes de l'inondation qui a détruit notre belle collectivité. Nous avons été touchés de bien des

façons. Nous vivions autrefois dans une collectivité très tranquille, paisible, charmante et prospère. Nous vivions, comme nos ancêtres, de la pêche et du piégeage et il y avait abondance avant l'inondation. À peu près personne ne recevait l'aide sociale. C'est l'inondation qui a tout changé.

Kenneth Spence
Leaf Rapids Relocation Group
The Pas (Manitoba), 20 mai 1992

Clara Schinkel, membre de la Tagish Governance Society, a pour sa part déclaré:

[TRADUCTION] Un certain nombre d'événements qui se sont produits au cours des cent dernières années ont marqué le début de la disparition du peuple tagish en tant que nation distincte. La ruée vers l'or ainsi que la construction de la voie ferrée et du pensionnat à Carcross ont eu un effet dévastateur sur la culture tagish. Bon nombre de personnes se sont installées à Carcross ou à d'autres endroits pour trouver du travail. Le peuple tagish a été dispersé. Les missionnaires n'enseignaient que l'anglais dans les écoles et cela, combiné aux mariages entre les Tagish et les Tlingits, a pratiquement provoqué la disparition de la langue tagish. Cette langue, qui avait pourtant survécu pendant des siècles, a commencé à être menacée d'extinction au cours du nôtre.

Clara Schinkel
Tagish Aboriginal Governance Society
Whitehorse (Yukon), 18 novembre 1992

Dans un autre contexte, une Inuit, Annie Okalik, ancienne aujourd'hui décédée, a souligné les changements survenus dans les relations professionnelles et familiales lorsqu'on a délaissé l'ancien mode de vie. Elle a expliqué les

éléments à l'origine de nombreux problèmes auxquels se heurtent actuellement les communautés autochtones:

[TRADUCTION] Mon mode de vie actuel est très différent de celui que j'avais autrefois. Et, bien que la culture moderne nous ait apporté certains éléments de confort, il ne s'agit pas du genre de confort et de la paix que nous avions auparavant. J'ai porté des enfants à une époque où nous vivions encore à la manière traditionnelle, puis j'en ai porté après notre arrivée à l'établissement de Pangnirtung. Mes deux groupes d'enfants ont été élevés d'une façon complètement différente. Les aînés ont vécu comme moi, alors que lorsque les cadets sont venus au monde, l'école était devenue obligatoire. Les aînés ont donc été attirés davantage par le mode de vie inuit traditionnel et les cadets, par une vie moderne.

À cette époque, il n'y avait rien d'autre que notre foyer et nos parents. Nous honorions alors nos parents, et personne d'autre. Si on nous disait de faire quelque chose, nous ne refusions pas et nous ne répliquions pas; nous ne devions pas non plus nous dérober devant le travail. […] Ma grand-mère était vraiment responsable des enfants, comparativement à ce qui se passe aujourd'hui. Elle me racontait des histoires sur son enfance et me disait que notre vie était devenue très facile parce qu'il n'y avait pas de chamanes pour régir la vie des Inuit. Mais, avec le recul, notre vie n'était pas plus facile en réalité; c'est le respect des lois traditionnelles qui la rendait plus facile. […]

Notre vie semble avoir changé du tout au tout. Par exemple, la plupart des jeunes gens aujourd'hui ne connaissent rien à la chasse. Comme j'étais l'aînée de la famille, j'accompagnais mon père pendant ses expéditions de chasse. Nous nous déplacions en traîneau à chiens en hiver et à pied en été; nous tendions aussi des pièges à renard. Mon père était un homme très paisible; il ne me grondait jamais. […] Ce qui facilitait les choses, c'est que je connaissais mes limites et respectais les règles. Nous partagions toutes les tâches. Je me rappelle que je tombais littéralement de sommeil une fois que tout ce dont nous avions besoin se trouvait dans notre petit igloo et que notre *qulliq* [réchaud à lampe à pétrole] était en marche. Mon père récitait ses prières matin et soir. Sa façon de vivre m'a vraiment marquée. […]

La vie était vraiment différente de ce qu'elle est aujourd'hui. À l'époque, nous ne consommions pas de stupéfiants ni d'alcool, et je sais à quel point ces choses-là ont gâché

la vie des Inuit, en particulier celle des jeunes. Je me rappelle que, quand le

bateau ravitailleur venait pendant les mois d'été, deux des employés inuit du magasin de la Compagnie de la Baie d'Hudson buvaient de l'alcool, mais de façon modérée. Aujourd'hui, avec les nouvelles choses introduites dans le Nord, il semble que les gens boivent trop, sans respecter aucune limite.

Je ne veux pas dire que tous les anciens modes de vie étaient meilleurs, mais, quand je pense aux quantités d'alcool qui se consomment aujourd'hui, il me semble que la vie était bien meilleure en ce temps-là[15].

Bon nombre d'autochtones du Nord de l'ancienne génération ont grandi en contact avec la terre. Leur existence était organisée selon le rythme des saisons et les cycles du gibier et du poisson. Ils étaient en communion avec les oiseaux, les mammifères et la flore, vivaient en harmonie avec la terre, la mer et l'air, et accordaient leurs activités avec les mouvements de la lune, du soleil et des étoiles. Ils allaient de campement en campement, là où les animaux, les poissons et les plantes étaient abondants. Les hommes et les femmes avaient des responsabilités et des rôles distincts; aucun sexe n'était plus important que l'autre. Presque toute l'attention était accordée aux anciens et aux enfants.

La génération qui a suivi — dont les membres ont maintenant entre 30 et 50 ans — a vécu une période de bouleversements considérables. Bon nombre des membres de cette génération sont nés dans des terres reculées et y ont grandi, mais ils ont passé leur vie de jeunes adultes dans un village ou un établissement. Leurs enfants se sont trouvés devant un fossé similaire: peu de jeunes sont nés dans un campement éloigné; bon nombre d'entre eux n'ont acquis qu'une brève expérience de ce mode de vie pendant l'été. En fréquentant l'école an anglais, ils ont perdu leur langue et leur culture autochtones. À l'instar de nombreux autres jeunes Canadiens, les jeunes autochtones du Nord préfèrent les vêtements à la mode ainsi que la musique et la culture populaires.

Donc, durant les deux ou trois dernières générations, le mode de vie des autochtones du Nord a subi une transformation radicale. Ceux-ci sont passés des campements éloignés, où ils menaient leur vie en toute liberté, à des maisons dans des établissements ou des villages[16]. Alors qu'ils ont déjà connu l'indépendance et eu la maîtrise de leur vie, bon nombre d'entre eux sont maintenant tributaires d'un emploi rémunéré, d'un logement subventionné, de l'aide sociale ou de l'assurance-chômage. À divers égards, le gouvernement structure de nombreux aspects de leur vie[17].

Annie Okalik et bien d'autres personnes voient un lien entre ces changements

et les graves problèmes d'alcoolisme et de toxicomanie. Elle insiste sur l'effritement des règles traditionnelles qui concouraient à un comportement social approprié et sur les tensions que subissent les individus par suite de la transformation qu'a connue la société autochtone au cours des dernières décennies. Bien que les autochtones vivent depuis 200 ans avec des non-autochtones, parfois en étroites relations, c'est surtout depuis la création de collectivités permanentes que l'autorité traditionnelle a été ébranlée.

Apphia Awa partage ce point de vue. Née en 1931 à Ammitturmiut (Igloolik), dans le nord de l'île de Baffin (Territoires du Nord-Ouest), elle a grandi d'après le mode de vie traditionnel, s'est mariée et a eu des enfants. Elle est allée d'un campement à un poste de traite puis à un autre campement du nord de l'île avant d'abandonner finalement ce mode de vie pour s'installer dans la collectivité de Pond Inlet en 1972. Cette femme a vécu selon la tradition, mais ses enfants ont une vie moderne. Plusieurs d'entre eux ont fréquenté un pensionnat à Churchill, au Manitoba, et poursuivent maintenant avec succès une carrière à la manière des gens du Sud. D'autres sont demeurés plus près de leur foyer. Apphia Awa décrit comment elle a vécu la perte de l'autorité.

[TRADUCTION] Quand j'étais enfant, les anciens étaient traités avec grand respect. Ils s'asseyaient et nous les servions. Nous préparions le thé pour eux, nous faisions ce qu'ils nous disaient de faire. À cette époque, nos seules tâches consistaient à servir les anciens. C'étaient eux qui organisaient tout le travail important. Ils s'occupaient de la préparation des peaux. Ils distribuaient la viande et nous disaient comment la préparer. Les jeunes enfants leur servaient toujours le thé, leur apportaient des choses, allaient chercher la glace pour l'eau et exécutaient tous les travaux domestiques. […]

Aujourd'hui, on ne me traite pas comme une ancienne. On ne me traite pas de la façon dont nous traitions les anciens quand nous étions enfants. Les Inuit d'aujourd'hui travaillent tout le temps. Les enfants, eux, sont toujours à l'école. Nous, les anciens, savons que les jeunes générations occupent des emplois à plein temps. Nous savons qu'ils ont encore du travail à faire en rentrant chez eux, qu'il leur faut prendre soin de leurs enfants et entretenir leur foyer. Nous sommes conscients de cette situation et c'est pourquoi nous ne demandons pas qu'on soit à notre service. C'est pour cette raison que nous faisons généralement les choses par nous-mêmes.

De plus, les choses sont différentes à cause de l'alcool. Les anciens d'aujourd'hui ont tout autant de sagesse que ceux d'autrefois, mais nous ne parlons pas aux jeunes et ne leur donnons pas d'ordres comme on le faisait

auparavant. Si un ancien dit à un jeune de ne pas faire quelque chose, ce jeune peut très bien, sous l'effet de l'alcool, se fâcher contre l'ancien. Il peut se rendre chez lui et commencer à crier. En état d'ébriété, il peut crier

après l'ancien, lui dire quoi faire et dire des choses comme «je ne tolérerai plus cela». C'est à cause de l'alcool que les anciens ne veulent plus intervenir. C'est parce que les jeunes, quand ils boivent, peuvent user de violence à leur endroit[18].

L'érosion de l'autorité traditionnelle a eu pour effet de fragmenter davantage la société autochtone[19]. En règle générale, les jeunes n'obéissent pas à leurs parents, ni à leurs grands-parents, ni aux autres autorités comme le voulait le mode de vie traditionnel. Ils sont de plus en plus entraînés dans l'économie salariale, qui récompense l'effort individuel et ne tient pas compte de l'usage que les salariés font de leur revenu. Là où il n'y a pas d'emplois, les gens doivent compter sur l'aide sociale et d'autres transferts, ce qui peut avoir un effet d'individualisation similaire. Dans une étude réalisée pour la Commission, Peter Kulchyski a constaté que le fait de vivre aux crochets de l'État, par exemple de l'aide sociale ou de l'assurance-chômage, [TRADUCTION] «incite fortement à penser et à agir individuellement, à gérer ses ressources pour soi-même, à définir ses intérêts séparément des autres membres de la communauté[20]». Ces changements ont affaibli les liens qui unissaient autrefois les familles et créent de nouvelles normes qui sont encore flottantes.

Comme l'ont signalé Mmes Okalik et Awa, les jeunes se tournaient autrefois vers les anciens pour obtenir avis et conseils. Ces conseils prenaient souvent la forme d'une directive dont la signification et l'effet étaient ancrés dans la tradition. Aujourd'hui, bien qu'il y ait encore des anciens pour donner des conseils et des jeunes qui font appel à eux, les directives des anciens peuvent aux yeux de certains sembler inefficaces et peu pertinentes (voir le chapitre 3 du présent volume).

L'abandon des valeurs traditionnelles et l'imposition des institutions et des pratiques non autochtones ont entraîné de nombreux fléaux: alcoolisme, crime, abus sexuels à l'égard des enfants, violence conjugale et violence à l'endroit des personnes âgées. Les jeunes font face non seulement à ces problèmes, mais aussi à un dilemme déterminant: ils doivent se tailler une place dans l'économie salariale pour que leur société demeure viable, alors que leur bien-être psychologique repose sur un retour aux valeurs traditionnelles.

Lyla Andrew, qui vit à Sheshatshiu, au Labrador, a exprimé son point de vue

concernant la façon dont on pourrait aborder ces difficultés:

[TRADUCTION] Je crois qu'il faut accorder une haute priorité à la vie dans les régions éloignées. On doit éliminer les obstacles à ce type de vie comme les vols à basse altitude et la réglementation concernant la faune. Je ne parle pas d'un retour en arrière pour les Innus. Il s'agit d'essayer de trouver un moyen de répondre aujourd'hui au besoin des Innus de vivre dans des régions reculées, d'y élever leurs enfants et d'y pratiquer leur spiritualité. Pour les Euro-Canadiens, la vie dans ces régions est associée aux vacances. Ils disent que les Innus font simplement des excursions de camping coûteuses. Ce que j'en déduis, c'est que les Euro-Canadiens connaissent très mal les Innus. Seuls quelques non-Innus ont vécu avec les Innus dans ces terres isolées. Ce qui est sûr, c'est que ceux qui récriminent le plus contre les Innus, par ici, n'ont à coup sûr jamais vécu avec eux là-bas et n'ont aucune idée de la vie qu'on y mène.

Lyla Andrew
Sheshatshiu, Labrador (Terre-Neuve)
18 juin 1992

Mary Andrew, une Innu de la même collectivité, a abondé dans ce sens.

[TRADUCTION] Nous nous sentons davantage chez nous dans les régions éloignées qu'ici, parce que c'est là que nous vivons le plus selon la tradition, que nous maîtrisons le mieux notre vie.

Mary Andrew
Sheshatshiu, Labrador (Terre-Neuve)
18 juin 1992

Les problèmes relatifs à l'éducation et à la langue viennent creuser davantage le fossé psychologique entre les vieux et les jeunes et accentuer les tensions ressenties par presque tout le monde. D'après de nombreux autochtones, le système d'éducation a été l'une des plus puissantes forces à l'œuvre dans l'éclatement des sociétés autochtones; il a ni plus ni moins arraché les enfants à leur famille pour qu'ils fréquentent l'école (voir le chapitre 10 du volume 1). Au fur et à mesure que les écoles étaient construites dans de nouvelles collectivités, le système d'éducation a eu des répercussions sur la vie de tous les autochtones. L'école est devenue obligatoire. Des enseignants recrutés dans le sud du Canada enseignaient, sans l'adapter, un programme importé du Sud. Les enfants ont appris des mots étrangers, des façons de faire étrangères et des valeurs étrangères.

Rhoda Katsak était au nombre de ces enfants. Elle est née au campement d'hiver de sa famille, près d'Amitturmiut (Igloolik), dans les Territoires du Nord-Ouest, et y a vécu sa petite enfance en conformité avec le mode de vie traditionnel des chasseurs inuit. Ce n'est qu'à l'âge de huit ans qu'elle a quitté le campement pour fréquenter l'école.

[TRADUCTION] En cette première journée d'école à Igloolik, à l'âge de huit ans, j'ai commencé à tout faire en anglais. L'anglais était partout autour de nous. Ce n'est pas tant que nous étions punis si nous parlions notre langue autochtone. Il en avait peut-être été ainsi auparavant, mais il ne me semble pas qu'on exerçait cette pression sur nous. C'était simplement que tout ce qu'il y avait à l'école était en anglais, de sorte que nous étions plus ou moins contraints d'apprendre cette langue. Les enseignants étaient fraîchement débarqués en ville; ils venaient tous du Sud et ne connaissaient pas un mot d'inuktitut. Nous devions communiquer avec eux. De plus, tout le matériel était en anglais: «Fun with Dick and Jane», «Dick, Jane and Spot the Dog»; comme c'est avec ces livres qu'on nous enseignait, nous avons dû apprendre l'anglais très rapidement. Nous avons dû aussi apprendre les normes et le code de conduite des *Qallunaat* [non-autochtones], «merci, excusez-moi, pardon», etc. On dit une phrase et puis on dit «s'il vous plaît». Je ne me rappelais jamais de «s'il vous plaît». […]

Nous avons grandi en pensant que nous devions essayer d'être des *Qallunaat* et c'est pourquoi nous avions des idoles *Qallunaat*, comme les Supremes, Elvis, Frobisher. C'était tout ce qui comptait pendant nos années d'école. Nous n'avions pas d'idoles inuit. Les personnes comme la femme Atagutaluk qui était presque morte de faim dans la région, celle dont le nom a été donné à une école d'Igloolik, nous laissaient indifférents. Nos héros étaient tous *Qallunaat*. Encore aujourd'hui il est difficile de changer de mentalité, de changer assez pour penser «je suis une Inuit, je suis assez bien comme je suis». Pendant notre enfance, les *Qallunaat* étaient les modèles. Ils avaient l'autorité; nous étions censés les respecter[21].

Marius Tungilik, de Repulse Bay, dans les Territoires du Nord-Ouest, faisait partie du groupe d'enfants qui ont été amenés dans une école de missionnaires, à Chesterfield Inlet:

[TRADUCTION] De toute évidence, mes parents ne savaient pas ce qui nous attendait à l'école, ou ils n'avaient pas leur mot à dire. Notre maîtrise de l'anglais s'améliorerait, mais on ne nous enseignait rien de notre langue, de notre patrimoine, de notre culture, de nos systèmes de gouvernement, de notre

bagage spirituel, de nos qualités. Tout ce qu'on nous enseignait à notre sujet, c'était que nous étions des esquimaux, que nous vivions dans des igloos, que nous nous frottions le nez, que les Indiens nous appelaient «mangeurs de viande crue». Nos parents auraient-ils été d'accord s'ils avaient su? Non, ils ne pouvaient savoir; d'ailleurs, ils n'auraient pas eu leur mot à dire. […]

J'occupe maintenant un poste de directeur régional au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, un poste dont je n'aurais jamais rêvé quand j'étais plus jeune. Pas exactement, en tout cas. Il m'est souvent arrivé, à l'âge de quatre ou cinq ans, de faire de longues promenades dans la toundra puis de rentrer chez nous en chantant à haute voix et en rêvant d'aider mes semblables en dirigeant d'autres personnes. Je me suis exercé à prononcer des discours disant que le vent du changement approchait et que nous devions être prêts.

Fort de ces rêves et de l'excellente éducation que j'avais reçue en anglais à Chesterfield Inlet, j'ai réussi à devenir la personne que je suis aujourd'hui. Tout le monde a un rêve. Nous devrions tous apprendre à puiser dans notre rêve et à nous efforcer de le réaliser.

Mais il y a eu un prix à payer pour cette excellente éducation. J'ai négligé mon patrimoine pendant une très longue période de ma vie. Ce n'est qu'après ma rencontre avec ma charmante femme, Johanne, en 1977, que j'ai commencé à apprécier la terre et notre culture, et ce sentiment a pris de l'ampleur par la suite. La terre a toujours été là; elle a toujours été splendide. Le dégoût que j'avais acquis à l'école envers ma propre culture et mon propre peuple ont eu des répercussions très profondes. Il m'a fallu beaucoup de temps pour me libérer de mon conditionnement et de l'idée que nos façons de faire traditionnelles étaient répréhensibles et dépassées. J'étais aussi aveuglé par le travail, l'ambition et le besoin d'explorer le monde.

Marius Tungilik
Rankin Inlet (Territoires du Nord-Ouest)
19 novembre 1992

Les autochtones n'ont pas tous vécu la même situation que Marius Tungilik, mais leur expérience en ce qui concerne le système d'éducation présente des analogies. Lorsque des écoles primaires ont été construites dans chaque collectivité, l'enseignement n'a pas changé. Les cours se déroulaient encore en anglais ou en français. Ce qu'on enseignait aux enfants provenait du Sud. On ne leur enseignait rien sur l'identité autochtone ni sur l'importance de la langue ou du patrimoine et on ne leur insufflait pas la fierté d'être autochtones. Ils

n'apprenaient rien sur l'histoire des autochtones pas plus que sur l'histoire du contact avec les non-autochtones.

[TRADUCTION] Ce que j'ai appris venait de la société blanche; j'ai appris selon un mode de pensée qui était celui des Blancs. On m'a enseigné quel grand homme était Joey Smallwood et quel grand homme était John Macdonald. On m'a montré à chanter le «ï Canada» et le «Honour to Newfoundland». Il y a une chose qu'on ne m'a jamais enseignée, c'est l'histoire, la riche histoire qui est la nôtre, celle des gens d'ici, d'Utshimasits

[Davis Inlet]. On ne m'a pas enseigné quels grands hommes et quelles grandes femmes ont été les miens et mes ancêtres, quelles longues distances ils ont parcourues entre la frontière du Québec et n'importe quel endroit du Nitassinan. On ne m'a pas enseigné qu'il existe d'autres autochtones au Canada. Pendant mon enfance, j'apprenais des choses à ma manière. Mon père m'a montré à pêcher, à chasser et à faire des choses qu'ils avaient faites pendant des générations.

George Rich
Vice-président, Nation innue
Utshimasits, Labrador (Terre-Neuve)
1er décembre 1992

Des changements importants se sont produits depuis l'époque où Rhoda Katsak, Marius Tungilik et George Rich fréquentaient l'école. L'abandon des valeurs et de la culture autochtones s'est poursuivi, mais non sans résistance. Partout dans le Nord, les parents, les enseignants et les responsables du milieu de l'éducation se sont efforcés de modifier le système de sorte qu'il reflète le mode de vie et les valeurs des autochtones. Dans les années 70, les éducateurs ont commencé à revoir les programmes d'études conçus dans le Sud pour y intégrer des éléments plus conformes au Nord. On a créé des programmes pour la formation des maîtres autochtones. Au début des années 90, nombre d'écoles dans les collectivités à prédominance autochtone étaient en mesure d'offrir des cours aux enfants dans leur langue, au moins dans les premières années du primaire (voir le chapitre 5 du volume 3).

Les problèmes actuels dans les collectivités autochtones ne sont pas uniquement attribuables aux méthodes impropres du passé. Sharon Venne a expliqué comment la prospection pétrolière sur les terres des Cris du lac Lubicon pendant les années 80 a anéanti leur économie en éloignant l'orignal et d'autres animaux recherchés pour leur chair, dont ils étaient largement tributaires.

[TRADUCTION] En 1978-1979, les Cris du lac Lubicon avaient une économie traditionnelle axée sur les produits de leurs terres. En quatre ans, ils sont passés de l'autosuffisance à l'aide sociale.

Sharon Venne
Première nation des Cris du lac Lubicon
Fort Chipewyan (Alberta), 18 juin 1992

Un conflit au sujet de la terre et le manquement à des obligations issues d'un traité sont au cœur de la situation vécue par les Cris. Pour l'améliorer, il faudra au minimum qu'on règle ces deux problèmes avec énergie et diligence[22].

En résumé, bon nombre des intervenants qui ont témoigné au sujet des éléments à l'origine des problèmes actuels ont signalé une emprise insuffisante sur leur vie politique, culturelle et économique: l'incapacité d'exercer leur droit à l'autodétermination. On a réinstallé des communautés autochtones, perturbé les activités économiques traditionnelles et modifié les systèmes d'éducation des jeunes, tout cela sans le consentement éclairé des personnes qui étaient le plus touchées. On peut constater les effets de ces changements dans le délabrement et la désorganisation de certaines collectivités.

Aucun de ces effets ne s'est produit sur quelques années. Au contraire, la transformation des sociétés autochtones du Nord s'est opérée sur une longue période. Ce qui est récent, c'est l'amorce d'un dialogue entre autochtones et non-autochtones concernant la signification et les conséquences de leur histoire commune. Pour situer en contexte la réalité actuelle, il est utile de se faire une idée de l'histoire de l'administration du Nord, que nous évoquons ci-après.

4.1 Les débuts de l'administration du Nord

La responsabilité de la plus grande partie du nord-ouest du Canada est passée en 1870 de la Compagnie de la Baie d'Hudson au gouvernement du Canada, puis, en 1880, la Grande-Bretagne a cédé la compétence qu'elle avait exercée sur les îles de l'Arctique. Les autochtones dont la terre était l'objet de ces lointaines transactions n'ont pas eu connaissance à l'époque de la cession de leurs territoires par les Européens. Les sociétés autochtones du Nord n'ont pas été consultées; si elles l'avaient été, la cession de vastes territoires par les Européens leur aurait sans doute semblée étrangement vide de sens. Aucune des nations autochtones du Nord ne connaissait le concept de la valeur

commerciale ou de la propriété privée; peu d'entre eux avaient jusqu'alors été en contact avec l'autorité hiérarchique et abstraite dévolue aux sociétés de négoce ou aux monarchies. Et, exception faite de la soudaine poussée d'activité qui a accompagné la création du territoire du Yukon au lendemain de la ruée vers l'or et du déploiement de la Police à cheval du Nord-Ouest au Yukon et dans d'autres endroits, il y a eu peu d'indications que des changements de grande importance s'étaient produits[23]. Les contacts entre autochtones et non-autochtones sont demeurés surtout de nature commerciale ou économique, portant sur la chasse à la baleine, la traite des fourrures et la pêche[24].

Après avoir acquis la responsabilité du Nord, le gouvernement fédéral s'est préoccupé pendant des décennies de l'unité nationale et du développement économique dans le sud du pays. Jusqu'à la découverte de gisements miniers et la migration soudaine de non-autochtones, qui a eu pour effet de menacer la souveraineté ou la paix internationale, les relations avec les autochtones et les autres habitants du Nord n'avaient pas retenu vraiment l'attention. Ces menaces ont été à l'origine des traités 8 (1898) et 11 (1921), signés au moment où les chercheurs d'or, dans le premier cas, et les sociétés pétrolières, dans le second, envahissaient tout à coup les territoires des peuples autochtones.

Entre la fin du XIXe siècle et le début du XXe, les frontières provinciales ont été remaniées et repoussées par étapes. Le soixantième parallèle est devenu la limite nord des quatre provinces de l'Ouest, de sorte que les Dénés Sayisi, les Slaveys, les Kaskas, les Tagish et les Tlingits du littoral ont été divisés. Au sud du parallèle, les terres domaniales et les ressources naturelles ont été placées sous la gouverne des provinces, tandis que le gouvernement fédéral conservait la compétence sur le Nord territorial.

4.2 Guerre et après-guerre: un problème de développement?

L'isolement relatif du Nord a été rompu de manière irréversible pendant la Deuxième Guerre mondiale. La guerre qui sévissait en Europe rendait nécessaire l'établissement de postes d'escale et de ravitaillement pour les avions. Après l'attaque du Japon contre Pearl Harbour, le Nord-Ouest (comprenant l'Alaska, le Yukon et le littoral de la Colombie-Britannique) est devenu un champ de bataille potentiel.

Pendant la plus grande partie de la guerre, il y a eu trois fois plus de soldats

américains présents dans le Nord que d'habitants canadiens (autochtones et non-autochtones)[25]. Ils ont construit en toute hâte la route de l'Alaska, route d'hiver allant de la vallée du Mackenzie à l'Alberta, de même que le pipeline de Canol (de Norman Wells à Whitehorse) et une raffinerie de pétrole à Whitehorse, tout cela en vue de se prémunir contre une invasion éventuelle à partir du Pacifique. Dans tout le Nord, de Goose Bay, au Labrador, jusqu'à Whitehorse, au Yukon, on a construit et entretenu des terrains d'aviation. Plus tard pendant la guerre, une mine a été rouverte à Port Radium, au bord du Grand lac de l'Ours, dans les Territoires du Nord-Ouest, afin de fournir de l'uranium pour la recherche dans le domaine de l'armement.

Ces événements ont eu de graves conséquences pour les peuples autochtones, dont les terres ont soudainement été envahies, en particulier au Yukon, où la présence militaire a été à la fois considérable et soutenue[26]. Le nombre impressionnant d'effectifs, les énormes quantités de matériel et les travaux de construction effectués à la hâte ont eu des répercussions majeures et durables sur les collectivités avoisinantes.

L'éclosion de la guerre froide, après la Deuxième Guerre mondiale, a prolongé la période d'activités militaires dans le Nord. Certains soldats sont demeurés en poste dans l'Arctique; pendant les années 50, un réseau de météo, de radar et de communications a été mis sur pied[27].

Ce sont les États-Unis qui ont amorcé et dirigé en grande partie les activités militaires menées dans le nord du Canada, tant pendant qu'après la guerre, ce qui n'a pas été sans préoccuper les dirigeants du gouvernement fédéral. Une équipe d'observateurs a signalé ce qui suit:

[TRADUCTION] L'intérêt porté au Nord par le Canada s'est accru considérablement après la Deuxième Guerre mondiale, stimulé, il faut l'avouer, non seulement par la crainte de ce que pourraient faire les Russes, mais aussi par l'inquiétude suscitée par ce que faisaient déjà les Américains[28].

Si la présence américaine dans le Nord canadien a retenu l'attention du gouvernement fédéral, c'est l'expansion de son rôle d'État-providence pendant l'après-guerre qui l'a amené à intervenir. Compte tenu de la conjoncture de l'époque, il était impossible de ne pas tenir compte des conditions de vie des autochtones du Nord, qui étaient difficiles en de nombreux endroits (sinon partout): les maladies introduites par les Européens et la chute relative du prix des fourrures comparativement au coût des produits de base avaient entraîné quantité de difficultés.

En un très court laps de temps, les autochtones du Nord ont eu accès à l'éventail complet de programmes et de services offerts aux Canadiens du Sud, y compris les logements à prix modique, l'école, les soins médicaux et les services sociaux. Dès le début des années 60, tous les habitants du Nord recevaient la panoplie entière des paiements de transfert d'aide sociale. Entre 1949 et 1953, on a instauré l'enregistrement des parcours de piégeage individuels et collectifs dans les deux territoires pour régir la récolte du gibier et on a adopté des programmes visant à inciter les autochtones du Nord à se lancer dans l'agriculture (dans la mesure du possible), dans des industries familiales et artisanales et dans le travail salarié.

Toutes ces mesures découlaient d'une nouvelle interprétation par le gouvernement fédéral de la situation des autochtones, selon laquelle leurs difficultés étaient une conséquence des «inégalités» dont ils étaient victimes, et non pas, comme on le pensait auparavant, une caractéristique quelconque de leur mode de vie traditionnel. Ils n'étaient pas pauvres; ils étaient considérés comme des sans-emploi — ou des travailleurs appelés à le devenir, à mesure que disparaîtrait inévitablement leur ancien mode de vie axé sur la chasse. La solution à ce problème était de concevoir des programmes en vue d'amener les autochtones du Nord à la nouvelle économie salariale créée par l'ouverture de la région à l'exploitation des ressources non renouvelables. Un changement plus ou moins similaire s'est produit dans l'attitude des pouvoirs publics provinciaux, mais plus graduellement dans la plupart des cas[29].

Quand on analyse rétrospectivement la nouvelle approche du gouvernement fédéral, deux faits saisissants s'en dégagent. Premièrement, on a très peu consulté les personnes directement visées. Deuxièmement, cette approche ne tenait pratiquement pas compte des dispositions des traités numérotés, sauf celles qui concernent le versement des rentes. Par la suite, lorsque les administrations des bandes appartenant à des nations du Nord signataires de traités ont commencé à recevoir d'autres formes de financement, les fonds ont été canalisés vers les pouvoirs publics territoriaux. Ce système était pratique, même s'il prêtait à controverse; il a engendré une asymétrie entre le nord et le sud du Canada dans le traitement des droits issus de traités par le gouvernement fédéral.

Contrairement aux gouvernements des provinces, ceux des territoires sont établis par une loi du Parlement qui définit leurs pouvoirs et leurs sphères de compétence. Cette répartition des pouvoirs n'est pas protégée par la Constitution[30]. De manière générale, les ministres des Affaires indiennes et du

Nord canadien[31] ont conservé la responsabilité des territoires. Aujourd'hui, l'équilibre politique est tel que les territoires reçoivent en pratique un traitement analogue à celui des provinces, mais ils n'ont aucune autorité sur les terres de la Couronne ni sur les ressources naturelles et ils sont financés au moyen non pas de paiements de péréquation mais d'un système de transferts appelé méthode de financement préétablie[32]. Comme les territoires se comportent de plus en plus comme des provinces, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence d'un système qui détourne vers les pouvoirs publics territoriaux les avantages issus des traités[33].

4.3 La transformation de l'équilibre de forces dans les années 70

Pendant les années 70, dans tout le Nord et, en fait, à la grandeur du pays, les peuples autochtones ont trouvé le moyen d'exprimer leur point de vue sur les initiatives de développement et d'assistance qui les concernaient. Entre 1969 et 1973, les peuples autochtones du Nord ont créé plusieurs organisations pour défendre leurs intérêts collectifs. Ainsi, les Indiens inscrits et non inscrits du territoire du Yukon ont mis sur pied le Conseil des Indiens du Yukon (CIY)[34]. Le Comité d'étude des droits des autochtones (CEDA), la Fédération des Indiens des Territoires du Nord-Ouest (rebaptisée ultérieurement la Nation dénée) et la Métis Association of the Northwest Territories (rebaptisée la Metis Nation of the Northwest Territories) représentaient les peuples autochtones de la partie occidentale des Territoires du Nord-Ouest. L'Inuit Tapirisat du Canada a été instituée en 1971 pour donner une voix à l'échelle nationale aux Inuit du Labrador, du nord du Québec et des Territoires du Nord-Ouest. Les années 70 ont été une période de vive opposition et de rajustement radical de l'équilibre des forces politiques dans le Nord. Les peuples autochtones se sont taillé une place permanente au cœur de la vie politique.

Alors que le gouvernement fédéral avait rarement énoncé officiellement sa politique en matière de développement du Nord, il a publié, en 1972, *Le Nord canadien 1970-1980: Déclaration du gouvernement canadien au sujet du Développement du Nord au cours des années '70*. Cette initiative était provoquée par l'efficacité et l'importance croissantes des peuples autochtones du Nord et leur susceptibilité accrue à l'égard des mesures gouvernementales prises dans le Nord. Le gouvernement y indiquait que son premier objectif était d'assurer «un niveau de vie plus élevé, de meilleures conditions de vie et les mêmes occasions d'emploi aux habitants du Nord par des moyens compatibles avec leurs préférences et aspirations[35]». Ce n'est que 16 ans plus tard, soit

en 1988, qu'il a publié un nouvel énoncé de politique. La plus importante aspiration du gouvernement fédéral était alors de «transférer les derniers programmes de type provincial restants aux gouvernements territoriaux, notamment la responsabi-lité de gérer les ressources naturelles du Nord[36]».

Les nouveaux objectifs reconnaissaient implicitement l'impossibilité de maintenir plus longtemps cette administration quasi coloniale, mais ils offraient peu d'éléments d'orientation pour surmonter les problèmes reconnus explicitement comme étant les plus graves à long terme, à savoir une population en expansion, peu scolarisée et n'ayant guère reçu de formation concernant la production axée sur les ressources de la terre, et l'absence de stratégie viable en vue d'accroître le nombre d'emplois disponibles dans le Nord. Le gouvernement n'a pas donné suite aux objections persistantes des nations signataires de traités concernant la répartition des crédits fédéraux affectés aux programmes d'éducation et de santé.

À l'heure actuelle, les gouvernements territoriaux sont en cours de redéfinition. Certaines provinces, dont le Québec, progressent rapidement vers l'expansion et la création d'institutions dirigeantes régionales. Des propositions visant la création de nouvelles institutions régionales de cette nature font l'objet d'intenses discussions dans presque toutes les autres provinces. Si certaines portent sur la création ou l'expansion d'institutions qui seraient communes aux autochtones et aux non-autochtones, d'autres prévoient une assise dans une nation autochtone (voir le chapitre 3 du volume 2). Tout porte à croire que la prochaine série de changements institutionnels et le développement politique au Canada seront dirigés par les habitants du Nord, autochtones et non-autochtones, qui uniront leurs efforts pour élaborer des formes de pouvoirs publics municipaux, régionaux et fondés sur la nation, propres à refléter les caractéristiques démographiques du Nord. Nous explorons ci-après les incidences de certains aspects du développement politique dans le Nord.

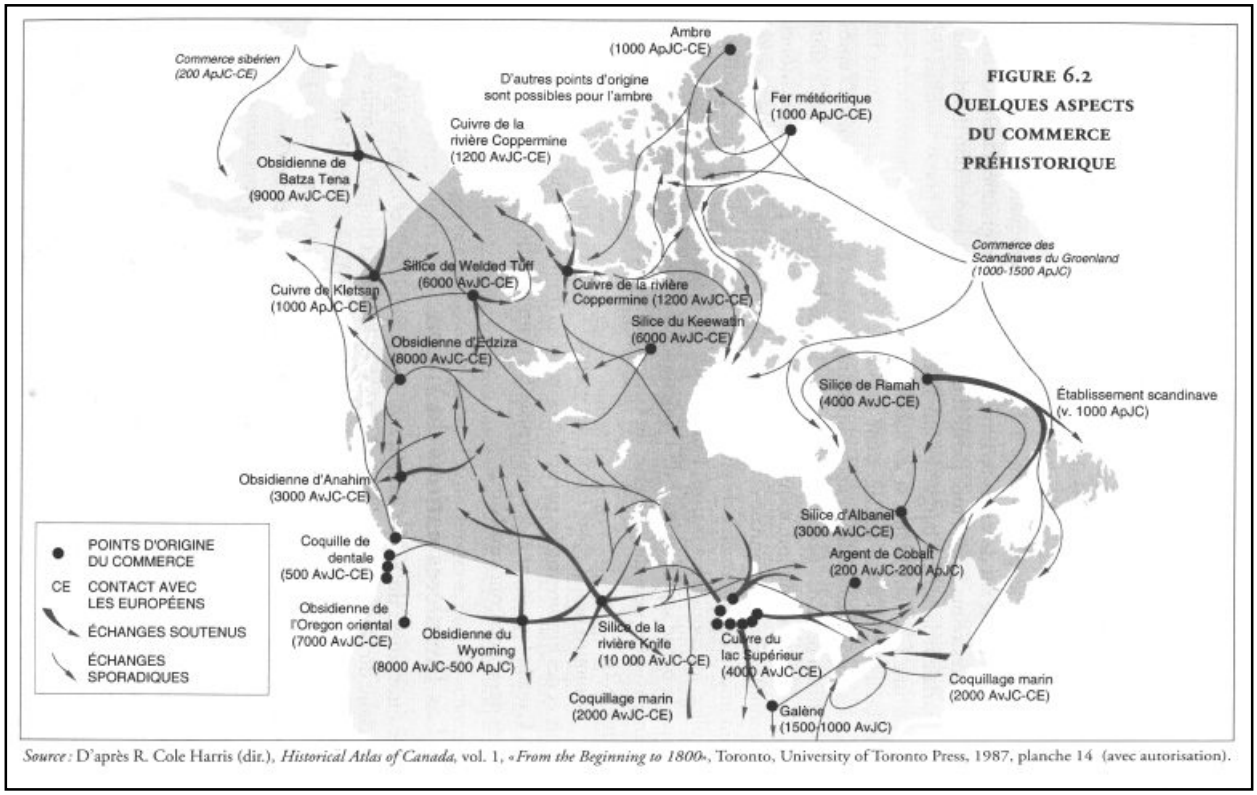
5. Les dimensions régionales du développement politique

Le présent chapitre porte principalement sur des questions communes à la plupart des autochtones du Nord. Dans la présente section, nous passons très brièvement en revue certains écarts dans la situation des nations et des peuples vivant dans le Nord[37]. Nous concentrons notre attention sur deux questions clés, savoir le régime foncier et la compétence politique. Seules les personnes les plus touchées par nos conclusions et nos recommandations

générales concernant des questions telles que les traités et le redécoupage du territoire pourront y donner suite, et uniquement dans le contexte particulier de chaque région.

On observe depuis toujours des différences régionales au sein des sociétés autochtones du Nord. On trouve aujourd'hui dans le Nord plusieurs nations et peuples autochtones et un plus grand nombre encore de communautés et de groupes locaux. Ils ont tous leur propre histoire, qui remonte à l'époque où ils n'avaient pas encore de contacts avec les Européens[38]. Avant d'entrer en contact avec ces derniers, les peuples autochtones du Nord pratiquaient la cueillette, la chasse et la pêche sur de vastes territoires. Ils vivaient en groupes familiaux relativement restreints faisant tous partie d'une plus grande association d'individus qui parlaient la même langue et qui se rassemblaient en grand nombre, au moins une fois l'an. Même si les habitants du Nord étaient relativement peu nombreux et qu'ils se partageaient de vastes régions, les contacts entre les peuples appartenant à différents groupes linguistiques étaient fréquents. D'après la tradition orale des peuples autochtones, les déplacements, le commerce ainsi que les relations diplomatiques entre les nations et les peuples autochtones autonomes étaient monnaie courante. Des archéologues ont trouvé des vestiges d'un important commerce de produits précieux tels que l'obsidienne, le cuivre, la silice, les coquillages marins, l'ambre et le fer météorique qui s'étendait dans toute la partie septentrionale de l'Amérique du Nord, jusque dans le Sud, et même avec des gens de la Sibérie, du Groenland, voire de plus loin encore (voir Figure 6.2).

Aujourd'hui, il existe encore des groupes linguistiques, des groupes régionaux et des histoires orales particulières, mais les frontières politiques intérieures du Canada façonnent à de nombreuses fins l'organisation politique et les activités des autochtones du Nord.



Source : D'après R. Cole Harris (dir.), *Historical Atlas of Canada*, vol. 1, «*From the Beginning to 1800*», Toronto, University of Toronto Press, 1987, planche 14 (avec autorisation).

5.1 Les Premières nations du Yukon

Les autochtones du Yukon parlent sept langues ou dialectes distincts (gwich'in, tutchoni du Nord, tutchoni du Sud, tagish, kaska, han et tlingit). On trouve aussi certains membres de ces groupes linguistiques en Alaska, dans le nord de la Colombie-Britannique et dans les Territoires du Nord-Ouest. Il existe 17 Premières nations au Yukon et elles négocieront ensemble 14 accords sur des revendications globales s'insérant dans un accord-cadre[39]. En 1991, approximativement 5100 personnes, soit environ 18% des quelque 27800 habitants du Yukon, se sont identifiées comme autochtones[40]. On trouve une majorité d'autochtones dans de petites localités telles que Pelly Crossing et Old Crow, alors que les non-autochtones sont majoritaires dans des villes comme Haines Junction, Dawson et Watson Lake, ainsi que dans la capitale, Whitehorse.

Pour les Premières nations du Yukon, les événements pivots en ce qui concerne les contacts avec les nouveaux venus ont sans doute été la ruée vers l'or du Klondike, en 1898, et la construction de la route de l'Alaska, pendant la Deuxième Guerre mondiale. La ruée vers l'or a amené dans la région des milliers d'étrangers, dont de nombreux Américains, en un très court laps de temps. Vue d'Ottawa, la ruée vers l'or présentait, pour le gouvernement fédéral,

un problème immédiat de souveraineté et un problème secondaire de maintien de l'ordre sur place. Pour assurer la présence fédérale dans cette région éloignée, on a créé rapidement le territoire du Yukon, on l'a doté d'une législature et on y a déployé des policiers.

Au début du XXe siècle, la ruée vers l'or était à son déclin et nombre de migrants non autochtones ont quitté la région. Les nouveaux arrivants qui ont choisi de s'établir au Yukon en permanence ont modifié l'équilibre démographique au sein du territoire, mais celui-ci était vaste et les ressources, abondantes[41]. Les autochtones ont continué de pratiquer la chasse, le piégeage et la pêche, allant et venant à travers le territoire comme ils avaient coutume de le faire. Même si l'exploitation de mines d'or a détruit l'environnement, les ravages se sont limités à quelques vallées dans la région du Klondike. Toutefois, la ruée vers l'or a marqué le début d'un processus de cession des terres, exacerbé par le fait qu'aucun traité n'avait été conclu malgré la création d'une administration territoriale.

La construction de la route de l'Alaska, en 1942 a amené des changements encore plus profonds et d'une plus grande portée dans la vie des autochtones vivant dans les régions traversées par cette route. Pendant la construction proprement dite, 34000 travailleurs et soldats ont afflué au Yukon, apportant du même coup, outre des débouchés sur le marché des emplois rémunérés, de l'alcool, des maladies infectieuses et des bouleversements sociaux. La route de l'Alaska est devenue un puissant instrument de progrès social. En plus d'attirer les touristes, elle a favorisé la création de petites entreprises; elle a aussi facilité la mise en place de programmes dans les domaines de l'éducation et de la santé ainsi que de différents programmes sociaux.

Tous ces changements se sont opérés sans qu'il soit tenu compte des droits fonciers des Premières nations du Yukon et malgré les objections persistantes des habitants. En 1968, Elijah Smith, chef d'une bande indienne de Whitehorse, s'adressant à Jean Chrétien, alors ministre des Affaires indiennes, faisait état d'un siècle d'insatisfaction:

[TRADUCTION] Nous, les Indiens du Yukon, refusons d'être traités comme des squatters dans notre propre pays. Nous avons accepté l'homme blanc dans ce pays, l'avons nourri et l'avons soigné quand il était malade; nous lui avons montré la façon de faire les choses dans le Nord et l'avons aidé à trouver de l'or; nous l'avons aidé à construire et l'avons pleinement respecté. Nous avons reçu très peu en retour. Nous considérons que les gens du Nord ont une lourde dette envers nous et souhaitons que le gouvernement du Canada veille à ce

que nous obtenions un règlement équitable pour l'utilisation des terres. Aucun traité n'a été signé dans ce pays et on me dit que la terre appartient encore aux Indiens. Les Blancs et les Indiens ne se sont pas livré bataille pour cette terre[42].

Les revendications territoriales

Le Conseil des Indiens du Yukon (CIY) a été créé en 1973 pour représenter toutes les personnes «d'ascendance indienne» du Yukon, qu'elles soient ou non inscrites en vertu de la *Loi sur les Indiens*[43]. Le CIY a fondé sa revendication sur les droits fonciers ancestraux qui n'avaient jamais été cédés[44]. Les autochtones considéraient leur revendication comme un moyen de combler le fossé entre autochtones et non-autochtones sur les plans économique et social et au chapitre des communications.

Au début, le gouvernement fédéral a refusé de reconnaître l'existence de droits ancestraux et n'a voulu prendre en considération que les revendications visant une indemnisation foncière et financière[45]. Le refus par le gouvernement fédéral de reconnaître pleinement les dimensions du problème a entraîné de longs retards. La revendication du CIY portait évidemment sur le territoire, mais c'est avant tout sur l'autonomie gouvernementale qu'était concentré le débat public. Le débat qui se déroulait au Yukon s'articulait autour de différents aménagements qui étaient proposés: en vertu du régime à gouvernement unique envisagé, les Premières nations auraient en commun avec les non-autochtones la plupart des organismes, des services et des programmes; en revanche, en vertu du régime à deux gouvernements, il y aurait une certaine coopération et des organismes communs, mais les collectivités des Premières nations établiraient le plus souvent leurs propres conseils scolaires, leurs systèmes de santé et leurs organismes pour la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale à l'échelle locale. Ce choix était particulièrement important au Yukon, où les gens étaient nombreux à préconiser des organismes autonomes, mais où les autochtones ne constituaient que le cinquième environ d'une faible population et vivaient à de nombreux endroits à proximité des non-autochtones.

Ces aménagements ont été à l'étude durant plus de 10 ans, pendant que se poursuivaient les négociations, ponctuées d'interruptions. Enfin, en 1988, on est arrivé à un accord de principe qui a conduit à la signature de l'Accord-cadre définitif de 1993[46]. Cet accord-cadre a ouvert une nouvelle voie en constitutionnalisant la protection de la faune, en créant une obligation constitutionnelle de négocier des ententes d'autonomie gouvernementale et en fournissant un libellé qui évitait l'extinction complète du titre ancestral.

Parmi les autres dispositions que renferme cet accord-cadre, mentionnons le titre foncier sur 44000 kilomètres carrés, une indemnité de 260 millions de dollars à partager entre les collectivités des Premières nations, la création d'un conseil de planification de l'aménagement du territoire à l'échelle du Yukon, de commissions de planification régionales ainsi que de commissions mixtes de

gestion des ressources fauniques. En vertu de l'accord-cadre, les Premières nations négocieront leurs propres accords définitifs. La loi habilitante pour ces ententes, ainsi que pour l'accord-cadre et le modèle d'entente d'autonomie gouvernementale (qui fournissent un cadre pour les différentes ententes d'autonomie gouvernementale) a été adoptée par le Parlement en 1994[47].

Les perspectives d'avenir

Les ententes portant sur le territoire et l'autonomie gouvernementale marquent le début d'une nouvelle étape dans le développement politique et constitutionnel du Yukon. Alors que la délégation de pouvoirs par le gouvernement fédéral accroît la compétence et l'autorité du gouvernement du Yukon[48], les ententes sur les revendications territoriales globales permettent aux autochtones d'exercer une influence prépondérante sur l'évolution politique du territoire. Ces ententes garantissent la participation des peuples autochtones du Yukon aux organismes publics chargés de toutes les questions, depuis l'aménagement du territoire et l'évaluation du développement, jusqu'à la gestion des ressources fauniques et autres. De plus, ces peuples administrent d'importants fonds communs d'immobilisations.

L'accord-cadre garantit de surcroît que les systèmes de gouvernement qui verront le jour intégreront, à différents degrés, des éléments propres à la tradition autochtone sur le plan du leadership et de la prise de décisions. Par exemple:

[TRADUCTION] Le préambule de l'entente d'autonomie gouvernementale des Premières nations de Champagne et Aishihik stipule que «les Premières nations de Champagne et Aishihik sont dotées de structures décisionnelles ancestrales reposant sur une approche bipartite et elles souhaitent conserver ces structures». Les Tlingits de Teslin ont déjà mis en place une forme de gouvernement fondée sur leur cinq clans[49].

Jusqu'à présent, le développement des institutions politiques au Yukon s'est fait

selon les démarches classiques. Bien qu'on ait puisé quelque peu dans le savoir ancestral des autochtones du Yukon pour les besoins de certaines politiques et de certains programmes, notamment ceux qui touchent le patrimoine, la justice communautaire et la prestation des soins de santé, le mode de fonctionnement du gouvernement ne dérouterait aucun Canadien. Le processus décisionnel et le processus d'élaboration des politiques ne s'inspirent guère des traditions politiques autochtones[50].

La mise en place des gouvernements des Premières nations aura une incidence considérable sur la façon dont le gouvernement du territoire du Yukon s'acquitte de ses responsabilités, et ce sera peut-être l'occasion de modifier les institutions pour harmoniser la prise de décisions publiques avec les traditions autochtones. Cependant, il existe aussi un risque considérable d'inefficiences et d'impasses dans le domaine des politiques. En vertu des ententes d'autonomie gouvernementale, les Premières nations pourront choisir les programmes et les services qu'elles administreront elles-mêmes. Dans d'autres cas, des ententes pourront être conclues entre une ou plusieurs Premières nations et le gouvernement territorial pour la prestation de services. À la limite, jusqu'à 15 gouvernements pourront se partager la compétence: le gouvernement territorial du Yukon et les gouvernements créés sur la base des 14 accords définitifs qui seront éventuellement conclus par les Premières nations. Compte tenu de la population peu nombreuse et de la base limitée de recettes, il est urgent de simplifier les mécanismes relatifs aux projets conjoints et d'adopter à cet égard une approche de collaboration.

[TRADUCTION] L'efficacité des relations entre le territoire et les Premières nations sera déterminante dans la mesure où elle permettra de réduire ces inefficiences [attribuables à la capacité des Premières nations de négocier des ententes distinctes prévoyant des dispositions différentes]. En gérant ces relations et en entretenant des rapports avec les commissions créées par suite d'une entente, au sein desquelles la participation des autochtones sera garantie, le gouvernement territorial sera fortement incité à tenir compte des préoccupations des autochtones au lieu de courir le risque d'être aux prises avec les répercussions très fâcheuses que pourraient entraîner des relations difficiles. Le gouvernement territorial tiendra particulièrement à éviter que ces relations ne deviennent tendues à un point tel que les Premières nations insatisfaites décident de tourner le dos à des activités conjointes d'ordinaire plus économiques et d'élaborer leurs propres programmes[51].

Après le transfert des ressources, les Premières nations exerceront un contrôle administratif plus grand que jamais auparavant sur les activités menées sur leur

territoire[52]. Le gouvernement territorial continuera de jouer un rôle, mais celui-ci sera modifié. Le système politique classique devra faire de la place aux gouvernements autochtones[53].

Certaines questions urgentes demeurent en suspens. La longue période d'incertitude entourant les négociations sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale a été suivie d'une autre période d'incertitude relativement à la mise en œuvre des ententes conclues. Les représentants du CIY prévoient qu'ils feront face à certains problèmes prochainement, notamment l'inégalité

persistante du pouvoir de négociation entre le gouvernement fédéral et les Premières nations du Yukon; le besoin persistant d'assurer une protection constitutionnelle à l'égard des ententes d'autonomie gouvernementale conclues par les collectivités des Premières nations du Yukon; l'exigence du gouvernement fédéral voulant que le CIY rembourse un prêt ayant servi à financer sa participation aux négociations sur les revendications territoriales; et la nécessité de s'assurer que l'on dispose des fonds nécessaires pour planifier la mise en œuvre des revendications.

La question du remboursement des prêts consentis pour les besoins des négociations sur les revendications irrite la plupart des groupes autochtones qui ont conclu un accord définitif ou qui négocient actuellement. La politique fédérale à cet égard porte encore ce qui suit:

[TRADUCTION] Les groupes autochtones qui souhaitent présenter une revendication globale peuvent s'adresser à la Division du financement de la recherche pour obtenir une subvention. Les demandes reçues seront évaluées et une décision sera prise selon les mérites de chaque cas. Lorsqu'une revendication globale est acceptée et qu'on amorce les négociations proprement dites, la partie autochtone reçoit un prêt pour financer le processus de négociation. Ce prêt est remboursé après le règlement, au moyen de déductions prélevées sur les indemnités financières à verser à la partie autochtone.

C'est uniquement pour les ententes conclues au Québec, négociées pendant les années 70, que le gouvernement fédéral a assumé les coûts incombant aux groupes autochtones. Dans le cas du CIY, le gouvernement fédéral exige que les Premières nations remboursent 63 millions de dollars pour les prêts accordés aux fins des négociations. Les Premières nations du Yukon nous ont dit qu'elles s'opposent à cette exigence:

[TRADUCTION] Nous croyons que la politique du Canada exigeant le remboursement des prêts doit être réexaminée eu égard aux raisons suivantes:

Premièrement, le fiduciaire qui manque à son obligation ne doit pas pénaliser le bénéficiaire relativement au financement requis pour corriger le manquement. La politique actuelle semble en contradiction directe avec l'obligation de fiduciaire telle que la Cour suprême du Canada l'a établie dans l'arrêt *Sparrow*.

Deuxièmement, la Première nation du Yukon peut contester la décision exigeant le remboursement des fonds versés pour financer les négociations, décision qui s'inscrit dans la politique actuelle du gouvernement du Canada.

Troisièmement, les retards dans le processus de négociation sont attribuables à des changements survenus au sein du gouvernement, notamment en ce qui concerne les ministres, les négociateurs et la politique. Chaque retard est attribuable au fait qu'on a dû mettre les intervenants au courant des dossiers. Ces retards ont été très coûteux pour le CIY et pour les Premières nations.

Quatrièmement, nous recommandons que le prêt versé soit transformé en subvention non remboursable. À ce titre, le prêt ne doit pas faire partie du règlement de la revendication territoriale et ne nécessite pas la protection constitutionnelle.

Nous sommes convaincus qu'on peut régler la question des prêts de financement par la voie d'une relation contractuelle entre le Canada et la Première nation.

Judy Gingell
Présidente, Conseil des Indiens du Yukon
Teslin (Yukon), 27 mai 1992

5.2 Les Dénés

Les Dénés occupent une vaste portion du centre-nord du Canada et certaines parties des États-Unis. Leur foyer national comprend la vallée du Mackenzie, au sud du foyer national des Inuvialuit, et l'ouest du Nunavut. Ces terres sont partagées par les Gwich'ins, les Dénés Sahtu, les Dénés Deh Cho, les Dénés Tlii Cho (Dogribs) et les Dénés Sayisi, les Métis et un nombre croissant de non-autochtones. On trouve aussi des Dénés dans certaines régions de l'ouest du Yukon, du nord de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan,

du Manitoba et de l'Alaska et dans le sud des États-Unis. Comme c'est le cas pour de nombreux territoires ancestraux, de vastes régions des Dénés, des Inuvialuit et des Inuit font depuis longtemps l'objet d'une utilisation commune ou de chevauchements. Les Dénés font partie d'une grande famille de nations athapascanes, qui s'étend jusqu'aux territoires navajos, dans le sud des États-Unis.

Les Dénés ont eu des contacts sporadiques avec des explorateurs, des missionnaires et des négociants au moins depuis la fin du XVIIIe siècle, mais c'est la ruée vers l'or du Klondike qui a marqué le début de relations plus fréquentes avec des étrangers au Denendeh, comme ce fut le cas au Yukon[54]. L'une des routes conduisant aux champs aurifères amenait les futurs prospecteurs, à partir d'Edmonton, le long du Mackenzie, puis à travers les terres, jusqu'au Yukon. Cet afflux, qui a eu des répercussions considérables sur les Dénés de la région, s'est traduit par la négociation de traités. Selon Charles Mair, membre de la Commission des Sang-Mêlé de 1899, les saccages auxquels se sont livrés les mineurs ont amené le gouvernement à intervenir pour reconnaître «le titre autochtone» en signant le Traité 8[55].

La protection et le bien-être des Dénés n'ont pas été les seuls éléments qui ont motivé l'envoi de commissions de traités dans la région, comme l'indique une déclaration officielle du sous-ministre des Affaires indiennes:

Dans des circonstances ordinaires la perspective d'une affluence considérable aurait pu rester indéfiniment éloignée, mais la découverte d'or au Klondike a promptement changé l'aspect de la situation. Des détachements de Blancs à la recherche d'une route vers les champs aurifères ont commencé à traverser le pays et non seulement on avait à prévoir la possibilité d'une augmentation rapide de ces voyages, mais encore le district lui-même devint bientôt le champ des prospecteurs qui pourraient à tout moment faire des découvertes qui seraient suivies d'une poussée de mineurs vers ces endroits. En tous cas, la connaissance du pays, acquise et répandue, quand ce n'eût été que par les gens qui le traversaient, ne pouvait manquer d'attirer l'attention sur lui comme champ de colonisation. Pour l'heureuse poursuite de la politique humaine et généreuse qui a toujours caractérisé le Dominion dans ses transactions avec les aborigènes, il est d'une importance vitale de gagner leur confiance dès le début, car le caractère des Sauvages est tel que s'ils viennent à concevoir des soupçons ou à manquer de confiance, la tâche de les calmer est excessivement difficile.

Pour ces raisons, on a jugé que le temps était arrivé de faire des traités avec

les Sauvages du district et calmer ainsi les sentiments de malaise qui commençaient à s'emparer d'eux, et de poser les bases de relations d'amitié permanentes et avantageuses entre les races[56].

Comme René Fumoleau l'explique, le gouvernement avait de bonnes raisons d'adopter cette approche discrète et mesurée:

En plus de vouloir éteindre le titre des premiers habitants sur le territoire, le gouvernement cherchait à mieux contrôler Indiens et Blancs, à assurer la colonisation et la mise en valeur pacifiques du pays et à promouvoir une coexistence harmonieuse entre les deux groupes. Dans le Nord comme partout ailleurs, les facteurs économiques ont pesé bien plus lourd que toute autre considération dans la formulation de la politique canadienne[57].

Pour les Dénés, le Traité 8 a été le moyen d'instaurer avec les pouvoirs publics non dénés des relations politiques propres à inciter ces derniers à exercer un contrôle sur leurs citoyens migrants. Le Traité 8 portait sur une portion relativement modeste des terres des Dénés; ceux-ci ont cherché périodiquement à faire repousser les frontières de ce traité, mais les négociateurs fédéraux s'y sont opposés[58].

Une vingtaine d'années plus tard, des considérations économiques ont incité le gouvernement fédéral à chercher à conclure un traité visant le reste du Denendeh. Les non-autochtones ont entendu parler en 1920 de quantités de pétrole exploitable à Norman Wells. Cette nouvelle, arrivant à un moment où l'économie en pleine expansion rendait attrayante l'ouverture des riches terres de l'arrière-pays dans le nord-ouest du Canada, a été accueillie avec beaucoup d'enthousiasme par le gouvernement, les médias et l'industrie. Le Traité 11 a été signé en 1921.

Par la suite, la construction de raffineries de pétrole à Norman Wells, puis l'ouverture de mines à Yellowknife (1935) et dans quelques autres endroits isolés, a renforcé le nouveau type de développement par enclaves qui devait caractériser la mise en valeur des territoires pendant le reste du

XXe siècle. Même si la majeure partie de la vaste région du Denendeh est demeurée occupée presque exclusivement par les autochtones, il y a eu quelques centres de traite, où logeaient d'ordinaire des missionnaires, et très peu de petits centres créant des emplois rémunérés. Le Mackenzie et les réseaux hydrographiques environnants formaient les principales voies servant au transport des biens et des habitants du territoire.

C'est en 1917 qu'ont été imposées les premières restrictions à l'égard de la chasse et du piégeage, par la fermeture de la saison de la chasse à l'orignal, au caribou et à d'autres espèces. En 1918, la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* a réduit encore davantage la chasse. Les Dénés régis par un traité considéraient ces règlements comme «de graves manquements aux promesses d'entière liberté de chasse, de pêche et de piégeage contenues dans les traités[59]». (Les Dénés non-signataires d'un traité, estimant quant à eux qu'il leur revenait d'administrer eux-mêmes leurs territoires ancestraux, s'opposaient à ce que d'autres viennent leur dicter leur conduite.) Exception faite de cette fonction et d'autres fonctions relatives au maintien de l'ordre, la présence fédérale dans les Territoires du Nord-Ouest devait demeurer relativement effacée jusqu'à ce que la Deuxième Guerre mondiale et la guerre froide qui l'a suivie entraînent l'affectation de nombreux soldats dans le Nord. Immédiatement après la guerre, le gouvernement a mis en place des programmes dans les domaines de l'éducation et de la santé ainsi que d'autres programmes sociaux, ce qui a amené quelques fonctionnaires dans les Territoires. Enfin, en 1967, le siège du gouvernement territorial a été transporté à Yellowknife, ce qui a provoqué une expansion rapide de la fonction publique des Territoires du Nord-Ouest et un afflux massif de personnel en provenance du Sud.

L'administration du gouvernement territorial, assurée jusqu'alors à partir d'Ottawa, a été transférée au Nord en 1967; ce processus a eu une incidence sur des questions telles que les droits issus de traités. Par exemple, dans la plupart des régions du Canada, le financement des soins de santé et de l'éducation pour les Indiens inscrits était administré par le ministère des Affaires indiennes. Il peut maintenant être «délégué» aux bandes qui choisissent d'en prendre la responsabilité. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les fonds affectés à ces fins sont administrés par le gouvernement territorial; les crédits consacrés à l'éducation des Dénés régis par un traité sont combinés avec ceux qui s'appliquent à l'éducation en général. En raison de cette pratique, il est difficile de vérifier dans quelle mesure les engagements pris dans les traités sont respectés. Cela signifie aussi que les bandes dénées n'ont pu jusqu'à maintenant s'approprier le contrôle du financement dans ces domaines, comme l'ont fait des bandes dans le Sud. D'après Michael J. Prince et Gary Juniper:

[TRADUCTION] En ce qui concerne l'attribution des fonds publics et les comptes à rendre à un niveau global, les peuples autochtones reçoivent le même traitement que les non-autochtones en ce qui concerne les dépenses des territoires. Nous devons noter, cependant, que les autochtones vivant dans

les Territoires du Nord-Ouest ont longtemps soutenu que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest faisait purement fonction d'«agent» en vertu d'ententes de gestion pour l'exécution des obligations du gouvernement fédéral à l'endroit des peuples autochtones du Nord, dans des domaines tels que l'éducation, la santé et l'aide sociale. Dans le contexte de l'autonomie gouvernementale des autochtones, une question très importante se pose quant aux finances publiques: «Quelle est la proportion du budget du gouvernement territorial que le gouvernement fédéral doit transférer directement aux pouvoirs publics autochtones et qui, ainsi, ne passera pas dans le Trésor des Territoires du Nord-Ouest[60]?»

Les revendications territoriales

La découverte de pétrole en 1968 à Prudhoe Bay, en Alaska, a entraîné une autre série de négociations portant sur les terres des Dénés. Peu après cette découverte, le gouvernement fédéral a proposé de construire un pipeline dans la vallée du Mackenzie pour transporter le pétrole à partir de Prudhoe Bay jusqu'aux marchés du Sud. Craignant les répercussions de cette voie de transport sur leurs terres, les Dénés ont notifié leur opposition afin de faire cesser les travaux[61]. La Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest a convenu avec les Dénés que le projet représentait [TRADUCTION] «une violation de leurs droits issus de traités[62]». Voici les propos du juge Morrow:

[TRADUCTION] Je suis convaincu que ces mêmes autochtones […] sont à première vue propriétaires des terres visées par l'opposition [produite par les Dénés pour faire cesser la construction du pipeline] — et qu'ils ont ce qu'il est convenu d'appeler des droits ancestraux. Il existe de toute évidence une obligation constitutionnelle de la part du gouvernement du Canada de protéger les droits juridiques des peuples autochtones sur la région visée par l'opposition[63].

Dans les Territoires du Nord-Ouest, les négociations sur les revendications globales ont commencé quand le premier ministre du Canada a donné par écrit l'assurance que les négociations constitueraient l'exécution moderne des traités 8 et 11. Les Dénés et les Métis ont négocié à l'origine une revendication commune, après avoir tenu en 1974 une assemblée commune à Fort Good Hope, dans les Territoires du Nord-Ouest[64]. En 1975, au cours d'une deuxième assemblée commune, à Fort Simpson, la Fédération des Indiens des Territoires du Nord-Ouest (rebaptisée ultérieurement la Nation dénée) et la Métis Association of the Northwest Territories (rebaptisée la Metis Nation of the

Northwest Territories) ont adopté à l'unanimité la Déclaration des Dénés.

Les Dénés et les Métis ont mené des négociations distinctes sur les revendications globales jusqu'en 1984, année où les négociations conjointes ont repris. Un projet d'accord définitif a été adopté en 1990. En fin de compte, ni les Dénés ni les Métis n'ont accepté cet accord, qui se serait appliqué à l'ensemble des Dénés et des Métis du Denendeh. Entre autres réserves des deux groupes concernant

l'accord, mentionnons les préoccupations attribuables au fait qu'il devait éteindre les droits ancestraux encore à définir, que les dispositions des traités n'étaient pas abordées de manière appropriée et que l'autonomie gouvernementale n'était pas stipulée explicitement. Les Dénés et les Métis s'attendaient à ce que ces questions soient traitées au cours de négociations ultérieures, mais le gouvernement fédéral a refusé de poursuivre les négociations avec les représentants de tout le Denendeh.

Depuis 1990, deux ententes sur des revendications territoriales régionales sont intervenues dans le Denendeh, l'une entre le gouvernement fédéral et les Gwich'ins du delta du Mackenzie et l'autre entre, d'une part, le gouvernement fédéral et, d'autre part, les Dénés et Métis du Sahtu[65]. Les Gwich'ins ont négocié un titre foncier sur 22 332 km2, y compris un droit tréfoncier sur 93 km2, une indemnité de 75 millions de dollars et une part des redevances sur les ressources. Pour leur part, les Dénés et Métis du Sahtu ont obtenu un titre foncier sur 41437 km2, dont un droit tréfoncier sur 1 813 km2, une indemnité de 75 millions de dollars et une part des redevances sur les ressources. Des dispositions ont aussi été prévues pour l'exercice conjoint de la gestion des ressources fauniques et de la planification de l'aménagement du territoire. Les Dogribs négocient à l'heure actuelle leur propre revendication régionale. Les Dénés vivant dans le reste du Denendeh souhaitent aborder les questions de la terre et du gouvernement en relation avec la mise en œuvre des traités.

Les perspectives d'avenir

La négociation des revendications régionales a ravivé d'anciennes préoccupations au sujet du meilleur moyen de faire reconnaître les droits fonciers et du rôle actuel des traités 8 et 11[66].

Dans la partie occidentale des Territoires du Nord-Ouest, des débats simultanés se poursuivent encore concernant la mise en œuvre des traités 8 et 11 et la nouvelle forme de gouvernement populaire que l'on devrait établir

après la division du territoire, en 1999.

Certaines communautés dénées ont choisi d'accéder à l'autonomie gouvernementale par la mise en œuvre des traités. Par exemple, les Dénés Deh Cho ont refusé de négocier une entente sur une revendication territoriale régionale, car ils en sont arrivés à la conclusion qu'ils n'avaient pas le droit de consentir à l'extinction d'un titre sur la terre. Ils expliquent que [TRADUCTION] «les lois qui leur viennent du Créateur ne leur permettent pas de céder, d'abdiquer ou d'éteindre leurs droits inhérents[67]». Ces Dénés cherchent à faire reconnaître leur version du Traité 11 comme étant l'accord initial entre la Nation dénée et la Couronne. Ils considèrent que ce traité constitue le principal document qui régit leurs relations avec le Canada, et — interprété dans l'esprit dans lequel il a été conclu — le Traité 11 est le document qui servira de fondement à toutes les interactions à venir. (Pour un examen plus approfondi de cette question, voir le chapitre 2 du volume 2.)

Les Dénés Deh Cho ont été aux prises avec des difficultés considérables dans leurs négociations avec les gouvernements fédéral et territorial sur cette base. De l'avis des Dénés Deh Cho, l'attitude du gouvernement fédéral a été d'une inflexibilité contraignante et n'a permis qu'un examen fragmentaire et incomplet des importantes questions de la terre et de la compétence.

Les signataires des traités 8 et 11 qui ne sont pas engagés dans des revendications régionales s'attendent à régler tous les aspects de leurs relations avec la Couronne d'une manière cohérente; jusqu'à présent, il leur manque un mécanisme pour ce faire. Avec l'approche de 1999, qui amènera la formation d'un nouveau gouvernement territorial pour la partie occidentale des Territoires du Nord-Ouest, cette question devient plus urgente que jamais.

La mise en œuvre intégrale des traités 8 et 11 aura des conséquences dans des domaines variés tels que la gestion des ressources fauniques territoriales, les dépenses au titre de la santé et de l'éducation, la réglementation de l'utilisation des terres et les ententes gouvernementales. La mise en œuvre des revendications régionales des Gwich'ins et des Dénés et Métis du Sahtu aura des effets semblables. Par suite de ces changements, tous les habitants du Nord devront unir leurs efforts afin d'élaborer des formes de gouvernement territorial qui respectent les différents choix politiques des nations autochtones de la région.

Nous reconnaissons les progrès accomplis à ce jour par les habitants de la partie occidentale des Territoires du Nord-Ouest, généralement appelée le

Denendeh, dans la réalisation d'un consensus entre de nombreux points de vue et intérêts divergents et dans les efforts déployés afin de doter le futur territoire d'institutions gouvernementales qui combineraient une forme de gouvernement populaire avec, comme certains le souhaitent, une forme d'autonomie gouvernementale fondée sur la nation.

Recommandations

La Commission recommande:

4.6.1

Que les Dénés du Denendeh (Territoires du Nord-Ouest) aient la possibilité de négocier en qualité de nation les nouvelles ententes politiques au sein du Denendeh.

4.6.2

Qu'une commission des traités soit créée à la demande des communautés dénées qui souhaitent qu'on procède par voie de traité.

4.6.3

Qu'on s'appuie sur les délibérations de la commission des traités pour déterminer les autorités gouvernementales du peuple dené au sein du nouveau territoire occidental ainsi que le cadre du gouvernement populaire pour le territoire dans son ensemble.

4.6.4

Que les responsables de la mise en place d'institutions pour le Denendeh reconnaissent le rôle prédominant que jouera sur tout le territoire le gouvernement autochtone fondé sur la nation et qu'ils conçoivent une forme de gouvernement territorial exerçant la responsabilité première dans un nombre relativement limité de domaines et assurant au besoin une coordination avec les activités des autres gouvernements.

4.6.5

Que les communautés désireuses de procéder par la voie d'un processus de

mise en œuvre d'un traité plutôt que par une revendication territoriale régionale bénéficient de la même latitude quant aux questions à régler et à la superficie des terres que s'ils avaient engagé un processus de revendication territoriale.

5.3 Les Métis des Territoires du Nord-Ouest

La plupart des événements de l'histoire des Dénés que nous venons de passer en revue font aussi partie de l'histoire des Métis. Il importe toutefois de signaler certaines caractéristiques particulières à la situation des Métis des Territoires du Nord-Ouest qui, pour des raisons historiques, se trouvent dans une situation assez exceptionnelle et dont le sort est inextricablement lié à celui des Dénés, qui sont à la fois leurs parents et leurs voisins. (Pour un examen des questions relatives aux Métis dans chaque région du Canada, voir le chapitre 5 du présent volume.)

Les Métis n'ont pas signé les traités 8 et 11, même si à l'époque de la signature de ces traités, tout comme aujourd'hui, les Dénés et les Métis vivaient ensemble, souvent en tant que membres de la même famille étendue. Les «commissions des Sang-Mêlé» ont offert aux Métis des Territoires du Nord-Ouest un certificat qui leur garantissait un montant d'argent ou une petite parcelle de terre; c'était pour eux un moyen de clarifier la compétence fédérale sur les territoires du Nord. En acceptant ce certificat, les Métis renonçaient aux droits issus de traités.

En 1899, le Cabinet fédéral faisait la déclaration suivante: [TRADUCTION] «À l'évidence, bien que différents en degré, les *droits des Métis* et des Indiens sur un territoire n'ayant fait l'objet d'aucune cession doivent coexister, et il conviendrait qu'ils soient éteints concurremment[68]». À l'approche de 1999 et de la partition des Territoires du Nord-Ouest, les Métis qui vivent dans le Denendeh cherchent à rétablir et à protéger leurs droits, dans le cadre d'un processus de développement constitutionnel et de revendications territoriales reposant sur ce principe de «coexistence».

En 1972, la Métis Association of the Northwest Territories voyait le jour. Pendant les deux décennies qui ont suivi, tantôt de concert avec des organisations politiques dénées et tantôt isolément, les Métis ont cherché à obtenir la haute main sur une assise territoriale et l'autodétermination politique. Gary Bohnet, président de la Metis Nation of the Northwest Territories, nous a parlé de ce que les Métis considèrent comme leur droit le plus fondamental:

[TRADUCTION] Les Métis doivent disposer d'une assise territoriale et d'une base de ressources. C'est fondamental. Nous devons pouvoir exercer notre emprise. Nous devons pouvoir travailler en partenariat en concluant des ententes de cogestion avec différentes administrations.

Il existe un mythe selon lequel les Métis ont moins de droits que certains autres autochtones du pays lorsqu'il s'agit de la terre et des ressources. Eh bien, ce n'est pas vrai. Nos droits coexistent avec ceux des autres peuples autochtones du pays.

Gary Bohnet
Président, Metis Nation of the Northwest Territories
Ottawa (Ontario), 4 novembre 1993

Après que le projet d'entente sur les revendications globales négocié par les Dénés et les Métis eut été rejeté par les deux parties autochtones en 1990, le gouvernement fédéral a modifié sa politique de manière à promouvoir la négociation de revendications dites «régionales» avec des groupes de la partie occidentale des Territoires du Nord-Ouest, anciennement représentés par des organisations œuvrant à l'échelle de l'ensemble des territoires. C'est entre le gouvernement fédéral et les Gwich'ins du delta du Mackenzie qu'a été conclue la première entente sur des revendications régionales. Les Métis étaient visés dans cette entente en tant que «Gwich'ins». La deuxième entente de ce type a été négociée en 1993 par les Dénés et les Métis du Sahtu, région située immédiatement au sud des terres des Gwich'ins. Cette entente désigne explicitement les Dénés et les Métis. De plus, des organes de gestion distincts ont été établis afin de gérer l'argent et les investissements pour les Dénés et les Métis, ce qui laisse aux deux groupes une autonomie décisionnelle. Enfin, les Dénés et les Métis de la région ont établi un conseil tribal mixte pour coordonner leurs affaires sur le territoire désigné.

Dans deux régions, les Métis ont choisi d'être partie aux négociations fédérales avec les Premières nations (les Gwich'ins et les Dénés Sahtu) en vertu de la politique fédérale relative aux revendications globales. De plus, le gouvernement du Canada a reconnu qu'il lui incombait de négocier avec les Métis dans les régions où les Dénés ont décidé de se fonder entièrement sur les traités. Dans les régions où les Métis n'ont pas conclu d'ententes sur des revendications globales, les Métis et les représentants du gouvernement fédéral ont amorcé des discussions exploratoires.

L'une des principales questions qui se posent pour les Métis est celle de savoir

comment structurer les dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale pour qu'elles correspondent à la voie choisie pour réaliser le développement constitutionnel dans les Territoires du Nord-Ouest. De surcroît, en raison des chevauchements inévitables dans de nombreuses régions, des problèmes complexes de structure et de mise en œuvre surviendront lorsqu'on harmonisera les ententes conclues par les Métis et les Dénés, et qu'il faudra assurer une coordination avec les ententes conclues par le gouvernement territorial.

5.4 Les Inuit

Les Inuit vivent depuis des milliers d'années dans les régions arctiques, au nord de la limite des arbres. Leur terre natale englobe l'ouest et le centre de l'Arctique, la toundra de la région du Keewatin et les côtes de la baie d'Hudson, le Nord québécois et le Labrador, l'île de Baffin et l'Extrême-Arctique et s'étend, au Nord, jusqu'à l'île d'Ellesmere. Les Inuit font partie d'un peuple circumpolaire qui occupe certaines parties de l'Alaska, du Groenland et de la Sibérie. Entre 115000 et 128000 Inuit vivent aujourd'hui dans le Nord circumpolaire, dont 38000 au Canada[69].

Pendant les deux dernières décennies, les Inuit ont négocié avec les gouvernements canadiens des ententes visant le règlement de leurs revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale. Les Inuit sont largement majoritaires dans la plupart de leurs territoires. Les dialectes de l'inuktitut, leur langue commune, sont donc encore relativement vivants et les Inuit sont fermement persuadés qu'ils parviendront à préserver leur cohésion culturelle tout en collaborant avec les institutions canadiennes ou en passant par elles. Néanmoins, comme les autres peuples autochtones du Canada, ils ont voulu obtenir une protection constitutionnelle et des garanties juridiques pour l'établissement d'institutions autonomes. Comme des représentants de l'Inuit Tapirisat du Canada nous l'ont expliqué:

[TRADUCTION] Nous avons aussi besoin, pour exister en tant que peuple, d'une protection et de garanties juridiques. Après tout, c'est notre identité en tant que peuple qui fait de nous des «Inuit». Notre conception des droits de la personne reconnaît le lien sacré entre les droits des peuples et les droits de la personne et reconnaît en même temps le lien sacré entre les Inuit et la terre[70].

Ce principe est à la base des actions menées au Canada et dans le monde par les Inuit. Dans plusieurs régions du monde, ils ont élaboré des modèles de gouvernement populaire (dont les formes varient en Alaska, au Groenland et au Canada) et ont cherché, par divers moyens, à préserver leur mode de vie. Par

exemple, la Conférence circumpolaire inuit (fédération des Inuit vivant dans les pays du cercle polaire) a élaboré, en leur nom, une politique arctique, dans laquelle sont formulées, sur pratiquement tous les aspects de la vie sociale, des recommandations aux États-nations au sein desquels vivent les Inuit[71].

Au Canada, les Inuit ont exercé leur droit à l'autodétermination en choisissant diverses formes de gouvernement populaire autonome. Comme nous l'avons signalé dans le chapitre 3 du volume 2, sous ce genre de gouvernement, le critère qui détermine si les citoyens peuvent participer aux institutions dirigeantes est le nombre d'années de résidence et non l'appartenance à une collectivité ou à une nation autochtone. S'interrogeant sur les raisons qui ont poussé les Inuit du Canada à faire ce choix, Wendy Moss explique ainsi la genèse de ce modèle du gouvernement populaire:

Les gouvernements mixtes sont attrayants, car ils peuvent garantir le contrôle et la gestion des terres domaniales situées sur les territoires traditionnels des Inuit ainsi que le contrôle et la gestion des terres conférées par les ententes. Les Inuit exerceraient ce contrôle soit parce qu'ils constitueraient la majorité sur le territoire visé (par exemple au Nunavut), soit parce que les structures gouvernementales mises en place feraient d'eux des intervenants de poids même s'ils se trouvaient en minorité (des propositions ont été formulées en ce sens relativement au projet de gouvernement régional de l'Arctique de l'Ouest). Par ailleurs, on ne veut pas écarter la possibilité d'établir des gouvernements autonomes «ethniques»[72].

Le gouvernement populaire présente certains avantages précis. Il permet aux Inuit (de concert avec les autres habitants vivant sous son régime) d'avoir la haute main sur l'utilisation des terres et la gestion des ressources fauniques de régions plutôt vastes. Ainsi, le Nunavut, nouveau territoire qui sera créé dans ce qui forme actuellement la région est des Territoires du Nord-Ouest, représente environ le sixième de la superficie du territoire canadien, soit une zone beaucoup plus vaste que le territoire qui serait placé sous le contrôle direct des bénéficiaires du règlement des revendications territoriales globales. Du fait que les Inuit forment la grande majorité des électeurs au Nunavut, ils exerceront vraisemblablement une influence dominante sur la vie politique territoriale pendant un bon nombre d'années.

Mais cette forme de gouvernement comporte aussi un certain nombre de risques. En faisant ce choix aujourd'hui, les Inuit n'ont toutefois pas renoncé à exercer un jour leur droit d'opter pour une autre forme de gouvernement autonome (fondé sur la nation). Comme Rosemarie Kuptana, présidente de

l'Inuit Tapirisat du Canada, l'a fait remarquer, le but de l'organisme demeure l'autodétermination au sein du Canada et le rétablissement d'un rapport d'égal à égal:

[TRADUCTION] L'essence de la relation entre les Inuit et le Canada se caractérise par un rapport de force inégal dans lequel les droits inuit ont souvent été niés et les pouvoirs inuit, usurpés par des gouvernements que nous n'avions pas choisis. Nous espérons que l'autonomie gouvernementale inuit et le règlement des revendications territoriales corrigeront la situation grâce aux négociations visant l'établissement de nouvelles structures gouvernementales au sein de nos territoires et à l'affirmation de notre statut légitime en tant que peuple tout en respectant les droits individuels des autres personnes.

Rosemarie Kuptana
Présidente, Inuit Tapirisat du Canada
Ottawa (Ontario), 3 novembre 1993

Dans tous les territoires inuit ayant fait l'objet d'un règlement — le Nunavik, le territoire des Inuvialuit et le Nunavut — des ententes de règlement des revendications globales complètent des projets d'autonomie gouvernementale. Dans la section suivante, nous examinons brièvement la façon dont s'est déroulé le processus de règlement des revendications territoriales dans ces trois foyers nationaux inuit et la situation des Inuit du Labrador.

Les Inuit du Nunavik et la Convention de la baie James et du Nord québécois

L'expérience qu'ont les Inuit de la négociation de revendications territoriales et de l'autonomie gouvernementale remonte au projet de construction du complexe hydroélectrique de la baie James. Annoncé en 1971, le projet était l'un des plus importants du monde dans ce domaine, et les plans exigeaient la création d'une série de barrages et de réservoirs ainsi que l'inondation de vastes étendues de terres.

La Société des Inuit du Nord québécois (rebaptisée par la suite la Société Makivik) a rapidement entamé des négociations avec le gouvernement du Québec, le gouvernement fédéral et les trois entreprises participant au projet (la Société d'énergie de la baie James, la Société de développement de la baie James et la Commission hydroélectrique du Québec). En 1975, les parties ont signé la Convention de la Baie James et du Nord québécois, qui accordait aux

Inuit un titre foncier sur 8400 km2 et une indemnité de 90 millions de dollars en dédommagement de la perte de l'utilisation de certains territoires ancestraux[73]. La Convention comportait aussi certaines dispositions prévoyant l'établissement d'un gouvernement régional, d'une commission scolaire et de mesures de protection de l'environnement et de gestion des ressources fauniques. La Convention a donné lieu à un programme de soutien du revenu des chasseurs du Nord, dont l'objectif est d'appuyer la production locale par l'achat des produits de la chasse et leur écoulement dans les villages inuit et sur les marchés du Sud[74].

En février 1976, les Inuit du Québec ont approuvé par référendum, après un long débat interne, la Convention de la Baie James et du Nord québécois[75]. À la suite de la ratification de la Convention, la Société des Inuit du Nord québécois a été réorganisée, devenant alors la Société Makivik, et elle s'est vu confier le mandat de gérer les fonds d'indemnisation et de favoriser l'essor économique, social, politique et culturel des Inuit du Nunavik[76].

De nombreuses questions ont été soulevées durant ces négociations, mais les plus importantes concernaient la forme et les principes qu'adopteraient les institutions politiques et administratives découlant de la ratification de la Convention et la mesure dans laquelle ces institutions favoriseraient les traditions inuit.

Les institutions inuit et la relation de ce peuple avec les gouvernements du Québec et du Canada se sont radicalement transformées au cours des deux décennies qui ont suivi la ratification de la Convention[77]. Le gouvernement provincial et la Société Makivik n'ont pratiquement pas cessé de négocier la mise en œuvre de certaines dispositions de la Convention au cours des vingt dernières années. Le choix du type de gouvernement autonome le mieux adapté au contexte inuit a suscité un débat vigoureux entre les Inuit eux-mêmes et entre ceux-ci et le gouvernement du Québec. Les négociations actuelles visant l'établissement du gouvernement du Nunavik dans la partie septentrionale de la province semblent toucher à leur fin.

Un gouvernement régional, exercé par l'Administration régionale Kativik, a été établi, de même que la Commission scolaire Kativik, conformément aux dispositions prévues par la Convention. Le conseil de l'Administration régionale Kativik se compose des représentants élus de 14 collectivités inuit et décide de diverses questions relevant de l'administration locale[78]. Les Inuit ont continué de négocier avec la province du Québec un degré plus grand d'autonomie gouvernementale.

En 1991, le comité constitutionnel du Nunavik a présenté un projet de constitution au gouvernement du Québec[79]. Les négociations ont été suspendues durant les discussions de Charlottetown sur la réforme constitutionnelle. En février 1993, les Inuit ont déposé un projet d'accord politique visant la création d'un gouvernement autonome au Nunavik. En juillet 1994, le gouvernement du Québec et les Inuit ont conclu une entente-cadre[80]. Ils ont convenu de négocier une forme d'autonomie gouvernementale pour les habitants du Nunavik, notamment l'établissement d'une législature et d'une administration.

La prochaine étape sera la conclusion d'un accord de principe sur la création du gouvernement du Nunavik qui, selon la volonté des Inuit, devrait être un gouvernement populaire non ethnique ayant compétence sur une série de questions et sur l'ensemble du Québec au nord du 55e parallèle. Les négociateurs du Québec et ceux des Inuit sont d'accord pour que le gouvernement du Nunavik reçoive un financement global de la province ainsi qu'une partie des impôts perçus à l'intérieur des frontières du territoire. De plus, un partage des revenus provenant de la mise en valeur des ressources non renouvelables est possible.

La Convention n'a pas fait qu'enclencher et orienter les négociations sur l'autonomie gouvernementale entre la province de Québec et les Inuit du Nunavik; elle a aussi permis la mise en œuvre d'un certain nombre de projets de développement économique à l'initiative des Inuit[81]. Les revenus de placement du premier fonds commun d'indemnisation prévu dans la Convention ont servi à financer de vastes recherches appliquées sur les possibilités de développement économique et la création d'entreprises inuit œuvrant dans des domaines stratégiques. Par exemple, récemment, la Nunavik Arctic Foods (NAF) a été constituée en tant que filiale de la Société Makivik. La NAF se procure le gibier et se charge du conditionnement et de la commercialisation des produits à base de viande du Nord. Ce faisant, elle crée des emplois pour au moins quatre collectivités et assure des revenus en espèces aux chasseurs et aux trappeurs.

La Convention de la Baie James et du Nord québécois est la première entente de règlement visant des revendications territoriales globales. Il est important de souligner que, d'une part, elle a été négociée assez rapidement comparativement aux autres ententes[82] et que, d'autre part, elle l'a été par des gens qui n'avaient pas d'expérience dans ce domaine. Il n'est donc pas surprenant que divers problèmes d'interprétation et d'exécution aient surgi au

cours des vingt années qui se sont écoulées depuis la conclusion de l'entente initiale.

Les artisans de la mise en œuvre de la Convention ont acquis une expérience considérable en matière de développement organisationnel et de formation. En s'efforçant de remplir son mandat, la Société Makivik a cherché à faire participer les membres des collectivités du Nunavik à ses activités. Avec l'établissement du gouvernement du Nunavik, des problèmes encore plus grands devront être résolus: comment le gouvernement maintiendra-t-il les contacts nécessaires avec les citoyens à des coûts raisonnables? Comment s'entendra-t-il avec le gouvernement du Québec sur les questions fiscales, pour qu'un degré réel d'autonomie soit garanti? Enfin, y aura-t-il un rapport financier ou politique entre Makivik et les nouvelles institutions gouvernementales?

Les Inuvialuit et l'autonomie gouvernementale dans la région ouest de l'Arctique

En 1984, les Inuvialuit sont devenus le premier peuple autochtone du Nord territorial à signer une entente visant le règlement de revendications territoriales globales[83]. La Convention définitive des Inuvialuit reconnaissait à ces derniers un titre foncier sur 91000 km2 de terres dans la région ouest de l'Arctique, une indemnité de 152 millions de dollars pour la cession d'un autre territoire et une contribution de 17,5 millions pour le développement économique et les programmes sociaux. Elle prévoyait aussi un système de gestion conjointe des ressources fauniques. La Convention comprenait de plus une disposition aux termes de laquelle les Inuvialuit renonçaient à leurs droits ancestraux sur leur territoire[84], mais ils ont réussi à négocier une disposition relative à l'autonomie gouvernementale, qui garantit qu'ils seront traités de la même manière que tout autre groupe autochtone pour ce qui est de l'attribution de pouvoirs gouvernementaux. Le paragraphe 4(3) de la Convention définitive des Inuvialuit précise ceci: «Dans le cas de la restructuration projetée des institutions publiques du gouvernement pour la région de l'Arctique de l'Ouest, le Canada s'engage à accorder aux Inuvialuit le même traitement qu'aux autres groupes ou peuples autochtones pour ce qui est de l'attribution de pouvoirs gouvernementaux[85].»

Pour compléter les dispositions de la Convention, les Inuvialuit ont proposé de former un gouvernement populaire régional, qui doit être créé à la suite de la délégation de pouvoirs du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Le gouvernement régional de l'ouest de l'Arctique proposé pourrait exercer le pouvoir politique sur tous les habitants de la région visée par la Convention

(Inuvialuit, Dénés, Métis et non-autochtones) et peut-être également sur ceux de la région voisine visée par l'entente de règlement des revendications territoriales des Gwich'ins[86].

Les résultats auxquels a donné lieu la mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit ont été inégaux. Les institutions économiques ont bien fonctionné en général; notons, en particulier, que la Société inuvialuit de développement a joué un rôle déterminant dans l'économie régionale, en investissant des fonds d'indemnisation reçus dans le cadre du règlement des revendications territoriales et en créant diverses filiales en vue de commercialiser les produits inuvialuit.

L'établissement de régimes de gestion des terres, des ressources et de la faune revêt une importance particulière pour les Inuvialuit. Les dispositions de la Convention définitive portant sur cette question sont actuellement mises en œuvre, et les chasseurs inuvialuit ont pu exercer un contrôle sur les activités de chasse et de récolte comme ils n'auraient jamais pu le faire avant la Convention. Pourtant, si l'on fait le bilan, on se rend compte des bases fragiles sur lesquelles repose le succès de la mise en œuvre de la Convention, puisqu'il dépend en quelque sorte du bon vouloir et de la coopération des autorités gouvernementales, dont l'action se fait parfois attendre:

[TRADUCTION] Les efforts du gouvernement à l'égard la mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit ont été inégaux au mieux et vides de sens au pire. Arriver à un degré convenable d'action de la part des administrations relativement à la mise en œuvre des ententes de règlement des revendications territoriales demeure un défi important à relever par tous les gouvernements, quelle que soit la détermination de certains organismes[87].

Les gouvernements n'ont pas promulgué toutes les lois habilitantes ni apporté les nombreux changements d'orientation nécessaires pour que la Convention soit pleinement appliquée. Une étude réalisée pour la Commission porte à croire qu'il faudrait que les ententes futures visant les revendications territoriales renferment une liste des lois habilitantes à promulguer dans un délai prescrit après la ratification des ententes[88].

Les Inuit du Nunavut

La création du Nunavut changera le visage du Nord. Compte tenu de la publicité qui a entouré cet événement sur les plans national et international, la formation du Nunavut retiendra l'attention comme exemple d'autonomie

gouvernementale autochtone concrétisée par un gouvernement populaire — le premier modèle du genre depuis l'attribution d'un statut d'autonomie interne au Groenland en 1979.

La naissance du Nunavut présentera plusieurs particularités:

• Le gouvernement du Nunavut aura des pouvoirs comparables à ceux d'un gouvernement provincial, pouvoirs qui sont importants pour l'épanouissement économique, culturel et social des Inuit.

• Le gouvernement sera en mesure de gérer efficacement la faune et les ressources parce qu'il aura compétence sur un vaste territoire. Les Inuit auront une représentation forte et, en général, prépondérante au sein des conseils pertinents.

• Des représentants seront élus par un corps électoral principalement autochtone et seront responsables devant lui.

• Il est probable que les autochtones continueront de former la majorité de la population dans les années à venir et qu'ils conserveront ainsi une forte influence sur la vie économique, politique et culturelle, quels que soient les changements institutionnels qui seront apportés.

• La relation budgétaire avec le gouvernement fédéral tiendra compte du coût des services gouvernementaux tels qu'ils existent aujourd'hui[89].

La création du Nunavut a été proposée pour la première fois en 1976[90]. Depuis lors, vu le peu d'empressement du gouvernement fédéral à négocier des ententes d'autonomie gouvernementale dans le cadre du processus de règlement des revendications globales, les Inuit ont appliqué une double stratégie. D'une part, ils ont négocié des ententes sur les revendications globales dans le dessein d'aller aussi loin que possible en matière d'autonomie gouvernementale, notamment de se ménager une base de ressources suffisante. D'autre part, ils ont participé aux instances politiques existantes, notamment le mécanisme de rapatriement et de modification de la Constitution canadienne et l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest.

À l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, des représentants inuit élus ont travaillé en collaboration avec d'autres députés à l'établissement des conditions pouvant conduire à la création du Nunavut. En avril 1982, on a

organisé un référendum à l'échelle des Territoires du Nord-Ouest. Les électeurs devaient dire s'ils étaient ou non en faveur de la création d'un nouveau territoire dans la partie est des Territoires du Nord-Ouest. Parmi les 53% d'électeurs admissibles qui ont voté, 57% ont répondu par l'affirmative. Le taux de participation électorale et le pourcentage de votes favorables ont été beaucoup plus élevés dans l'est que dans l'ouest des Territoires du Nord-Ouest, mais l'appui à la partition a été en général plus considérable dans les collectivités à prédominance autochtone (qu'il s'agisse des Dénés, des Métis ou des Inuit) que dans les agglomérations plus importantes où vivaient davantage de non-autochtones et de fonctionnaires[91].

Le gouvernement fédéral a accepté le résultat du référendum, mais il a assorti de plusieurs conditions les mesures fédérales de partage du territoire. Il fallait d'abord: que soient réglées les revendications territoriales laissées en suspens dans la région visée; que les habitants des Territoires du Nord-Ouest manifestent un appui constant au principe de la partition; que les parties visées par la partition soient tenues de s'entendre sur une nouvelle frontière; et que soit conclu un accord sur le partage des pouvoirs entre les administrations territoriales, régionales et locales[92].

Les conditions ont été en fin de compte toutes remplies. En 1990, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a signé avec la Fédération Tungavik du Nunavut (aujourd'hui la Nunavut Tungavik Inc.) un accord de principe qui consacrait leur décision conjointe de scinder les Territoires du Nord-Ouest. On a fini par s'entendre sur une frontière après que la proposition d'une commission spéciale eut été acceptée par le ministre des Affaires indiennes en 1991; le découpage selon la ligne proposée a été accepté dans un second référendum tenu le 4 mai 1992.

Tout au long des années 80, à mesure que se déroulaient ces événements politiques, la négociation des revendications globales s'est poursuivie, pour donner finalement un accord qui faisait expressément mention de la création du Nunavut. En novembre 1992, les Inuit du Nunavut ratifiaient l'accord sur les revendications territoriales. Le taux de participation des électeurs admissibles a atteint 69%, et 85% des votants ont approuvé l'Accord. L'Accord sur le Nunavut a été signé par les deux parties à Iqaluit le 25 mai 1993.

En juin 1993, le Parlement adoptait la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* et la *Loi sur le Nunavut*[93]. Ces deux textes législatifs forment le cadre de la création du Nunavut, qui résultera de la partition en 1999 des Territoires du Nord-Ouest, et le cadre du développement

des institutions dirigeantes, lequel entre en vigueur immédiatement.

L'Accord sur les revendications territoriales reconnaît le titre des Inuit pour 350000 km2 de terres et prévoit une indemnisation de 580 millions de dollars, un fonds de fiducie de 13 millions de dollars pour la formation, ainsi que des dispositions de gestion conjointe et de partage des recettes tirées des ressources naturelles[94]. Des nouveaux organismes seront créés, dont le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, la Commission d'aménagement du Nunavut, la Commission d'examen des répercussions du Nunavut et l'Office des eaux du Nunavut. Chacun de ces organismes comprendra un nombre égal de représentants fédéraux, territoriaux et inuit. Comme ces organismes sont le produit de l'accord sur les revendications globales, ils bénéficieront tous d'une protection constitutionnelle.

De plus, leur composition pourrait donner aux Inuit un pouvoir considérable. Puisque les organisations inuit seront représentées pour un tiers et que le gouvernement territorial, dominé par les Inuit, sera lui aussi représenté pour un tiers, les Inuit formeront les deux tiers de la composition de ces organismes déterminants.

Conformément à la *Loi sur le Nunavut,* la Commission d'établissement du Nunavut (CEN) a été constituée en décembre 1993. La Commission comprend des représentants des gouvernements fédéral et territorial et des représentants de la Nunavut Tungavik, l'organisme qui représente les Inuit du Nunavut, et dont le rôle est de veiller à la mise en œuvre de l'Accord. La CEN a pour mandat de conseiller les trois parties (le gouvernement fédéral, le gouvernement territorial et les Inuit) en ce qui concerne les questions de mise en œuvre, et c'est probablement l'organe où seront débattues les questions plus délicates touchant la mise en œuvre.

La tâche immédiate est d'organiser l'établissement d'un nouveau gouvernement et d'une nouvelle fonction publique qui soient aptes à refléter les aspirations de la majorité des citoyens du Nunavut et à répondre à leurs besoins. À cet égard, la mise en place d'une fonction publique compte au moins deux aspects importants, la formation du personnel et le développement administratif.

La formation du personnel

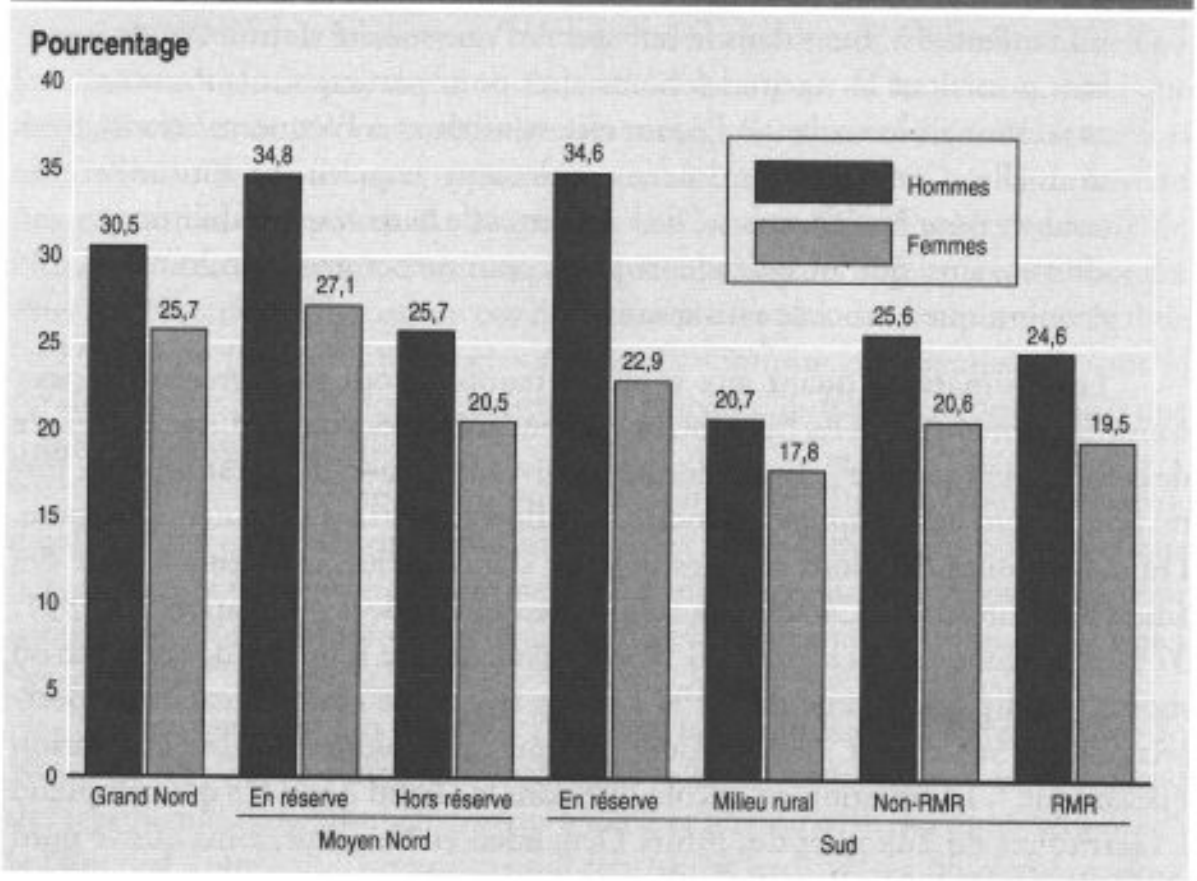
L'un des grands objectifs est de faire en sorte que les Inuit, qui forment la majorité de la population, puissent occuper les postes de leurs propres institutions. On ne saurait surestimer l'importance de l'éducation et de la

formation pour l'autodétermination. Comme le notait une étude de la Commission:

[TRADUCTION] Le rôle le plus évident, mais néanmoins essentiel, des systèmes consistait à éduquer et à former les Inuit, de telle manière qu'ils puissent pleinement participer aux décisions, à la gestion et au fonctionnement des institutions administratives, culturelles, économiques et autres qui ont résulté des accords portant sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale. […]

On considère que le système d'éducation et de formation a un rôle essentiel à jouer dans la naissance d'une société dont les membres possèdent les aptitudes nécessaires pour participer pleinement et comme ils le veulent à l'économie salariale et à l'économie traditionnelle. Ces membres doivent également acquérir les aptitudes voulues pour être en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités de citoyen, ainsi que les aptitudes requises pour mener une vie culturelle, économique et sociale satisfaisante[95].

FIGURE 6.3
Taux de chômage de la population de 15 ans et plus s'identifiant comme autochtone, 1991



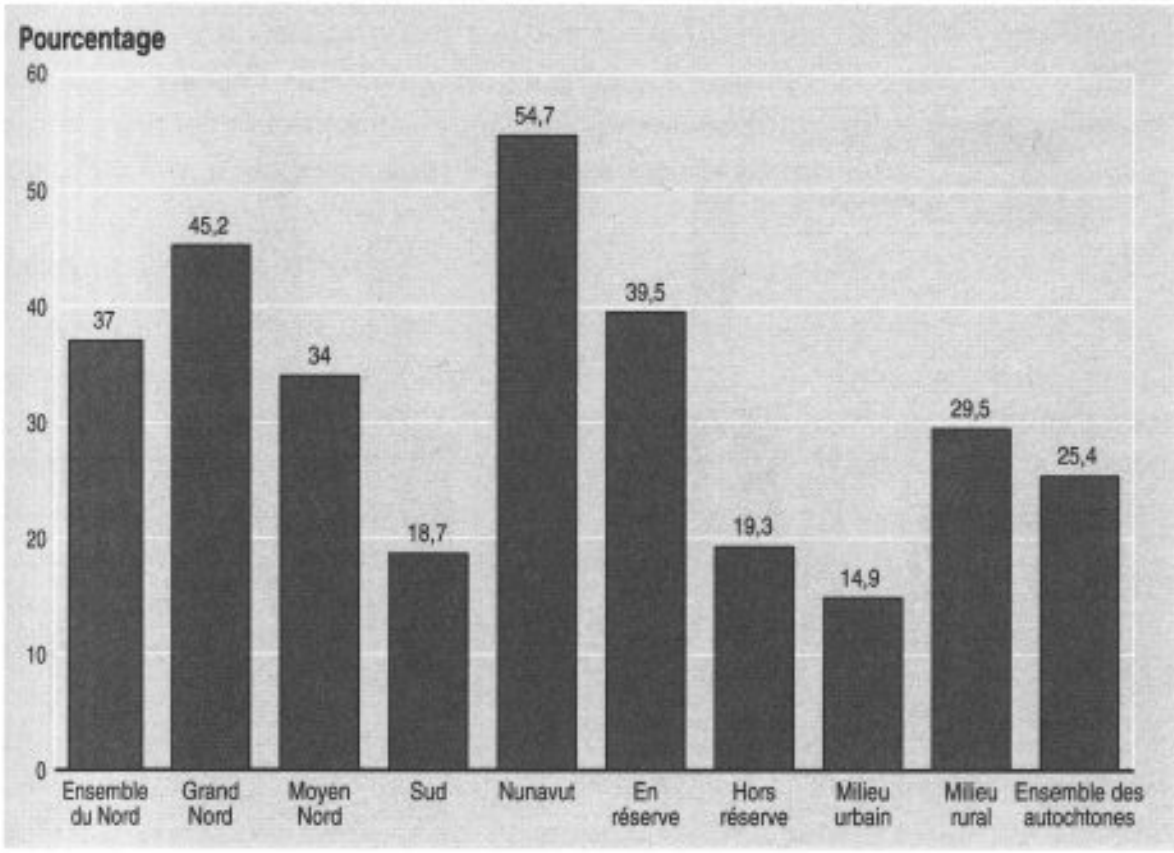
Notes
RMR = région métropolitaine de recensement.
Les taux de chômage présentés ici sont ceux de la population ne fréquentant plus l'école à temps plein.

Source : S. Clatworthy, J. Hull et N. Loughran, «Patterns of Employment, Unemployment and Poverty», étude réalisée pour la CRPA, janvier 1995.

Les estimations quant aux sommes requises pour la formation varient considérablement selon les hypothèses qui sont énoncées pour la durée et le genre de la formation requise[96]. Étant donné les niveaux actuels d'éducation et de formation au sein de la population locale, un effort important et soutenu s'impose. Les autochtones du Nord ont des niveaux d'instruction inférieurs à ceux des autres autochtones du Canada et à ceux de l'ensemble de la population. En 1991, 37% des adultes autochtones du Nord n'avaient que huit ans de scolarité ou moins, tandis que moins de 20% avaient fréquenté un établissement postsecondaire. Seulement 11% avaient obtenu un diplôme ou

une attestation quelconque[97]. La situation est encore pire dans le Grand Nord (ce qui comprend les territoires du Yukon et des futurs Denendeh et Nunavut, ainsi que le nord du Québec et le Labrador; voir la Figure 6.1). En 1991, près de la moitié (45%) des adultes autochtones du Grand Nord avaient huit ans de scolarité ou moins; tout juste 9% avaient un diplôme d'études secondaires; moins de 1% avait un diplôme universitaire (pour un aperçu général, voir les figures 6.3, 6.4 et 6.5).

FIGURE 6.4
Pourcentage de la population de 15 à 64 ans s'identifiant comme autochtone dont la scolarité ne dépassait pas la huitième année, 1991



Note : Les chiffres présentés ici concernent la population qui ne fréquente plus l'école.

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales.

Cette situation est particulièrement alarmante, compte tenu du fait que la plupart des nouveaux emplois à créer au fur et à mesure de la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale nécessiteront une formation postsecondaire dans des domaines tels que la comptabilité, la gestion financière, le

développement organisationnel, la planification et la création d'entreprises. Le défi que devront relever tous les nouveaux gouvernements populaires du Nord consistera à entreprendre la formation et le perfectionnement des ressources humaines de telle sorte que les autochtones du Nord puissent eux-mêmes combler les postes de leurs propres institutions.

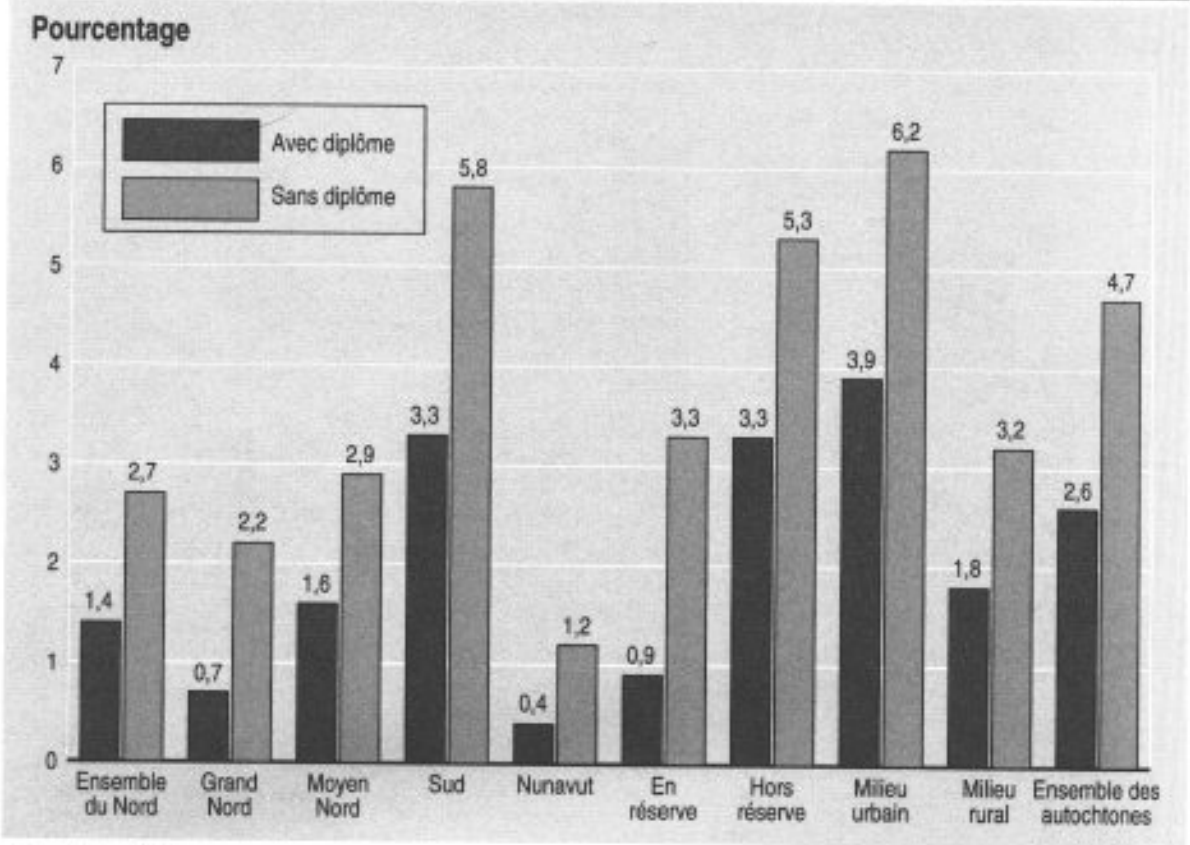
Il sera important que les nouvelles administrations mettent l'accent, dans leurs méthodes de recrutement, sur les compétences et sur l'aptitude à acquérir des compétences. Il ne leur suffira pas de s'en remettre uniquement aux titres officiels obtenus par les candidats. Pour les employés embauchés parce qu'ils ont été jugés capables de perfectionnement, il sera essentiel de mettre en place des systèmes de formation sur place qui favorisent un apprentissage en même temps que le travail est exécuté. Heureusement, les Inuit ont une expérience considérable de ce genre de formation, expérience qu'ils ont acquise au fil des ans grâce au système des coopératives arctiques et à l'Inuit Broadcasting Corporation[98].

On pourrait également envisager la mise en place d'un système complet d'apprentissage en alternance au sein des écoles secondaires et des collèges, semblable à celui qu'appliquent de nombreuses universités du sud du Canada, dans des domaines aussi variés que le génie et l'administration publique. Dans le cadre d'un tel système, les étudiants interrompent leurs études régulières pour travailler contre rémunération dans des environnements semblables à ceux pour lesquels ils sont formés.

La formation administrative

L'établissement d'une administration formée n'est qu'un membre de l'équation. Une autre question importante est la manière dont cette administration fonctionnera. La naissance du Nunavut est l'occasion de façonner les institutions publiques selon la culture des habitants des territoires. Le problème est de savoir comment la culture majoritaire du Nunavut peut se fondre avec celle de la population minoritaire, dont les traditions imprègnent aujourd'hui la structure de l'administration territoriale.

FIGURE 6.5
Pourcentage de la population de 15 à 64 ans s'identifiant comme autochtone qui a fait des études universitaires, 1991



Note : Les chiffres présentés ici concernent la population qui ne fréquente plus l'école.

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales.

R.G. Williamson s'est exprimé sur les racines de l'autorité dans la société inuit, où «l'intelligence et la sagesse sont des qualités humaines primordiales[99]». Selon lui, la qualité de l'intelligence vient non pas de l'organisation rationnelle et de la compréhension de l'univers, mais d'une compréhension plus profonde de la place de chacun dans le monde, et du lien de chacun avec l'environnement naturel et avec ses semblables. Gurston Dacks tient les mêmes propos sur la manière spéciale qu'ont les autochtones de résoudre les problèmes sociaux:

[TRADUCTION] Chez les peuples autochtones, la valeur attribuée à la communauté et à son unité, et la foi dans les lois de la nature dispensées par le Créateur, ont défini la tâche de la politique autochtone traditionnelle, une tâche consistant à travailler ensemble pour comprendre la manière dont les lois de la

nature s'appliquent à une question donnée. On présume que la réponse à une question existe déjà et qu'elle peut être trouvée si tous les participants à la décision à prendre conjuguent leurs efforts pour découvrir la réponse juste[100].

Ces observations conduisent à une question essentielle: que faut-il faire pour que ces nouvelles entités politiques prennent une orientation conforme aux besoins de leurs commettants, tout en fonctionnant dans le giron de la fédération canadienne[101]? Les régimes de financement, les modes de négociation, les besoins de planification stratégique, les impératifs de probité, de responsabilisation et de prudence budgétaire, tout cela doit se présenter dans une forme qui s'accorde avec la pratique canadienne en général. L'adoption de telles mesures, d'une manière qui permette à la culture des premiers habitants de la région de croître et de prospérer, n'est pas un enjeu exceptionnel, c'est plutôt un enjeu commun à tous les peuples autochtones en quête d'autodétermination au sein du Canada. Nous reviendrons sur ce sujet dans notre analyse du développement humain.

Enfin, le Nunavut va naître dans un contexte de contraintes budgétaires et à une époque où tous les gouvernements au Canada s'efforcent de réduire leurs dépenses. Les gouvernements du Canada et des Territoires du Nord-Ouest se sont cependant engagés sans équivoque à créer le Nunavut[102], et l'exécution de cet engagement nécessitera sans doute des dépenses additionnelles, de même que de l'imagination, de l'ingéniosité et une planification astucieuse.

Les Inuit du Labrador

L'Association des Inuit du Labrador (AIL), fondée en 1971, représente les Inuit et les Kablunangajuit des collectivités du nord du Labrador, c'est-à-dire Nain, Hopedale, Makkovik, Postville et Rigolet[103]. Les Kablunangajuit comptent souvent parmi leurs ancêtres des Européens et des Terre-Neuviens venus s'établir sur la côte nord du Labrador au cours du XIXe siècle dans le but de pratiquer la pêche, le piégeage et la traite. Certains ont amené leurs épouses d'Europe ou de Terre-Neuve, d'autres ont épousé des femmes inuit. Ces colons s'établissaient dans les criques boisées de la côte et assuraient leur subsistance avec le commerce, l'agriculture, le piégeage, la pêche et la chasse. Ils ont emprunté et adopté de nombreuses coutumes et techniques inuit, par exemple la fabrique de bottes à l'aide de peaux, les méthodes de la chasse aux phoques et la connaissance de la terre, de la mer et de l'environnement. Parce qu'ils vivaient avec des Inuit, nombre de ces colons et de leurs descendants en sont venus à apprendre l'inuktitut.

Le Labrador est la seule région inuit où les revendications territoriales ne sont pas encore réglées. S'il en est ainsi, c'est en partie parce que les Inuit du Labrador ont été les derniers inuits à présenter en 1977 une proposition complète portant sur leurs revendications globales[104], et en partie parce qu'il fallait que le gouvernement fédéral et celui de Terre-Neuve acceptent de négocier. C'est en 1978 que le gouvernement fédéral a accepté la proposition, mais la province ne s'est jointe au processus qu'en 1980.

Pour plusieurs raisons, les négociations officielles n'ont été entamées qu'en janvier 1988. Un accord-cadre a été conclu en mars 1990, qui prévoyait qu'un protocole d'entente intergouvernemental devait être signé avant la fin de mai 1992. Le ministre des Affaires indiennes était censé conclure une entente avec la province sur les dispositions comportant un partage des coûts. Ce protocole d'entente n'a pu être conclu avant l'échéance fixée, ce qui a entraîné la suspension des négociations.

Les Inuit du Labrador sont aujourd'hui dans la même position constitutionnelle que tous les autres peuples autochtones du Canada, mais l'histoire des relations entre les Inuit et les non-Inuit a ses propres caractéristiques. L'histoire coloniale de Terre-Neuve et du Labrador explique certaines différences dans les attitudes contemporaines et les circonstances institutionnelles.

La côte du Labrador, où la plupart des Inuit du Labrador ont toujours vécu, était visitée par les Européens depuis au moins 700 ans, lorsque les souverains d'Europe ont commencé à revendiquer le droit de déterminer son mode de gouvernement. En 1713, le Traité d'Utrecht attribuait l'île de Terre-Neuve à la Grande-Bretagne, tandis que la plus grande partie du Labrador était attribuée à la France. En 1763, par le Traité de Paris, la France cédait à la Grande-Bretagne la plupart de ses possessions et de ses droits en Amérique du Nord — y compris le Labrador. Le roi George III a immédiatement placé le Labrador sous l'autorité du gouverneur de Terre-Neuve. La péninsule d'Ungava (qui englobe aujourd'hui le nord du Québec et le Labrador) a été divisée en trois régions. La côte est du Labrador et la rive nord du Saint-Laurent étaient tenues pour un territoire appartenant à Terre-Neuve. La côte ouest et toutes les terres dont l'hydrographie était tributaire de la baie d'Hudson faisaient partie de la Terre de Rupert. Les terres situées entre les deux régions étaient considérées comme territoire «indien», comme partie d'un énorme corridor nord-sud de terres non cédées, qui s'étendait de la côte de l'Atlantique nord pratiquement jusqu'au golfe du Mexique.

En 1765, le gouverneur de Terre-Neuve prenait une «Ordonnance en vue

d'établir la communication et le commerce avec les Sauvages esquimaux de la côte du Labrador», ordonnance qui prévoyait entre autres que les populations inuit devaient être traitées «d'une manière fort civile et amicale[105]». Le gouverneur offrait aussi des terres du Labrador aux missionnaires moraves, qui étaient déjà établis au Groenland, croyant que les missionnaires maintiendraient la présence européenne tout en limitant les contacts destructifs entre Inuit et Européens.

Suivit alors une période d'extraordinaire fluidité territoriale, dont les autochtones de la région n'eurent que vaguement consciences[106]. Les frontières du Québec ont été élargies par l'Acte de Québec de 1774, de manière à inclure le Labrador. Le Labrador a été rétrocédé à Terre-Neuve en 1809, puis une partie du Labrador a été transférée de nouveau au Québec en 1825. La frontière a été redéplacée en 1898.

Un dernier différend entre le Canada et Terre-Neuve à propos de l'emplacement de la frontière du Labrador a été finalement tranché en 1927 par le Comité judiciaire du Conseil privé[107]. La frontière du Labrador n'a pas varié depuis[108]. Ces changements ont eu relativement peu de répercussions sur la côte du Labrador, où l'Église morave s'occupait alors de la réglementation de l'économie et de la fourniture des services sociaux[109]. Cependant, depuis 1927, Québec affirme que la décision du Conseil privé n'a pas tenu compte de ses prétentions sur le Labrador. Dans le cadre de son mandat, la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec (la commission Dorion) a analysé la validité de la décision et défini plusieurs autres frontières qui auraient été plus favorables au Québec, tout en demeurant conformes à l'interprétation historique et juridique retenue par le Conseil privé. Néanmoins, la Commission est arrivée à la conclusion générale que, contrairement à ce que nombre de gens pensaient au Québec, aucune erreur de droit grossière n'avait été faite par le Conseil privé lorsqu'il avait rendu sa décision, et qu'aucune solution juridique ne pouvait donc conduire à l'annulation de cette décision, d'autant que plusieurs gouvernements successifs avaient reconnu la frontière comme étant celle qui séparait les deux provinces[110].

Dans le débat entre le Canada et Terre-Neuve, à l'issue duquel Terre-Neuve s'est jointe à la Confédération en 1949, la question de la responsabilité gouvernementale à l'égard des Inuit (et des Innus) a été examinée par les négociateurs. Le fait que ni les Inuit ni les Innus n'ont été eux-mêmes invités à exposer leur sentiment sur la question donne une bonne idée de la politique locale. Un comité mixte spécial Canada-Terre-Neuve est arrivé à la conclusion que les deux peuples autochtones devraient tomber sous la responsabilité

directe du gouvernement fédéral, comme ailleurs au Canada. Le comité spécial a recensé 11 conditions qui devaient s'appliquer aux autochtones pour le cas où Terre-Neuve se joindrait au Canada[111]. En fin de compte, les Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada de 1949 n'ont fait aucune mention des autochtones[112].

Après un débat sur les dimensions juridiques de cet arrangement, un accord de 1954, extérieur aux Conditions de l'union, prévoyait un transfert de crédits fédéraux au gouvernement de Terre-Neuve pour l'administration de programmes destinés aux peuples autochtones de Terre-Neuve et du Labrador.

L'entente prévoyait que le gouvernement fédéral assumerait 66 1/3% des coûts pour les Esquimaux et 100% pour les Indiens en ce qui a trait «aux dépenses d'immobilisations convenues […] dans les secteurs du bien-être, de la santé et de l'éducation», qu'il paierait tous les coûts concernant les soins hospitaliers prodigués aux Indiens et aux Esquimaux du nord du Labrador pendant une période de 10 ans et «qu'il entreprendrait un programme dynamique contre la tuberculose» pendant la même période. Pour sa part, le gouvernement de Terre-Neuve avait toutes les autres «responsabilités financières et administratives pour les populations indiennes et esquimaudes du Labrador», à l'exclusion des prestations fédérales comme les allocations familiales et les pensions de vieillesse[113].

En pratique, les crédits versés aux termes des accords fédéraux-provinciaux n'ont pas été dirigés expressément vers les autochtones, mais plutôt vers des «collectivités désignées»: les accords viennent en aide aux personnes selon l'endroit où elles vivent, et non selon qu'elles sont des autochtones ou des non-autochtones[114].

Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a estimé que les crédits fédéraux dispensés de cette façon étaient insuffisants pour les besoins des collectivités, et il lui est arrivé à plusieurs reprises au cours des 30 dernières années de demander des crédits supplémentaires et une participation encore plus directe du gouvernement fédéral aux services dispensés aux collectivités inuit et innues. Les gouvernements fédéraux successifs ont refusé, mais les niveaux de financement ont augmenté sensiblement après que la Commission royale sur le Labrador eut signalé dans son rapport de 1974 que le niveau de financement prévu dans ces accords était beaucoup plus faible que les sommes reçues par les peuples autochtones dans des régions semblables du nord du Canada[115].

En 1984, le Cabinet fédéral a accepté des accords de financement direct conclus entre le ministère fédéral de la Santé et les organisations autochtones de Terre-Neuve et du Labrador.

Le programme de prestations médicales non assurées est offert à partir de notre siège social à Northwest River, avec l'aide des [représentants en santé communautaire] et de l'équipe de liaison-santé. La LIHC est extrêmement fière de ce programme puisque nous sommes l'un des deux seuls groupes autochtones du pays à administrer un programme complet nous-mêmes plutôt que de recourir aux services de la Direction générale des services sociaux. Celle-ci a commandé dernièrement un rapport sur notre programme et celui de Conne River; les conclusions ont été favorables[116].

La province est aussi parvenue à un accord avec l'Association des Inuit du Labrador (AIL), aux termes duquel cet organisme administre une partie des crédits destinés à l'éducation.

[TRADUCTION] Vous devez savoir que nous n'appliquons le programme que depuis cinq ans, et il nous faut donc quelque temps pour le modifier, si nous le pouvons, pour le rendre conforme à nos besoins ou à ceux des étudiants. Lorsque nous avons commencé à administrer ce programme, il n'y avait qu'entre 15 et 20 élèves, et, soit dit en passant, le programme était appliqué en vertu de l'Accord Canada-Terre-Neuve sur les Inuit. Et le budget était d'environ 150000$. […] Aujourd'hui, nous avons jusqu'à 180 élèves, et nous disposons d'un budget de 1,6 million de dollars. Manifestement, nous sommes sur la bonne voie.

Tim McNeill Éducation (régionale), Association des Inuit du Labrador
Makkovik, Labrador (Terre-Neuve), 15 juin 1992

Comme le financement fédéral se fait aux termes d'accords qui doivent être renouvelés périodiquement, il y a toujours eu un conflit sur les niveaux de financement, et le gouvernement provincial a toujours craint que le gouvernement fédéral ne tente de se décharger de ses responsabilités. Cette situation a compliqué la négociation d'un accord sur les revendications globales, étant donné qu'il y a toujours eu trois parties dans ce débat, dont les intérêts divergeaient. La province voyait en général les Inuit comme des habitants de la province, au même titre que les autres, et elle considérait l'autonomie gouvernementale comme une sorte de prolongement des administrations municipales[117].

Il est possible néanmoins de voir la forme qu'un gouvernement populaire inuit pourrait prendre au Labrador. Des institutions telles que la OkalaKatiget Communications Society, la Société de développement inuit du Labrador et l'AIL remplissent déjà certaines des fonctions gouvernementales. Comme c'est en partie le cas au Québec, il se peut qu'un gouvernement régional se développe à l'intérieur du cadre provincial.

Un aspect important concerne le régime juridique. L'AIL a toujours affirmé qu'il importe de reconnaître le droit coutumier inuit dans tout règlement territorial visant le nord du Labrador:

[TRADUCTION] Le droit coutumier des Inuit du Labrador était à la base de la société du Labrador et, même aujourd'hui, les coutumes et les traditions des Inuit du Labrador sont essentielles pour l'identité et l'amour-propre des Inuit du Labrador. Elles constituent le moyen essentiel par lequel les Inuit ont de tout temps exercé leurs droits d'autonomie gouvernementale[118].

Dans [le contexte de l'autonomie gouvernementale], l'Association étudie diverses modalités d'application du droit coutumier et tente de déterminer les institutions ou les autorités qui seraient compétentes dans ce domaine[119].

La négociation et la mise en œuvre de la revendication territoriale absorberont les ressources des Inuit du Labrador dans les années à venir. À mesure que les négociations avancent, elles sont éclipsées par les difficultés suivantes: Qui a droit de participer à la revendication? Les avantages obtenus à la faveur de cette revendication pourraient-ils entraîner de dangereuses tensions politiques dans la société de Terre-Neuve et du Labrador?

L'AIL a permis aux Kablunangajuit de devenir membres de l'Association, ce qui a élevé les attentes des habitants en dehors de la région visée par la revendication territoriale, qui affirment partager une culture, un mode de vie et une ethnicité avec les membres parties à la revendication. À mesure que les avantages négociés en dehors de la revendication territoriale (par exemple les services de santé non assurés et le soutien à l'enseignement postsecondaire) étaient dévolus aux Inuit, des membres se sont joints de l'extérieur de la région de la revendication territoriale pour avoir part aux avantages. L'AIL doit décider maintenant si ces membres de l'extérieur devraient participer à la revendication et, dans la négative, elle doit décider comment rayer leur nom des listes[120].

La question du financement continue d'entraver le progrès au Labrador, comme c'est le cas dans les autres régions inuit. Le gouvernement de Terre-Neuve a

lui aussi réduit ses dépenses. Cette volonté de réduire les déficits budgétaires pourrait avoir une incidence directe sur les Inuit, puisque le gouvernement fédéral donne à la province ce qui, essentiellement, est un financement global pour les services autochtones (en matière d'éducation et de santé), et que c'est la province qui décide la manière dont ces sommes seront dépensées. Rien ne garantit qu'elles ne seront pas détournées vers d'autres priorités. L'AIL et l'ITC ont demandé des négociations directes entre le gouvernement fédéral et les organisations autochtones, suivies d'un accord bilatéral de financement entre les deux parties, comme moyen de résoudre ce problème. Armés de tels outils, les gens du Nord pourraient bien faire œuvre de pionnier dans la manière de traiter certains problèmes courants des pays industrialisés aujourd'hui: discipline accrue en matière de dépenses publiques, concurrence mondiale ayant pour effet un abaissement général des revenus et, enfin, capacité réduite des États d'exercer un rôle régulateur ou de contracter des emprunts pour instaurer le plein emploi[121].

5.5 Conclusion

Le rythme des changements politiques et institutionnels dans les territoires et dans le nord de certaines provinces est remarquable. Il reste encore — c'était inévitable — certains différends non résolus et certaines questions en suspens. Nous espérons que les habitants du Nord continueront de réaliser des progrès dans la mise en place de nouvelles institutions reflétant l'équilibre démographique et culturel sur les terres septentrionales. Nous préconisons un développement politique concerté et de l'innovation, en conformité avec la voie actuellement empruntée par les habitants du Nord, et nous exhortons les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à agir avec détermination pour régler les différends qui demeurent. Nous exhortons toutes les parties à ne ménager aucun effort pour atteindre un consensus.

Recommandation

La Commission recommande:

4.6.6

Que les mécanismes qui seront mis en place au Nunavut et dans le reste des Territoires du Nord-Ouest prévoient clairement la répartition des responsabilités entre les gouvernements autochtones fondés sur la nation et les institutions territoriales, et que ces mécanismes demeurent simples et leur mandat précis,

compte tenu du coût élevé lié à l'exercice de la fonction gouvernementale à l'égard d'une population dispersée sur un vaste territoire.

Les membres des collectivités doivent bien comprendre les changements politiques et institutionnels qui s'opèrent. Il faut sensibiliser en permanence le public de sorte que les membres de ces collectivités soient pleinement conscients des faits nouveaux et de leur incidence. On doit veiller à expliquer avec toute la simplicité et toute la transparence possibles la future répartition des pouvoirs entre les différents gouvernements au sein de chacun des nouveaux territoires, que ce soit au niveau de la collectivité, de la nation ou du territoire. Les initiatives de sensibilisation du public consisteraient notamment à diffuser de la documentation à l'intention des médias écrits et électroniques (y compris les stations de radio communautaires), et des trousses d'information en vue de la tenue d'ateliers s'adressant à des organisations de la communauté (conseils communautaires, conseils scolaires, etc.).

Recommandation

La Commission recommande:

4.6.7

Que des groupes de communicateurs autochtones collaborent à l'élaboration de matériel visant à sensibiliser le public en expliquant les changements institutionnels qui se produisent au Nunavut et dans le reste des Territoires du Nord-Ouest.

6. La gérance environnementale

Quand Skookum Jim a trouvé de l'or, tout a changé.
Les Blancs sont venus dans ce pays.
Les Blancs ont tout appris des Indiens.
Maintenant ils veulent ce pays, cette terre!
J'ai soixante-quatre petits-enfants au Yukon
Je m'inquiète pour eux, que va-t-il se passer?
Les Blancs, où sont leurs grands-parents?
Les Indiens devraient avoir leur propre terre.

Source: Annie Ned, entretien cité dans Julie Cruikshank, *Life Lived Like a Story*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1990, p. 338. Traduction.

[TRADUCTION] La culture ne se ramène pas à la chasse, à la pêche et au piégeage. Ces activités, tout le monde s'y adonne: les Blancs, les Chinois, tous les peuples de la terre. Il y a plus que cela. Il y a le côté spirituel de la culture. Le côté intellectuel. Le côté physique. Le côté social. Le côté économique.

Randall Tetlichi
Old Crow (Yukon)
17 novembre 1992

[TRADUCTION] Nous voulons faire mieux pour notre terre. C'est de cela que nous parlions.

Le chef Gabe Hardisty
Fort Simpson (Territoires du Nord-Ouest)
26 mai 1992

6.1 Introduction

La gérance de l'environnement est un élément essentiel de toutes les politiques et de tous les programmes qui seront élaborés pour le Nord, que ce soit par un gouvernement autochtone, territorial, provincial ou fédéral. La gérance de l'environnement transcende l'exploitation responsable, les tentatives de médiation, la protection de l'environnement, la lutte contre la pollution ou la décontamination, bien qu'elle comprenne toutes ces fonctions. La gérance signifie aussi qu'il faut réapprendre à voir la relation entre l'homme et l'environnement comme on la voyait jadis. Pratiquer la gérance, c'est reconnaître que l'humanité dépend du monde naturel et que les ressources cessent d'être renouvelables si on les exploite à outrance. Au cœur de la gérance, on retrouve l'idée réaliste que tous les phénomènes et systèmes naturels sont interdépendants, qu'ils ne connaissent pas de frontières nationales ou internationales, et que le développement ne peut être responsable que dans la mesure où il y a coopération entre les humains d'une part, et entre les humains et le monde naturel d'autre part.

Il est essentiel de protéger l'environnement du Nord pour le bien-être physique, affectif et spirituel des individus et des collectivités. C'est également une question de rationalité économique.

Ailleurs dans le présent chapitre, nous recommandons que la planification du développement économique dans le Nord s'inspire du modèle d'économie

mixte. La plupart des familles du Nord (sauf celles qui vivent dans les très rares endroits où une économie salariale a pris forme) tirent leur revenu de diverses sources, dont un emploi salarié, la vente de produits d'artisanat ainsi que la chasse, la cueillette et la pêche. Les gens, à titre individuel ou, le plus souvent, en famille, s'engagent dans toutes ces activités, exploitant au mieux toutes les possibilités qui s'offrent à eux. Pratiquement personne ne vit exclusivement des moyens de subsistance traditionnels; de même, peu d'autochtones du Nord vivent entièrement d'un revenu salarial, et il n'y a guère de chances que quiconque soit jamais en mesure de le faire. L'économie mixte tire à la fois son dynamisme du revenu d'emploi et de l'exploitation des ressources renouvelables.

Lorsque les Canadiens non autochtones font appel à des catégories comme «la nature sauvage» et «les ressources naturelles» pour désigner la terre et ses «richesses», il s'agit de catégories qui ne transcendent pas les frontières culturelles. Au contraire, comme elles sont utilisées pour décrire les paysages canadiens, elles renferment un éventail d'inférences concernant les relations des humains avec cette terre «non exploitée» qui sont depuis toujours le domaine culturel des Euro-Canadiens. À l'heure actuelle, cela devrait aller de soi. En fait, toutefois, on ne s'est guère méfié de la tendance des institutions compétentes de l'État à présumer que le paradigme technique euro-canadien de la gestion des ressources possède une rationalité intrinsèque supérieure et une capacité prévisionnelle. Ces précieux atouts sont censés doter ce paradigme d'une applicabilité universelle qui devrait transcender les frontières culturelles.

Source: Andrew Chapeskie, «Land, Landscape, Culturescape: Aboriginal Relationship to Land and the Co-Management of Natural Resources», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

Depuis de nombreuses décennies, la relation politique entre les nations autochtones du Nord et les institutions et gouvernements non autochtones est marquée par des conflits concernant l'aménagement du territoire et le droit de regard sur l'utilisation des terres et la réglementation en la matière. Les traités 8 et 11 visaient dans une large mesure à harmoniser les règles d'utilisation et d'occupation conjointes des terres face aux incursions désordonnées et imprévisibles des chercheurs d'or et des prospecteurs de pétrole. Si les traités ont atteint, jusqu'à un certain point, leur but originel, ils n'ont pas réussi, en revanche, à inverser la tendance, non plus qu'à ralentir le phénomène, et les autochtones ont vu leur accès aux terres diminuer ces dernières années. Jusqu'à très récemment, il n'y avait en effet pratiquement aucun règlement

dans les régions non visées par des traités concernant l'utilisation conjointe des terres.

Avec le recul, il est manifeste que la Deuxième Guerre mondiale et les années qui l'ont immédiatement suivie ont été particulièrement importantes relativement à l'utilisation des terres du Nord et à ce qu'il est convenu d'appeler les répercussions environnementales. L'arrivée massive de soldats et de pièces d'équipement militaire, suivie de la construction du Réseau avancé de pré-alerte (RAPA) et de l'établissement d'une présence militaire à différents endroits du Nord, a laissé de nombreux vestiges durables, dont des problèmes de pollution localisés provoqués par les déchets industriels qui n'ont pas été éliminés avec tout le soin voulu, les plus inquiétants jusqu'à ce jour étant les biphényles polychlorés (BPC).

Au cours des années 50, 42 stations du RAPA ont été construites dans le Nord canadien; dès 1963, la moitié des stations du RAPA n'étaient plus nécessaires et, dans les années 80, celles qui étaient encore en activité ont été converties pour être intégrées au Système d'alerte du Nord. Dans tous ces endroits, des BPC ont été utilisés[122]. Les BPC mis au rebut ont été stockés sur place dans des tonneaux. Un plan de décontamination a été mis au point et l'enlèvement des BPC a commencé au cours de l'été 1995.

C'est également dans la période de l'après-guerre qu'on a commencé à exploiter les mines et qu'on a réalisé des projets hydroélectriques, concentrés en particulier dans le Moyen Nord. Dans les années 50 et 60, il y avait relativement peu de vérifications des incidences environnementales que pouvaient avoir ces projets. On ne portait guère attention à la consultation locale, si bien que la plupart des projets ont été mis en œuvre avant que les peuples autochtones qui utilisaient les terres aient eu la possibilité de se faire une idée de leur incidence. La construction du barrage de Nonacho sur la rivière Taltson dans les Territoires du Nord-Ouest, par exemple, a été complétée sans qu'on ait consulté les Dénés Sonline vivant dans cette région. De fait, c'est en se rendant dans les terres reculées poser des pièges à la fin de l'hiver que les Dénés Sonline sont tombés sur les équipes de dynamitage et de construction. Le barrage Nonacho a inondé une région que les Dénés Sonline appelaient Nánúlá Kúé. L'inondation a abîmé la terre et les arbres, et perturbé les mammifères, les poissons, les oiseaux et leur habitat. Les eaux ont envahi des lieux de sépulture, des cabanes et des sentiers de piégeage. Ils ont détérioré les routes empruntées par le caribou et altéré la qualité de l'eau. Tout le savoir qui avait été transmis d'une génération à l'autre concernant Nánúlá Kúé a été perdu lorsque la terre a été inondée. Les Dénés Sonline y ont vu

[TRADUCTION] «la trahison de la confiance régnant entre les gens et la terre et l'eau». L'aménagement de ce barrage a eu sur les Dénés Sonline des répercussions psychologiques profondes qui se font sentir encore aujourd'hui[123].

Des situations analogues ont été observées dans d'autres régions du nord du Canada. C'est en partie en raison de ce genre d'expérience que les peuples autochtones ont commencé à s'organiser politiquement pour arrêter les projets éventuellement dangereux et, à long terme, pour influencer les décisions d'aménagement du territoire et en atténuer les répercussions environnementales. Les grands projets des années 70, comme le projet d'aménagement hydroélectrique de la baie James et le projet du pipeline de la vallée du Mackenzie, ont mobilisé les peuples autochtones du Nord. Ces derniers se sont regroupés pour exercer des pressions sur les gouvernements afin de faire cesser ces projets ou réglementer leur réalisation. L'un des résultats de ces pressions a été la création d'un processus de négociation des revendications globales, qui avait vocation à réaliser à l'époque moderne ce que les traités avaient réalisé (du moins en partie) dans le passé: assurer un accès paisible aux ressources du Nord à ceux qui voulaient les mettre en valeur et adopter des règlements sur l'utilisation des terres et de l'eau de façon à permettre la coexistence des chasseurs, des trappeurs et des pêcheurs autochtones, et des promoteurs industriels. Les conflits relatifs à l'aménagement du territoire dans les années 70 ont entraîné aussi la création de mécanismes de réglementation et d'examen comme le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement[124].

Pendant les années 80, l'éventail des problèmes de l'environnement donnant lieu à un débat politique ouvert s'est élargi pour inclure la pollution terrestre, maritime et atmosphérique ainsi que les répercussions des essais et des manœuvres de l'armée[125]. L'axe de la politique publique s'est déplacé et l'on est passé d'une compréhension des problèmes de l'environnement au niveau local ou régional à une analyse des conséquences du développement sur l'environnement dans une perspective internationale et circumpolaire faisant fi des frontières[126].

En plus des efforts visant à mettre le holà aux aménagements qui nuisaient directement à la viabilité des économies de subsistance reposant sur la chasse, le piégeage et la pêche, les autochtones et leurs alliés partout dans le Nord ont essayé d'influencer le rythme et l'envergure du développement économique industriel. Conscients que ce type de développement n'avait eu que des retombées accessoirement positives pour les collectivités autochtones[127], les

autochtones du Nord ont exercé des pressions pour obtenir des emplois mieux rémunérés, des programmes de formation efficaces et des avantages sur place sous forme de création de petites entreprises. Leur lutte n'a pas été vaine à cet égard, si bien qu'il est actuellement peu probable qu'on réalise des projets d'envergure dans le Nord sans prendre des mesures pour qu'ils aient des retombées sur la population locale. Reste à trouver des moyens de réduire les répercussions négatives sur les ressources renouvelables de la région et pour prolonger les avantages en matière de formation et d'emploi au-delà de la phase de pointe des projets[128].

L'évolution des politiques et des programmes dans le domaine de l'environnement depuis les années 70 a été marquée par la mise en place d'un ensemble complexe d'organismes et de dispositions législatives, grâce auxquels on compte évaluer et surveiller les répercussions environnementales des projets d'aménagement, en atténuer les conséquences négatives et, d'une manière plus générale, en modifier l'orientation en abandonnant l'approche du «développement pour le développement» des années 60 au profit des formes de développement plus durable des années 90[129].

Si la prospection pétrolière et gazière ou l'exploitation forestière viennent perturber les territoires de chasse et de piégeage, si les mines polluent les rivières et les cours d'eau, et si la production et le transport de pétrole en mer éloignent les mammifères marins, l'économie mixte du Nord ne pourra survivre. Les peuples autochtones du Nord seront de plus contraints d'abandonner le mode de vie qui leur permet de subvenir à leurs besoins et d'assurer la survie de leurs cultures. Il y a longtemps que les autochtones du Nord ont pris conscience de cette réalité et, dans de nombreuses régions, ils ont travaillé à mettre en place des régimes de gérance de l'environnement adaptés à leurs besoins. Nous avons demandé à certaines personnes de nous faire part de leur expérience dans l'instauration de ces régimes, et nous proposons des recommandations concernant des difficultés qui se font jour actuellement. À cet égard ce sont de toute évidence les autochtones et les non-autochtones qui vivent dans le Nord qui ouvrent la voie pour trouver des solutions.

Trois questions particulièrement importantes ont été soulevées au cours de nos audiences publiques:

• la lutte contre la pollution, la prévention et la décontamination;

• la coordination et l'amélioration des régimes réglementaires existants;

• une intégration plus complète et efficace du savoir ancestral dans les régimes établis pour assurer une utilisation durable.

6.2 La lutte contre la pollution

La contamination par le mercure, les radiations, les BPC, les particules en suspension dans l'air et d'autres substances peuvent à long terme avoir de graves répercussions sur la santé de tous les habitants du Nord. S'il n'est pas de notre propos de traiter ici des effets de tous ces polluants, nous pouvons toutefois donner une idée de l'ampleur des problèmes qui pourraient s'y rattacher (voir aussi le chapitre 3 du volume 3).

Bien qu'on n'ait pas encore fait un survol complet de la pollution dans le Nord canadien, les études déjà réalisées indiquent que certains problèmes graves se profilent à l'horizon[130]. De 1985 à 1987, Santé et Bien-être social Canada a appuyé des études menées dans l'île Broughton, dans les Territoires du Nord-Ouest, afin d'évaluer les risques que peut présenter pour la santé des habitants de l'Arctique la consommation d'aliments récoltés sur place contenant des BPC. Le phoque, le caribou, le narval, le poisson et le morse représentaient 90% ou plus de la consommation d'aliments récoltés sur place. On a analysé le sang humain, le lait maternel ainsi que divers aliments pour déterminer les concentrations de BPC. L'étude a révélé que 15,4% des hommes et 8,8% des femmes ingéraient une quantité supérieure à la dose journalière acceptable de BPC établie par Santé et Bien-être social Canada. La concentration de BPC dans les échantillons sanguins dépassait les quantités acceptables déterminées par Santé et Bien-être chez 63% des enfants de moins de 15 ans, 39% des femmes âgées de 15 à 44 ans, 6% des hommes de 15 ans ou plus et 29% des femmes de 45 ans ou plus. Tous les échantillons de lait maternel contenaient des BPC et un quart dépassaient le niveau de BPC acceptable. Santé Québec fait état de constatations analogues dans le Nord québécois[131].

Quoique les résultats de ces études puissent constituer un sujet de préoccupation, il vaut la peine de mentionner qu'il n'y a pas eu jusqu'à présent de conclusion d'ensemble selon laquelle la consommation des aliments du terroir serait dangereuse. Il convient plutôt d'y voir un avertissement indiquant que les personnes qui consomment ce genre d'aliments devraient surveiller les niveaux de contaminants à l'endroit où elles vivent, en se renseignant auprès des ministères de la Santé et de l'Environnement des gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux[132].

6.3 Les régimes de gestion environnementale

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se partagent la responsabilité de l'administration des régimes de gestion environnementale dans le Nord. Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) est chargé d'évaluer les répercussions environnementales des projets d'aménagement. Le 19 janvier 1995, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a été promulguée. Entre autres dispositions, la Loi entérine le droit de financer les intervenants et confère au BFEEE le pouvoir d'assigner des témoins en justice et d'évaluer les répercussions cumulatives des projets d'aménagement[133]. Aux niveaux provincial et territorial, la responsabilité de la gestion de l'environnement est assumée par différents ministères, comme les ministères des Ressources naturelles du Québec et du Manitoba, le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario, le ministère des Parcs et des Ressources naturelles de la Saskatchewan et le ministère des Ressources renouvelables des Territoires du Nord-Ouest[134]. Ces ministères (et dans certaines provinces, les municipalités rurales) gèrent le processus réglementaire au jour le jour, dont la délivrance de permis d'utilisation des terres, la planification du développement local et la réglementation en matière d'utilisation de l'eau.

Les structures et les politiques relatives à la gestion de l'environnement diffèrent d'une région du Nord à une autre selon que les groupes autochtones qui y vivent sont visés par la *Loi sur les Indiens* ou ont conclu un accord sur des revendications globales. Lorsqu'un groupe demeure soumis à la Loi, la gestion de l'environnement relève du gouvernement fédéral. Les ententes de gestion de l'environnement avec des conseils de bande sont généralement considérées comme des accords «provisoires», c'est-à-dire qu'elles sont appelées à être réévaluées périodiquement[135]. Comme ces ententes découlent d'une politique et non d'une loi, elles sont moins stables que les accords sur les revendications globales ratifiés par des groupes autochtones, dont les dispositions prévoient des fonctions analogues.

Depuis l'entrée en vigueur de la Convention de la Baie James et du Nord québécois en 1975 et de la Convention du Nord-Est québécois en 1978, les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux ont partagé la responsabilité de la gestion de l'environnement avec les organisations autochtones créées par les accords sur les revendications territoriales globales. Ce partage s'est traduit par la création de commissions et de conseils de cogestion, habituellement composés d'un nombre égal de membres autochtones et de personnes

nommées par les pouvoirs publics fédéraux, provinciaux ou territoriaux[136].

Les évaluations de l'efficacité de ces commissions ou conseils de cogestion ont révélé des résultats inégaux. Dans le cas de la Convention de la Baie James, Alan Penn arrive à la conclusion suivante:

[TRADUCTION] Dans l'administration des terres publiques et des ressources naturelles […] il est devenu évident que les mécanismes de la Convention n'ont guère ouvert de nouvelles perspectives économiques et sociales pour les collectivités cries. Pour nombre d'entre elles […] les mécanismes de consultation ne sont pas un moyen leur permettant d'influencer véritablement la politique gouvernementale; au contraire, ils peuvent servir beaucoup trop facilement de prétexte à l'inaction ou à l'endiguement[137].

Les problèmes éprouvés par les commissions de cogestion établies dans la foulée de la Convention de la Baie James découlent du fait que les groupes autochtones (Cris et Inuit) et le gouvernement continuent d'avoir des vues et des attentes différentes relativement aux régimes d'évaluation de l'environnement qu'ils ont l'intention de mettre en place. Dans le cas de la baie James, ces différences proviennent des positions adoptées par les groupes autochtones et le gouvernement du Québec au cours des négociations de la Convention de la Baie James et par la suite[138]. La plus grande lacune des régimes est qu'ils fournissent trop peu de directives quant aux normes et aux critères d'approbation ou de rejet des projets d'aménagement envisagés. En particulier, ni la Commission de la qualité de l'environnement Kativik ni l'Administration régionale Kativik n'ont de mandat clair pour agir dans le domaine de l'environnement[139]. Cette situation est attribuable à plusieurs problèmes, dont l'absence de données de référence sur les répercussions environnementales, l'absence de données indépendantes (de sources autochtones et publiques), et l'absence d'aide financière pour les intervenants[140].

La Convention définitive des Inuvialuit signée en 1984 a abouti à l'élaboration de cinq principes de gestion:

• la protection et la préservation de la faune, de l'environnement et de la productivité biologique de l'Arctique par l'application de principes et de pratiques de conservation;

• l'harmonisation des régimes de gestion de la faune et du territoire et la

coordination des pouvoirs législatifs;

• l'application aux terres de mesures de protection spéciales jugées importantes pour la faune, la recherche ou l'exploitation;

• l'intégration efficace des Inuvialuit à tous les organes, fonctions et décisions se rapportant à la gestion de la faune et des terres dans la région désignée;

• l'application de l'expérience et du savoir pertinents des Inuvialuit et des milieux scientifiques.

En vertu de la Convention, la Commission inuvialuit d'administration des terres (CIAT) est chargée de la gestion de l'environnement, et en rendra directement compte au futur gouvernement régional inuvialuit. Les conseils de cogestion établis par l'intermédiaire de la CIAT en sont arrivés à une certaine efficacité, grâce à la souplesse des processus et des options de gestion définis dans l'accord. Lindsay Staples critique toutefois les pouvoirs publics pour leur manque de détermination à l'égard du processus de mise en œuvre de la Convention et signale un manque d'uniformité entre les ministères dans la coordination des politiques et l'interprétation des lois relatives à la Convention[141].

D'après les dispositions de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, conclu en 1993, les régimes de gestion environnementale seront introduits au moment de la mise en place du gouvernement du Nunavut en 1999. L'article 5 de la partie 2 de l'Accord crée le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, composé d'un nombre égal de personnes nommées par le gouvernement et par les organisations inuit[142]. Entre autres compétences du Conseil, mentionnons la participation à la recherche, l'établissement des niveaux de récolte admissibles, l'évaluation des besoins fondamentaux des collectivités, l'établissement ou la suppression des restrictions autres que les contingentements, et la détermination de zones de gestion des ressources fauniques. Le Conseil a tenu sa première réunion à Iqaluit, dans les Territoires du Nord-Ouest, en janvier 1994.

Si les conseils de cogestion établis par les accords sur les revendications globales tirent avantage de leur association avec ces accords protégés par la Constitution, ils n'en doivent pas moins faire rapidement la preuve de leur efficacité en tant qu'organisations ayant la capacité de nouer des relations avec d'autres institutions, comme les ministères provinciaux et territoriaux.

Malgré des contraintes qui limitent l'efficacité des conseils de cogestion environnementale, on s'accorde pour dire qu'ils représentent une amélioration de taille par rapport à la situation de prise de décisions unilatérales qui existait avant la signature de la Convention de la Baie James. Les organisations autochtones peuvent encore être soumises au contrôle gouvernemental suprême dans le domaine de la gestion environnementale, mais les conseils de cogestion permettent aux groupes autochtones de participer de plus en plus à l'élaboration de politiques et d'exercer une influence à ce chapitre.

Le Conseil de gestion des caribous de Beverly et de Kaminuriak (CGCBK) donne l'un des plus beaux exemples de cogestion dans le Nord. (Pour plus de détails, voir l'annexe 4B du chapitre 4, volume 2.) Créé en 1982, dans le cadre d'un accord intergouvernemental d'une durée de dix ans, le CGCBK était destiné à dénouer l'impasse où l'on en était arrivé, de l'avis de tous, dans la gestion des hardes de caribous des toundras de Beverly et de Kaminuriak, dont les routes migratoires traversent les frontières interrégionales et celles des territoires collectifs de chasse et de piégeage dans le nord-ouest du Canada (voir Figure 6.6)[143]. L'un des problèmes fondamentaux dans la gestion de ces hardes était le désaccord entre les chasseurs de caribou et les biologistes du gouvernement concernant le nombre de bêtes. Ce conflit, dans un contexte où chasseurs et trappeurs étaient habitués à exercer une certaine autorité et bénéficiaient d'une latitude considérable dans les décisions de récolte collective[144] a conduit à la création d'un nouvel organisme, le Conseil de gestion des caribous de Beverly et de Kaminuriak.

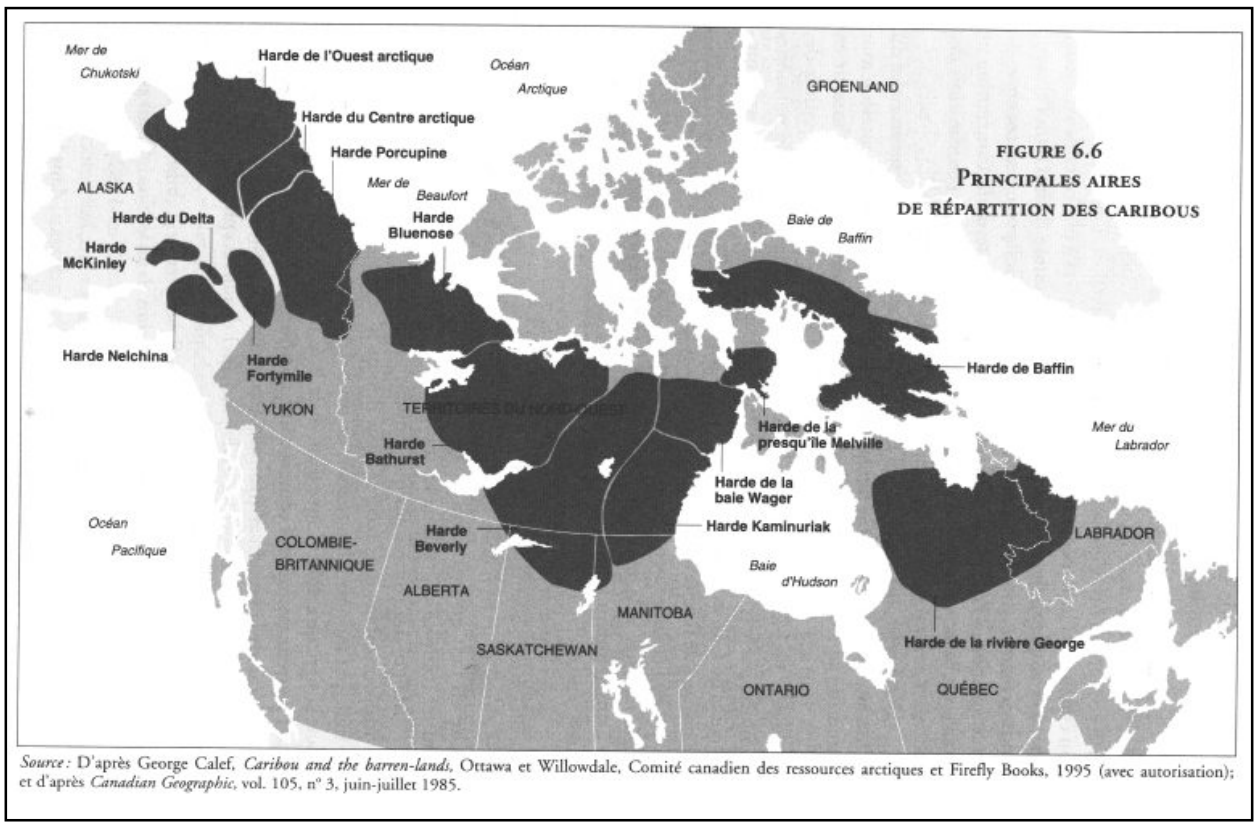


FIGURE 6.6
PRINCIPALES AIRES DE RÉPARTITION DES CARIBOUS

Source : D'après George Calef, *Caribou and the barren-lands*, Ottawa et Willowdale, Comité canadien des ressources arctiques et Firefly Books, 1995 (avec autorisation); et d'après *Canadian Geographic*, vol. 105, nº 3, juin-juillet 1985.

Le mandat du CGCBK est de conseiller le gouvernement fédéral et les ministères des Territoires du Nord-Ouest, de la Saskatchewan et du Manitoba chargés des ressources renouvelables concernant la gestion des deux hardes. Sa fonction secondaire est de promovoir la conservation par l'éducation et la communication[145].

Le CGCBK est constitué de 13 membres, dont huit sont des utilisateurs des ressources fauniques et cinq des représentants du gouvernement nommés par le MAINC, le ministère des Ressources naturelles du Manitoba, le ministère des Parcs et des Ressources renouvelables de la Saskatchewan et le ministère des Ressources renouvelables des Territoires du Nord-Ouest. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest nomme quatre membres utilisateurs, alors que le Manitoba et la Saskatchewan en nomment chacun deux[146].

Un récent examen de l'activité du CGCBK reconnaît que le statut consultatif du Conseil entrave l'efficacité de sa gestion. Néanmoins, le CGCBK est considéré comme un exemple à suivre en matière de cogestion, en particulier par rapport à la situation qui existait avant sa création. Il a offert une tribune pour la résolution des différends et a permis d'en arriver à un consensus sur la taille

des deux hardes et les contingents[147]. En 1992, le mandat du Conseil a été prolongé de 10 ans.

Le CGCBK et d'autres conseils de cogestion sont aux prises avec des difficultés découlant de différences linguistiques et culturelles. La langue de travail du CGCBK est l'anglais, ce qui limite automatiquement le choix des représentants des utilisateurs des ressources, dans la mesure où ces personnes doivent être issues de la population autochtone bilingue. En définitive, cela signifie que les chasseurs unilingues plus âgés, qui possèdent généralement le plus vaste savoir sur l'environnement, ne peuvent être nommés au Conseil.

6.4 Les savoirs traditionnels

Le savoir traditionnel, au sens où nous l'entendons, se définit comme suit:

[TRADUCTION] Une somme de connaissances et de croyances portant sur les relations des êtres vivants (y compris les humains) entre eux et avec leur milieu et transmises d'une génération à l'autre par le véhicule de la culture. Ce savoir est l'apanage de sociétés dans lesquelles l'utilisation des ressources s'inscrit dans une longue tradition; il s'agit en général de sociétés non industrielles ou moins avancées sur le plan technologique, le plus souvent indigènes ou tribales[150].

Le savoir ancestral des peuples autochtones englobe des éléments vastes et diversifiés du patrimoine commun de l'humanité. Or, ce savoir a été mis en péril par la colonisation et est devenu moins accessible parce que — en Amérique du Nord du moins — il était préservé presque entièrement par la voie orale. Il ne fait aucun doute qu'une grande partie de ce savoir s'est perdue, mais on travaille actuellement à le recueillir et à le consigner. Les chercheurs documentent les fonds de connaissances de pratiquement tous les aspects de la vie humaine, y compris la santé physique, mentale et spirituelle; les sciences et la technologie; la navigation; et toutes les formes de production axées sur l'utilisation des terres et des eaux. Dans le domaine de la gérance de l'environnement, il existe un fonds de connaissances particulièrement riche.

Le savoir ancestral des autochtones du Nord canadien sur les questions environnementales découle d'observations sur toutes les interactions du milieu dans lequel ils vivent. Ces observations sont fondées sur l'expérience et l'expérimentation. Elles servent de guides pour une série de protocoles et un

système d'autogestion qui régit l'utilisation des ressources[151]. Les observations sont classées, interprétées et comprises au moyen de systèmes de croyances spirituelles (c.-à-d. non-empiriques)[152]. L'aspect spirituel du savoir traditionnel fait figure de code d'éthique régissant les relations entre l'être humain, l'animal et l'environnement, et est exprimé par les règles coutumières et les lois qui sont à l'origine des valeurs et des normes de la collectivité à laquelle elles appartiennent.

On peut considérer que le savoir ancestral comporte deux aspects. L'aspect spirituel est indissociable des croyances cosmologiques et éthiques des sociétés indigènes. Bien qu'on ne puisse évaluer scientifiquement la validité ou la véracité des aspects spirituels du savoir ancestral, son existence sociale et sa transmission peuvent être mesurées, de même que ses effets sur l'environnement (par exemple la conservation des ressources). La seconde caractéristique du savoir ancestral réside dans sa base empirique: les explications traditionnelles des phénomènes environnementaux sont fondées sur une expérience collective qui s'est enrichie et a été éprouvée au fil des siècles par des gens qui avaient besoin d'une connaissance complexe et pragmatique de la terre dont ils étaient tributaires pour tous les aspects de la vie.

Comme d'autres éléments de la culture, les connaissances ancestrales sont reproduites, validées et révisées quotidiennement et de manière saisonnière durant le cycle annuel des activités sociales. Elles sont élaborées et transmises dans les langues autochtones, par les anciens aux jeunes à chaque génération[153].

Le savoir ancestral est généralement conservé et transmis par la tradition orale, souvent sous forme de récits, et s'apprend sur le terrain par l'observation et l'expérience, en compagnie de ceux qui le possèdent. L'une des caractéristiques générales du savoir ancestral est l'idée que toutes les parties de l'environnement — qu'il s'agisse du règne animal, végétal ou minéral — possèdent une force vitale. La vie humaine n'est pas supérieure à celle des autres êtres vivants de la création. Par exemple, dans la tradition inuit, les animaux ont une âme, et certains lieux doivent être considérés comme sacrés parce qu'ils sont habités par des esprits. L'une des conséquences fondamentales du savoir ancestral est la croyance que les êtres humains peuvent utiliser d'autres éléments animés ou inanimés de l'environnement, mais qu'ils n'ont pas le droit de les asservir ni de les exploiter.

On observe un intérêt croissant pour l'intégration du savoir ancestral aux

connaissances des biologistes, des botanistes, des climatologues et d'autres spécialistes dans le débat sur la réglementation en matière d'environnement. Ces idées semblent acquérir de plus en plus de légitimité[154]. Mais on ne sait pas encore très bien ce qu'implique l'intégration des deux formes de connaissances, même s'il y a eu diverses tentatives pour dissiper cette incertitude. Milton Freeman, par exemple, fait observer que la commission Berger (1977) a donné lieu à la première évaluation des répercussions environnementales et sociales prenant en considération les points de vue et le savoir des Inuvialuit, des Dénés et des Métis de l'angle nord-ouest du Canada. Freeman souligne que, au cours des deux dernières décennies, [TRADUCTION] «la crédibilité des chasseurs autochtones en tant qu'interprètes fidèles de la nature est devenue plus largement reconnue[155]».

Le savoir traditionnel en matière d'écologie, associé aux données scientifiques, est utilisé dans le programme de recherche de la baie d'Hudson. Ce programme examine les diverses approches possibles pour évaluer les répercussions cumulatives dans la région biogéographique de la baie d'Hudson. Il s'agit d'une initiative de recherche en collaboration d'une durée de trois ans regroupant le Comité canadien des ressources arctiques, le Comité sur l'environnement de Sanikiluaq et l'Académie Rawson des sciences de l'eau.

John Sallenave a mis en évidence trois obstacles à l'intégration des connaissances écologiques ancestrales:

• Les points de vue différents. — Sallenave observe qu'il existe fréquemment une différence notable entre ce que les autochtones considèrent comme des répercussions importantes et le point de vue des décideurs et des promoteurs de projets d'aménagement à cet égard. Ces écarts s'expliquent probablement par les habitudes mentales et les priorités pratiques de chaque groupe.

• Le scepticisme scientifique. — Les scientifiques sont sceptiques quant à la crédibilité ou à la fiabilité des données autochtones recueillies à l'occasion d'entretiens, et préfèrent des données «objectives» comme les données biophysiques. Certains peuvent rejeter les connaissances autochtones en faisant valoir qu'elles sont subjectives, anecdotiques et non scientifiques.

• La politique. — Les décideurs peuvent s'opposer à ce qu'on modifie des processus décisionnels établis dans le but de tenir compte des connaissances écologiques ancestrales, pour des raisons qui touchent à leur intérêt à avoir la maîtrise du processus[156].

On observe chez les scientifiques et les décideurs un désir croissant de trouver les moyens de surmonter ces obstacles réels, et il en est de même chez les autochtones qui participent à la planification du développement économique, à la protection de l'environnement et à la gestion de la faune. C'est probablement dans les Territoires du Nord-Ouest que les travaux en vue d'intégrer les connaissances ancestrales en matière d'environnement sont les plus avancés, puisque le gouvernement y a adopté une politique sur le savoir ancestral qui aura des répercussions d'une grande portée sur toute la fonction publique et le processus de réglementation. Cette politique reconnaît que:

[TRADUCTION] le savoir ancestral autochtone est une source valable et essentielle d'information sur le milieu naturel et ses ressources, l'utilisation des ressources naturelles et la relation des êtres humains avec la terre et entre eux. […] Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest intégrera s'il y a lieu le savoir ancestral aux décisions et aux actions qu'il prendra[157].

Entre autres mesures, la politique oblige les fonctionnaires à administrer tous les programmes et les services [TRADUCTION] «d'une manière conforme aux croyances, aux coutumes, aux connaissances, aux valeurs et aux langues des personnes qu'ils servent».

6.5 Plan d'action international en matière d'environnement

Les peuples autochtones du Nord et leurs voisins non autochtones ont pris conscience des risques inhérents à la division politique actuelle du bassin arctique circumpolaire qui constitue une zone culturelle et écologique unique. C'est pourquoi, entre autres raisons, ils ont lancé des initiatives stratégiques et organisationnelles dans l'arène internationale[158].

L'une des initiatives les plus anciennes remonte à 1984, année où la Conférence circumpolaire inuit (CCI), qui représente les Inuit du Groenland, du Canada, des États-Unis et de la Russie, a élaboré une politique de l'Arctique portant sur pratiquement tous les aspects de la vie circumpolaire et s'appliquant à tous les États-nations du bassin circumpolaire. La CCI a invité ces États-nations à adopter et à mettre en œuvre la politique de l'Arctique, dont les principaux volets sont les suivants:

• confirmation et protection des droits des Inuit à l'échelle nationale et internationale — ce volet inclut le droit à l'autonomie gouvernementale, mais

aussi les questions de la sécurité mondiale, de la paix et du développement dans l'Arctique et de la coopération circumpolaire;

• protection de l'environnement circumpolaire — ce volet comprend des dispositions pour la protection et la gestion des ressources arctiques ainsi que pour la lutte contre la pollution causée par le transport maritime dans l'Arctique et par la radioactivité transfrontalière;

• développement social — ce volet vise la santé et le bien-être social, l'égalité entre les hommes et les femmes, et le rôle de la jeunesse inuit et des anciens;

• développement culturel — ce volet concerne le rayonnement de la culture et des langues inuit, la communication, la propriété archéologique et culturelle et la liberté de culte;

• développement économique — ce volet vise l'emploi et la formation, le transport aérien et les échanges internationaux;

• questions éducationnelles et recherche scientifique dans le Nord[159].

Ces principes ont été définis pour influencer et orienter la prise de décisions dans chacun des huit États-nations présents dans l'Arctique. L'autodétermination politique de chaque peuple autochtone de l'Arctique est fragile face aux transformations d'ordre économique, environnemental et social provoquées par les aménagements du Sud[160]. En travaillant en collaboration au-delà des frontières internationales, les Inuit espèrent exercer davantage d'influence. Par conséquent, la politique de l'Arctique de la Conférence circumpolaire arctique énonce ce qui suit:

[TRADUCTION] Les politiques et les programmes du gouvernement ainsi que les ententes internationales doivent refléter les principes de la CCI. Des mécanismes officiels devraient être conçus pour assurer une participation valable et opportune des Inuit à la politique et à la prise de décisions. Les gouvernements doivent déléguer leurs responsabilités et leurs pouvoirs, avec l'aide financière requise, aux groupes régionaux et communautaires inuit pour qu'ils élaborent et mettent en œuvre des programmes qui ont des répercussions sur les Inuit[161].

Il y a eu d'autres initiatives circumpolaires en matière d'environnement, et les peuples autochtones du Canada ont participé à l'élaboration de chacune

d'elles. Le gouvernement finlandais a proposé un organe de coopération internationale pour surveiller la qualité des eaux arctiques, par suite des préoccupations suscitées par la découverte de contaminants dans la chaîne alimentaire de l'Arctique, qui seraient attribuables à des polluants présents dans les eaux de l'Arctique mais venus de l'extérieur.

La Stratégie de protection de l'environnement arctique (SPEA) offre un autre modèle intéressant. En juin 1991, les représentants des gouvernements du Canada, du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège, de la Suède, de l'ex-URSS et des États-Unis ont signé à Rovaniemi, en Finlande, un accord dans lequel ils s'engageaient à adopter une stratégie en plusieurs étapes en vue de protéger l'environnement circumpolaire. En vertu de la SPEA, qui établit par ailleurs le Programme de surveillance et d'évaluation de l'Arctique, ces pays s'engagent à prendre des mesures particulières pour protéger l'environnement arctique. Cette stratégie est déterminante, car [TRADUCTION] «elle propose de traiter les problèmes environnementaux, qui pour la plupart vont au-delà des frontières politiques, d'un point de vue collectif, circumpolaire[162]».

On peut citer également le cas du Conseil de gestion de la harde de caribous de la rivière Porcupine. La harde migre de ses terrains de mise bas dans la pente nord de l'Alaska pour se rendre dans le delta du Mackenzie par le nord du Yukon. Elle assure une source essentielle de nourriture aux Gwich'ins, aux Inuvialuit et aux Inupiats de 13 collectivités (voir Figure 6.6). Le caribou de la Porcupine est également chassé par des non-autochtones. La Convention définitive des Inuvialuit a conduit à la signature d'accords internationaux par les gouvernements du Canada et des États-Unis, auxquels sont également parties les gouvernements de l'Alaska, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, dans le but de protéger l'habitat de la harde de caribous de la Porcupine et d'assurer la continuation de la chasse de subsistance de part et d'autre de la frontière internationale.

La création du comité Alaska-Inuvialuit sur les bélougas en 1988 [TRADUCTION] «en vue de faciliter et de promouvoir la conservation et la gestion judicieuses des bélougas en Alaska et dans l'Arctique occidental canadien[163]» a été une seconde étape. Le comité, qui fonctionne sur le principe du consensus, travaille à l'établissement d'un accord international.

6.6 Conclusion

Pour les autochtones, la gérance de l'environnement est plus qu'une question

de politique, c'est une question de survie, tant sur le plan culturel que sur le plan économique. Les effets à long terme de la pollution de la planète sur les habitants de toute la région circumpolaire représentent un défi pour les États-nations touchés, de même que pour les collectivités et les peuples qui vivent à l'intérieur de leurs frontières. Un effort multilatéral concerté sera requis. Les régimes de gestion environnementale offrent un type de défi différent et la promesse — qui commence tout juste à se réaliser — de la mise sur pied de systèmes efficaces faisant le meilleur usage possible des connaissances et des compétences de la science autochtone et non autochtone.

Recommandations

La Commission recommande:

4.6.8

Que le gouvernement du Canada reconnaisse la contribution des savoirs traditionnels autochtones en matière de gérance de l'environnement, et favorise leur enrichissement.

4.6.9

Que le gouvernement du Canada prenne des dispositions en vue de la participation des gouvernements et des organisations autochtones aux accords internationaux qui seront signés à l'avenir concernant la gérance de l'environnement.

4.6.10

Que le ministère fédéral de la Santé continue de surveiller de près la contamination des aliments du terroir par les polluants atmosphériques et autres, et qu'en raison de l'importance de ces aliments pour la population du Nord, il communique rapidement et efficacement les résultats de ses travaux aux utilisateurs de ces ressources renouvelables.

4.6.11

Que tous les gouvernements du Canada appuient la mise sur pied de régimes de cogestion suivant le modèle de ceux qui sont déjà établis dans le Nord.

7. Le soutien de l'économie du Nord

[TRADUCTION] Si Toronto avait 80% de chômeurs, comme c'est le cas dans la plupart de nos réserves, commenceriez-vous par essayer de résoudre les problèmes sociaux ou les problèmes économiques? Je pense que si vous aviez 80% de chômeurs à Toronto, vous auriez des bagarres dans les rues.

Le chef Frank Beardy
Première nation de Muskrat Dam
Big Trout Lake (Ontario), 3 décembre 1992

[TRADUCTION] L'Association des Inuit du Labrador est aux prises avec une situation économique caractérisée par l'extrême pauvreté de la population, qui dépend lourdement des programmes d'aide du gouvernement. La pêche commerciale, d'une durée de 10 semaines, est considérée comme le point d'appui de l'économie inuit du Labrador. Or, les ressources de la pêche ont diminué constamment et de plus en plus rapidement au cours des années si bien que les prises de poissons appartenant aux principales espèces commerciales traditionnellement pêchées, comme la morue, le saumon et l'omble chevalier, n'ont fait que diminuer. Le phoque est le seul animal marin qu'on retrouve en abondance, mais il n'y a pas de marché pour les pelleteries, en raison du succès remporté par le mouvement de défense des animaux. La perte de revenu qui en découle est catastrophique pour l'économie inuit du Labrador. Les Inuit ne disposent plus d'un revenu suffisant pour avoir droit à l'assurance-chômage ou financer leurs activités de subsistance dans les régions éloignées[164].

Nous aimerions maintenant revenir à une question qui nous a été posée partout au cours de nos audiences dans le Nord. Comment les autochtones qui choisissent de rester dans le Nord vont-ils pouvoir gagner leur vie à l'avenir?

Au cours des 10 prochaines années environ, la population autochtone adulte va continuer de s'accroître considérablement dans le Nord (voir tableau 6.6)[165]. Il est illusoire de penser qu'un nombre suffisant d'emplois pourra y être créé, particulièrement dans les petites collectivités et les endroits les plus reculés. Dans le Nord, comparativement aux régions du Canada situées plus au sud, les dépenses publiques par habitant sont restées élevées, à cause notamment du climat, de l'éparpillement de la population et du besoin de subventionner pour ainsi dire toutes les formes d'activité économique[166]. À mesure que la population augmente, le montant des dépenses publiques devrait augmenter lui aussi en chiffres absolus. Il est cependant à prévoir que les compressions

actuelles se maintiendront et, même, qu'elles deviendront plus draconiennes, du moins à court terme. Selon toute attente, les résultats des mesures de compression des gouvernements fédéral et provinciaux ne seront pas suffisamment compensés par les revenus générés dans le Nord[167]. Regroupés, ces facteurs font ressortir le besoin d'une sérieuse remise en question dans le domaine des dépenses économiques et sociales. À une époque de rigueur, quels programmes valables peut-on mettre en place pour offrir aux jeunes un choix raisonnable d'emplois leur permettant de gagner leur vie?

TABLEAU 6.6
Projections de la population s'identifiant comme autochtone, selon le groupe d'âge : 1991, 2001 et 2016

	Les deux sexes				Hommes				Femmes			
	0-14	**15-54**	**55+**	**Total**	**0-14**	**15-54**	**55+**	**Total**	**0-14**	**15-54**	**55+**	**Total**
	(en milliers)											
Ensemble des autochtones												
Grand Nord 1991	26,3	38,1	5,6	70,1	13,5	19,5	2,9	35,9	12,8	18,6	2,8	34,2
2001	27,5	49,8	8,8	86,1	14,1	25,8	4,2	44,1	13,4	23,9	4,6	41,9
2016	26,7	60,6	18,7	106	13,8	31,7	8,8	54,4	12,9	28,9	9,9	51,6
Moyen Nord 1991	71,4	103,6	15,3	190,3	35,9	51,5	7,5	95	35,5	52,1	7,7	95,3
2001	74,7	136,1	23,7	234,5	37,6	68,5	10,9	117	37,1	67,6	12,8	117,5
2016	72,5	166,6	50,2	289,2	36,8	84,6	22,7	144,2	35,7	81,9	27,5	145,1
Sud 1991	165,1	263,5	31,7	460,2	84	123,6	14,7	222,4	81,1	139,8	17	237,9
2001	173,1	347	49,8	569,9	88,2	164,6	21,6	274,5	84,9	182,4	28,2	295,4
2016	167,7	424,2	106,3	698,2	86,2	203,8	45,7	335,6	81,5	220,4	60,6	362,5
Total 1991	262,8	405,2	52,6	720,6	133,4	194,6	25,2	353,2	129,4	210,6	27,5	367,4
2001	275,3	532,8	82,4	890,5	140	258,9	36,8	435,6	135,4	273,9	45,6	454,9
2016	266,8	651,4	175,1	1 093,40	136,8	320,2	77,2	534,2	130,1	331,3	97,9	559,3
	Les deux sexes				**Hommes**				**Femmes**			
	0-14	**15-54**	**55+**	**Total**	**0-14**	**15-54**	**55+**	**Total**	**0-14**	**15-54**	**55+**	**Total**
	(en milliers)											
Indiens Inscrits												

Grand Nord 1991	8,8	14,7	2,5	26	4,5	7,6	1,3	13,3	4,4	7,1	1,2	12,7
2001	9,6	20	3,9	33,4	4,9	10,4	1,8	17,1	4,7	9,6	2,1	16,4
2016	8,3	24	8	40,2	4,2	12,6	3,8	20,6	4	11,4	4,2	19,7
Moyen Nord 1991	51,4	77,8	11,9	141,1	26	38,8	5,8	70,7	25,3	39	6,1	70,4
2001	55,8	105,8	18,4	180,1	28,4	53,2	8,3	89,9	27,4	52,6	10,2	90,2
2016	48,2	127	38,1	213,2	24,7	64,4	17,2	106,3	23,5	62,5	20,9	106,9
Sud 1991	90,9	159,1	21	271	46,1	75,1	9,5	130,8	44,8	84	11,4	140,2
2001	98,8	216,4	32,6	347,8	50,3	103	13,6	166,9	48,5	113,3	19,1	180,9
2016	85,3	259,4	67,4	412,1	43,7	124,7	28,2	196,7	41,6	134,6	39,2	215,4
Total 1991	151,1	251,6	35,4	438	76,6	121,5	16,6	214,8	74,4	130,1	18,7	223,2
2001	164,2	342,2	54,9	561,4	83,6	166,7	23,7	273,9	80,7	175,5	31,3	287,4
2016	141,8	410,3	113,5	665,6	72,6	201,8	49,2	323,5	69,2	208,5	64,3	342
	Les deux sexes				**Hommes**				**Femmes**			
	0-14	**15-54**	**55+**	**Total**	**0-14**	**15-54**	**55+**	**Total**	**0-14**	**15-54**	**55+**	**Total**
	(en milliers)											
Indiens Non-inscrits												
Grand Nord 1991	1,1	0,9	—	2,1	0,6	0,4	0	1	0,5	0,5	—	1,1
2001	1,1	1,1	0,1	2,3	0,6	0,5	0	1,1	0,5	0,6	0,1	1,2
2016	1,5	1,4	0,2	3,1	0,8	0,7	0	1,5	0,7	0,7	0,2	1,6
Moyen Nord 1991	8,8	9,8	1,2	19,7	4,4	4,8	0,7	9,9	4,3	5	0,5	9,8
2001	8,6	11,6	1,9	22	4,4	5,8	1	11,2	4,2	5,7	0,9	10,8
2016	11,8	15,1	4,5	31,5	6,1	7,8	2,3	16,2	5,7	7,3	2,2	15,2
Sud 1991	36,9	49,2	4,7	90,8	18,5	22,7	2,2	43,5	18,4	26,5	2,5	47,3
2001	36,1	58,2	7,5	101,8	18,3	27,7	3,3	49,3	17,8	30,6	4,2	52,5
2016	49,7	75,9	18,2	143,8	25,5	37,2	7,7	70,4	24,2	38,7	10,5	73,4
1991	46,8	59,9	6	112,6	23,5	28	2,9	54,4	23,3	31,9	3	58,2
2001	45,7	70,9	9,4	126,1	23,2	34	4,3	61,5	22,5	36,9	5,1	64,5
2016	63	92,5	22,9	178,4	32,4	45,8	10	88,1	30,7	46,7	12,9	90,2

TABLEAU 6.6 (Suite)

Projections de la population s'identifiant comme autochtone, selon le groupe d'âge : 1991, 2001 et 2016

	Les deux sexes				Hommes				Femmes			
	0-14	15-54	55+	Total	0-14	15-54	55+	Total	0-14	15-54	55+	Total
	(en milliers)											
Métis												
Grand Nord 1991	2,1	3,7	0,3	6,2	1,1	1,9	0,2	3,2	1	1,9	0,1	3
2001	2,1	4,7	0,5	7,3	1,1	2,4	0,3	3,7	1	2,4	0,2	3,6
2016	1,9	5,7	1,1	8,7	1	2,9	0,6	4,5	0,9	2,8	0,5	4,2
Moyen Nord 1991	13,2	18,7	2,5	34,3	6,2	9,6	1,3	17,1	6,9	9,1	1,2	17,2
2001	12,8	23,7	4,1	40,6	6,1	12,2	2,2	20,4	6,7	11,6	2	20,2
2016	11,6	28,5	9,1	49,3	5,6	14,8	4,6	25	6	13,7	4,5	24,3
Sud	1991	36,7	55,6	6,6	98,9	18,8	26,1	3,1	48	17,9	29,5	3,5
2001	35,6	70,6	10,9	117	18,4	33,1	5,3	56,7	17,2	37,5	5,6	60,3
2016	32,5	84,8	24,1	141,4	17	40,2	11,1	68,3	15,5	44,6	13,1	73,2
Total 1991	52	78	9,4	139,4	26,2	37,5	4,6	68,3	25,8	40,5	4,9	71,1
2001	50,4	99	15,5	165,00	25,6	47,6	7,7	80,9	24,8	51,4	7,8	84
2016	46,1	119	34,3	199,4	23,6	57,9	16,2	97,8	22,4	61,1	18,1	101,7
	Les deux sexes				Hommes				Femme			
	0-14	15-54	55+	Total	0-14	15-54	55+	Total	0-14	15-54	55+	Total
	(en milliers)											
Inuit												
Grand Nord 1991	13,8	17,8	2,3	34	7,5	8,9	1,3	17,6	6,4	8,9	1,1	16,4
2001	15,3	23,5	3,2	42	7,8	12,2	1,5	21,5	7,5	11,3	1,7	20,5
2016	16	32,6	6,1	54,7	8,2	16,7	2,6	27,5	7,8	15,9	3,5	27,2
Moyen Nord 1991	0,1	0,1	0	0,2	0	0	0	0	0,1	0,1	0	0,2
2001	0,1	0,1	0	0,2	0	0	0	0	0,1	0,1	0	0,2
2016	0,1	0,1	0	0,2	0	0	0	0	0,1	0,1	0	0,2
Sud 1991	1,9	1,7	0	3,7	1,1	0,6	0	1,7	0,9	1,1	0	2
2001	2,1	2,2	0	4,4	1,1	0,8	0	1,9	1	1,4	0	2,5
2016	2,2	3,1	0	5,4	1,2	1,1	0	2,3	1,1	2	0	3,1
Total 1991	15,9	19,6	2,3	37,8	8,5	9,5	1,3	19,3	7,3	10,1	1,1	18,5
2001	17,5	25,8	3,2	46,6	8,9	13	1,5	23,4	8,6	12,8	1,7	23,2
2016	18,3	35,8	6,1	60,3	9,3	17,7	2,6	29,7	9	18,1	3,5	30,6

Notes: Le long tiret (—) indique une valeur inférieure à 50 mais autre que zéro. Étant donné les identités multiples signalées par certains répondants, la somme des quatre groupes est

supérieure au total auquel on arrive pour la population autochtone.

Source : Statistique Canada, Division de la démographie, Section des projections.

À notre avis, les politiques visant le développement économique du Nord qui ont le plus de chances d'être bénéfiques sont celles qui tablent sur les forces de l'économie mixte traditionnelle. Comme la commission d'enquête Berger sur la construction du pipeline de la vallée du Mackenzie le disait dans sa conclusion, il y a presque 20 ans:

Dans le Nord aujourd'hui, de nombreux Autochtones continuent de mener une vie fondée sur un mélange complexe d'activités économiques. À certaines époques de l'année, ils chassent et pêchent; à d'autres, ils deviennent des salariés. […] L'économie du Nord comprend en réalité quatre secteurs: l'activité de subsistance, le commerce des ressources renouvelables, l'emploi à salaire fixe dans l'entreprise locale et l'emploi à salaire fixe dans l'industrie. On pourrait bien sûr illustrer l'histoire de l'économie des Autochtones sous forme d'un spectre à un bout duquel se trouverait l'activité de subsistance et à l'autre l'emploi à salaire fixe dans l'industrie. Il faut bien se rappeler, toutefois, le chevauchement ou le mélange des formes d'économie qui caractérise désormais l'économie des Autochtones[168].

Les quatre secteurs définis par Berger sont encore importants dans le Nord: chasse, pêche et cueillette de subsistance; vente de produits venant des ressources renouvelables; emplois salariés dans la petite entreprise locale; emplois salariés dans l'industrie. Cependant, nous voudrions ajouter à ce mélange économique complexe quelques autres sources de revenus, par exemple les emplois dans la fonction publique, les subventions destinées au secteur de l'exploitation des ressources et les transferts de l'aide sociale[169]. C'est en combinant le revenu provenant de ces sources que la plupart des autochtones parviennent à subvenir à leurs besoins depuis plusieurs dizaines d'années et qu'ils continuent de le faire aujourd'hui.

On a donné de nombreux noms à l'économie mixte traditionnelle. Autrefois, des analystes ont parlé d'activités traditionnelles; plus tard, ils ont introduit la notion d'économie traditionnelle, d'économie mixte, d'économie interne, d'économie informelle ou d'économie des ressources renouvelables. Nous avons opté pour l'expression «économie mixte traditionnelle» parce qu'elle dépeint deux des plus importantes caractéristiques de cette sphère économique. En associant à cette expression l'adjectif «traditionnel», on reconnaît que la chasse, la cueillette et la pêche sont des activités qui ont traditionnellement permis aux

peuples autochtones du Nord de subsister. Le terme reconnaît aussi l'importance des connaissances et des compétences ancestrales pour réussir à vivre des ressources de la terre, ainsi que l'influence réelle exercée par les valeurs spirituelles, qui sont une façon de voir le monde, sur toutes les activités reliées à la terre. Ce point nous a été précisé à plusieurs reprises lors de nos audiences publiques, et Mark Wedge a fait à ce sujet une déclaration sans ambages:

[TRADUCTION] Qui dirigeait l'économie avant le contact avec la culture européenne? les Européens? Certains des récits de nos anciens nous disent qu'avant ce contact, c'étaient les valeurs spirituelles qui dirigeaient cette économie.

Mark Wedge
Whitehorse (Yukon)
18 novembre 1992

L'économie est dite mixte parce qu'elle s'appuie sur un ensemble de pratiques jugées autrefois incompatibles: les emplois rémunérés, les paiements de transfert et une tradition de participation à la pêche, à la chasse et à la cueillette[170].

Les familles étendues se partagent un revenu en nature (provenant de la chasse, de la pêche et de la cueillette) et un revenu en espèces tiré de l'emploi rémunéré, de la vente de produits artistiques et artisanaux, et des transferts de l'aide sociale. Le partage se fait au sein des ménages et entre les ménages. Souvent, le revenu en espèces provenant de différentes sources sert à soutenir une production fondée sur les ressources de la terre. Ainsi, les salaires découlant d'un emploi à court terme ou les prestations sociales peuvent parfois servir à l'achat des fournitures nécessaires à une expédition de chasse; les familles et les autres membres de la communauté se partageront les vivres rapportés de ces expéditions. De plus, les sous-produits des expéditions de chasse (fourrures et peaux) sont souvent utilisés avec des matières importées, comme la laine ou des tissus divers, pour fabriquer des objets d'artisanat raffinés, par exemple des chapeaux, des mouffles, des pantoufles et des manteaux. Selon les régions, les artistes du Nord ont recours à des os, à des ramures ou à la stéatite comme matériaux pour leurs sculptures ou d'autres articles destinés à la vente.

Loin d'être incompatible avec les emplois rémunérés, l'économie mixte traditionnelle est plus florissante lorsque les gens ont effectivement la

possibilité de gagner un salaire, car celui-ci permet d'acheter les articles nécessaires à la récolte des ressources de la terre; de son côté, la terre fournit des aliments, ainsi que d'autres choses nécessaires à la vie, d'une qualité bien supérieure à ce que l'argent permettrait d'acheter dans le Nord. En ce sens, la production fondée sur les ressources naturelles de l'économie nordique typique «subventionne» à la fois l'économie salariale et le système d'aide sociale.

Il est essentiel que les entreprises génératrices d'emplois soient dirigées de façon à ne pas endommager l'environnement (et par conséquent la base même de l'autre partie de l'économie mixte traditionnelle) et que les emplois qu'elles procurent soient structurés de façon à permettre la poursuite de la chasse, de la pêche et du piégeage.

Si nous accordons notre soutien à l'option de l'économie mixte traditionnelle, c'est en partie en raison des évaluations que nous avons faites des stratégies antérieures de développement économique du Nord. Ces stratégies reposaient sur l'aménagement d'infrastructures de très haut niveau ou sur d'autres formes d'aide à de grands projets exigeant des ressources non renouvelables et d'importants capitaux. Or, ces projets n'ont jamais procuré aux autochtones du Nord des emplois à plein temps; quoi qu'il en soit, on aurait eu les moyens d'en réaliser que quelques-uns.

Nous ne voulons cependant pas dénigrer l'économie salariale. Il ne faut pas considérer l'économie mixte traditionnelle comme un secteur isolé d'activité. C'est plutôt l'élément vital au cœur des économies régionales qui incluent les emplois rémunérés, le développement des petites entreprises ainsi que diverses formes d'investissement et de dépenses publiques. Pour de nombreux autochtones du Nord, l'emploi rémunéré saisonnier, à temps partiel ou permanent, représente un aspect important de leur participation à l'économie mixte. À la lumière de cette constatation, nous reconnaissons l'importance soutenue de l'emploi rémunéré des secteurs public et privé. Nous approuvons aussi diverses mesures proposées par de nombreux organismes et gouvernements autochtones du Nord qui accroîtraient les possibilités d'emploi et favoriseraient l'expansion de l'entreprise. (La plupart de ces mesures sont analysées au chapitre 5 du volume 2.) L'accord sur les mérites de telles mesures est presque unanime; de plus, des recherches indépendantes de plus en plus nombreuses montrent leur pertinence[171]. Elles incluent:

• la substitution de produits importés;

• la formation des travailleurs planifiée stratégiquement et à long terme;

• la promotion du commerce intérieur;

• l'expansion du secteur de la petite entreprise;

• la commercialisation sélective des produits issus des ressources fauniques;

• l'expansion des exportations spécialisées;

• l'écotourisme;

• la création de possibilités d'emplois dans la fonction publique pour les autochtones de la région afin de réduire les dépenses liées au recrutement et à la formation de fonctionnaires provenant du Sud;

• le partage des emplois;

• l'établissement d'horaires de travail flexibles.

Voilà les solutions auxquelles on en est arrivé après avoir passé plusieurs dizaines d'années à aborder autrement le développement économique. L'expérience qu'on a acquise est importante dans la mesure où elle aide à comprendre l'applicabilité des mesures énumérées ci-dessus. C'est pourquoi nous nous proposons maintenant d'examiner brièvement certaines approches adoptées par le passé.

7.1 L'ancienne conception du développement de l'économie du Nord

Depuis le début du XXe siècle, deux grandes tendances se dégagent dans les activités d'investissement public dans le développement du Nord, la première reposant sur le laisser-faire où l'État n'intervient pas et l'autre, sur l'aménagement d'infrastructures.

Depuis la Confédération jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, les cordons de la bourse fédérale ne se sont pour ainsi dire jamais dénoués pour les peuples autochtones du Nord. Ceux-ci ont reçu de petits montants, conformément aux obligations découlant des traités; on a assuré le maintien de l'ordre et, très occasionnellement, on a fait des dépenses à des fins de bienfaisance. L'esprit qui a caractérisé cette période de laisser-faire se résume à «laisser les Indiens

à leur condition d'Indiens», puisqu'on croyait alors à Ottawa qu'il valait mieux laisser les peuples autochtones du Nord subvenir à leurs propres besoins, comme ils l'avaient toujours fait. C'est d'ailleurs cet esprit qui a orienté l'action fédérale à l'égard de tous les citoyens, au Nord comme au Sud, autochtones ou non-autochtones, jusqu'aux transformations qui sont survenues au moment de la Deuxième Guerre mondiale et par la suite. Cependant, même pendant la crise économique, une minorité de personnes pensaient que l'État avait, entre autres responsabilités, celle d'atténuer les répercussions des bouleversements que subissaient les sociétés autochtones[172].

L'approche du laisser-faire a fini par céder la place à un nouvel esprit d'interventionnisme, qui a influencé la politique et les pratiques fédérales en matière de développement économique au cours des années 50 et au début des années 60. Dans la période qui a suivi immédiatement la guerre, on pensait généralement à Ottawa que les activités d'aménagement d'infrastructures financées au moyen de fonds publics stimuleraient les économies régionales en créant des emplois assez rapidement (surtout dans la construction) et en offrant à long terme un climat économique attrayant pour les promoteurs du secteur privé. Cette opinion était à la base de la politique générale de développement régional et reflétait en particulier la façon de voir des premiers ministres Louis Saint-Laurent et John Diefenbaker quant au développement du Nord. Selon leur vision des choses, il suffisait notamment d'amener une voie ferrée ou une route jusqu'à une mine ou de subventionner l'ouverture de cette mine pour que les autochtones accourent naturellement vers les nouveaux emplois ainsi créés. Or, malgré les programmes de formation parrainés par le gouvernement fédéral pour les autochtones du Nord, relativement peu d'autochtones ont trouvé un emploi permanent dans ces industries[173].

La politique de développement du Nord a connu son apogée lorsqu'a déferlé, dans les années 70, une vague de grands projets de mise en valeur de ressources non renouvelables. Il y a eu l'exploitation des sables bitumineux par Syncrude, les projets d'aménagements hydroélectriques du nord du Québec, la mine de zinc et de plomb de Nanisivik, dans les Territoires du Nord-Ouest, et les projets hydroélectriques du fleuve Nelson, au Manitoba, pour n'en citer que quelques-uns. En général, les gouvernements s'engageaient non seulement à fournir le soutien à l'infrastructure, mais encore accordaient différents types de subventions directes. Ainsi, les gouvernements offraient des stimulants fiscaux, adoptaient par l'intermédiaire de certains organismes gouvernementaux des règlements ayant pour effet de favoriser les habitants du Nord, fournissaient une aide à la recherche et au développement ainsi que des subventions directes pour encourager l'emploi et la formation dans la région, et adoptaient

parfois des règlements pour s'assurer que la région récolterait certains avantages socioéconomiques, par exemple, au chapitre de la formation et de la croissance des petites entreprises.

En matière de développement, ni les approches des années 50, ni celles des années 70 n'ont grandement contribué à l'essor des collectivités autochtones. La création de possibilités d'emplois rémunérés n'a profité qu'à un petit nombre d'autochtones. Qui plus est, malgré une certaine stimulation de l'activité des petites entreprises, les grands projets n'ont pour ainsi dire eu à court terme que des effets négatifs sur les collectivités voisines. Il existe, pour cela, différentes raisons qui tiennent au rythme nécessairement rapide de ces grands projets, à leur durée bien définie et à l'intérêt qu'ont les sociétés de «contenir» leurs activités dans le Nord en procédant à des achats centralisés et en faisant venir par avion la main-d'œuvre d'autres régions. Une réglementation peut atténuer ce dernier facteur, mais non sans faire perdre de leur influence aux populations locales et à leurs gouvernements. Il est difficile de tirer des méga-projets des avantages durables pour les collectivités locales[174]. Chaque emploi créé (que son titulaire soit autochtone ou non) nécessite l'injection de fonds considérables par les pouvoirs publics. En général, les entreprises attribuent un grand nombre de nouveaux postes à des travailleurs venus de l'extérieur, car, malgré les contraintes réglementaires, elles trouvent moins cher de faire venir des travailleurs déjà formés que de recruter, de former et de conserver à leur poste des travailleurs de la région. De plus, si l'on considère l'importance accordée actuellement à la réduction du déficit et des dépenses publiques, il est difficile dans les années 90 d'envisager la possibilité de soutenir l'industrie privée par des subventions publiques massives, comme on l'a fait dans les années 70 et 80, lorsque forer uniquement pour obtenir des subventions du Programme énergétique national de l'époque était une pratique courante. La gamme des options s'est spectaculairement rétrécie.

7.2 L'économie du Nord contemporaine

À notre avis, les années 90 marquent le début d'une phase plus réaliste et plus créative en ce qui concerne la planification du développement économique dans le Nord. Les deux gouvernements territoriaux, par exemple, ont récemment étudié les problèmes particuliers à leur économie respective et en sont arrivés à des conclusions largement similaires[175].

Les années 90 sont caractérisées par la conjugaison d'un certain nombre de facteurs, qui présentent un défi de taille pour les autochtones du Nord et l'ensemble du Canada. En voici quelques-uns:

• le chômage et le sous-emploi dans certains secteurs clés de l'économie nordique, en particulier dans les petites collectivités à prédominance autochtone;

• les perspectives toujours limitées de développement économique et d'emploi axés sur l'utilisation des ressources non renouvelables;

• les restrictions financières du gouvernement avec, en corrolaire, la réduction des dépenses et de l'investissement directs, de même que la disparition des possibilités d'emploi auprès du plus gros employeur, l'administration publique;

• les coûts par habitant de la mise en œuvre des programmes publics dans les domaines du logement, de la santé, de l'éducation et des services sociaux, qui sont les plus élevés au Canada;

• la jeunesse et la croissance rapide de la population ainsi que la nécessité de trouver à cette dernière une activité productive;

• la mise en évidence des problèmes environnementaux dans le Nord et le besoin d'instaurer un développement durable basé à la fois sur les connaissances scientifiques et le savoir ancestral;

• la prise de conscience du potentiel qu'offrent les ressources renouvelables sous-utilisées dans certains secteurs de l'économie traditionnelle;

• le transfert graduel du pouvoir politique aux régions nordiques et la création de nouvelles institutions publiques dans le Nord;

• la stabilisation du régime de réglementation de l'utilisation des ressources associée au développement politique et à l'autonomie gouvernementale des autochtones.

Nous sommes en faveur d'une intervention stratégique visant à assurer un appui aux collectivités viables et à promouvoir une économie diversifiée reposant à la fois sur des emplois rémunérés et l'exploitation de ressources renouvelables. Grâce au règlement de leurs revendications territoriales et aux gouvernements autonomes qui se mettent en place, les peuples autochtones du Nord ont l'occasion de rétablir l'économie mixte traditionnelle des régions éloignées où l'utilisation directe des ressources naturelles représente une

dimension essentielle de leur vie.

Les habitants du Nord peuvent véritablement faire œuvre de pionniers en trouvant des solutions à des problèmes, qui sont aussi ceux de nombreux pays industrialisés: pression accrue sur les dépenses publiques, concurrence mondiale menant à un «nivellement par le bas» des revenus et, pour les États, capacité moindre d'intervenir par des règlements ou des emprunts pour créer le plein emploi.

7.3 L'utilité des aliments du terroir

[TRADUCTION] La plupart des Cris, pour qui la chasse est un mode de vie, trouveraient inadmissible qu'on ne voie dans cette activité qu'un moyen de subsistance et qu'on lui attribue une valeur marchande. Le chasseur éprouve le sentiment en quelque sorte religieux de vivre en harmonie avec la forêt et les animaux. […] La chasse lui procure aussi un emploi en même temps qu'elle le rend conscient de sa dignité et de son indépendance. Cela n'empêche pas qu'on puisse y associer un revenu[176].

Il existe plusieurs raisons fondamentales qui expliquent l'importance qu'accordent les autochtones du Nord aux aliments du terroir, ainsi qu'au système interne qui en sous-tend la production et la consommation, et cela va au-delà des habitudes alimentaires traditionnelles et des préférences. La première de ces raisons est liée à la valeur nutritive de cette nourriture (voir le chapitre 3 du volume 3).

En général, la nourriture récoltée dans le Nord est beaucoup plus riche en protéines que les viandes importées du sud du Canada, tout en ayant une teneur inférieure en gras. Par exemple, la viande de phoque contient 32% de protéines et 2% de gras et celle de caribou, 27% de protéines et 1% de gras. Or, pour le bœuf, on compte 17% de protéines mais 23% de gras. Par ailleurs, le gras contenu non seulement dans les mammifères marins et les poissons, mais aussi dans le castor, le rat musqué, l'ours polaire et le caribou, est moins saturé que celui du bœuf et d'autres viandes du Sud. Le taux de fer et de calcium, de même que d'autres éléments nutritifs essentiels comme la vitamine A, la vitamine C, la thiamine et la riboflavine, est beaucoup plus élevé dans les aliments locaux. Les changements qui se sont opérés dans l'alimentation des Inuit, des Métis et des membres des Premières nations, qui consomment désormais une plus grande quantité d'aliments provenant du Sud, se sont traduits par un accroissement notable de la fréquence des caries dentaires, de l'obésité, des carences en fer et en vitamine A et, enfin, du diabète[177].

Les aliments du terroir sont d'ordinaire plus économiques que les aliments importés achetés en magasin, surtout si l'on tient compte de leur valeur nutritive[178]. De plus, la nourriture locale et sa récolte revêtent une très grande valeur culturelle. Les relations sociales à la base de la production d'aliments dans l'économie traditionnelle sont essentielles au fonctionnement de cette économie, et le partage de la nourriture au sein du ménage, ainsi que dans la famille étendue et dans la collectivité, est l'un des principaux moyens de renforcer ces relations sociales.

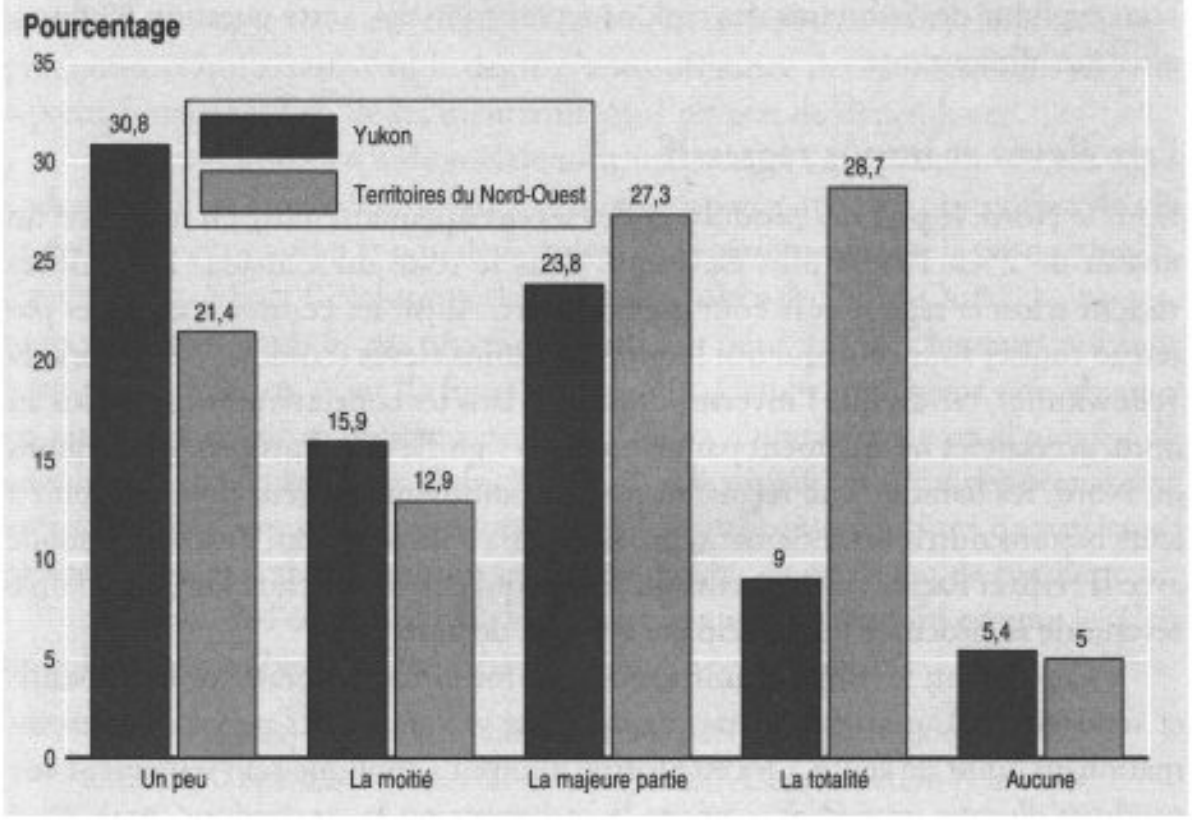
Enfin, de plus en plus de faits témoignent de l'importance de la chasse, de la cueillette et de la pêche pour le revenu des ménages. Par exemple, dans les Territoires du Nord-Ouest, plus de la moitié des autochtones déclarent que toute leur nourriture ou presque provient de cette source (voir Figure 6.7).

Comme nous l'avons déjà signalé, les autochtones qui récoltent les ressources fauniques ont besoin, pour continuer de le faire, d'un revenu en espèces relativement modeste mais stable. Cela est vrai depuis des dizaines d'années, mais la situation s'est aggravée du fait que le prix de la fourrure diminue (ou fluctue dangereusement), alors que celui du matériel et des fournitures nécessaires à la récolte des ressources fauniques ne cesse d'augmenter. En ce domaine, il est nécessaire de prendre des mesures stratégiques concrètes, tout en prévoyant une augmentation (ou une réaffectation) des dépenses publiques et en redoublant d'attention dans l'élaboration des programmes.

7.4 Le soutien de l'économie mixte traditionnelle

Si l'économie mixte puise dans les salaires et les revenus de la petite entreprise une partie du numéraire qui lui est nécessaire, elle a aussi besoin de subventions des pouvoirs publics. Dans notre analyse de la situation économique des autochtones (voir le chapitre 5 du volume 2), nous affirmons qu'il est possible d'utiliser de manière plus dynamique et plus constructive les programmes de soutien du revenu comme l'aide sociale ou le régime d'assurance-chômage en les mettant au service de l'expansion économique des collectivités autochtones. Nous recommandons l'adoption d'une nouvelle approche globale permettant de trouver des façons ingénieuses d'utiliser le programme d'aide sociale, qui doit être géré par les collectivités autochtones.

FIGURE 6.7
Part de la nourriture obtenue au moyen de la chasse et de la pêche, 1991



Note : Il s'agit du pourcentage de la population de 15 ans et plus s'identifiant comme autochtone, vivant dans les territoires, qui se nourrit (viande, poisson, gibier à plumes) grâce à la chasse et à la pêche.

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, nº 89-533 au catalogue, 1993.

L'un des moyens consisterait, selon nous, à intégrer les programmes d'aide sociale aux programmes de soutien du revenu pour ceux qui pratiquent la récolte. L'un des objectifs essentiels de toute réforme de la sécurité sociale dans le Nord serait de permettre aux autochtones de chasser pour fournir certaines denrées alimentaires aux collectivités, puis de conditionner, de transformer et d'exporter les produits de cette chasse afin de créer des emplois pour les autochtones. Dans des collectivités où les chasseurs et les trappeurs représentent toujours un fort pourcentage des assistés sociaux, comme c'est le cas dans les Territoires du Nord-Ouest, il s'agit là d'une question particulièrement cruciale[179].

Certaines régions du Nord ont une longueur d'avance dans ce domaine (par exemple dans le Nord québécois, où il existe des programmes bien établis de soutien du revenu des chasseurs et des trappeurs), mais il serait possible de mieux appuyer l'économie mixte traditionnelle partout dans le Nord. Comme nous l'ont expliqué des habitants des régions septentrionales, cette question renferme plusieurs dimensions.

Prix élevés et impôt régressif

Dans le Nord, le prix des produits et des services peut atteindre en moyenne un niveau de 25 à 100% plus élevé que dans le reste du Canada. Les chiffres varient selon la région et le coût du transport. Ainsi, les centres accessibles par réseau routier sont ceux qui ont les prix les moins élevés (comme Whitehorse et Yellowknife), tandis que l'inverse se produit dans les collectivités situées plus au nord, accessibles uniquement par avion. Cela signifie que dans certaines régions du Nord, les habitants ne reçoivent pas suffisamment d'argent pour subvenir à leurs besoins nutritifs fondamentaux. Dans une telle situation, c'est le lien solide avec la terre et l'accès aux aliments du terroir qui permettent aux familles à faible revenu de se procurer les principales denrées de base.

Cependant, les impôts uniformes, comme la taxe fédérale sur les produits et services (TPS), ne tiennent pas compte des variations des prix à la consommation au point de vente. Or cette forme d'impôt s'applique non seulement aux produits d'usage immédiat, comme le carburant ou les munitions, mais aussi aux biens d'équipement utilisés par les chasseurs ou les trappeurs, comme les motoneiges ou les moteurs hors bord.

Les contribuables à faible revenu peuvent obtenir le remboursement des impôts qu'ils versent, mais ce remboursement leur permet de n'en récupérer qu'une partie et ne tient pas compte du coût réel des produits. Quant aux impôts provinciaux, ils ne font l'objet d'aucun remboursement. La cherté de la vie dans le Nord est donc encore accentuée par les taxes perçues au point de vente. Pour la Société Makivik, le régime fiscal constitue:

[TRADUCTION] l'un des obstacles les plus sérieux auxquels les Inuit du Québec se heurtent dans leurs efforts de développement. [La Société Makivik affirme que,] si l'on tient compte des prix plus élevés et du pouvoir d'achat réel, le taux d'imposition réel peut dépasser 30%.

Société Makivik
Montréal (Québec)

29 novembre 1993

Les utilisations novatrices de l'aide sociale

Dans de nombreuses collectivités septentrionales, les prestations d'aide sociale ou de chômage constituent une source importante d'appui à l'économie mixte traditionnelle, en particulier dans le Nord rural. Les prestations d'aide sociale servent d'appoint à la valeur des aliments du terroir, dont elles subventionnent souvent de manière directe la collecte. En fait, ceux qui ont la possibilité de récolter des aliments traditionnels ont tendance à moins dépendre de l'aide sociale[180]. Compte tenu des effets positifs de cette activité, il faut concevoir des programmes qui accroissent le degré d'autosuffisance des habitants des régions septentrionales au lieu de les maintenir dans un état de dépendance.

Les programmes d'aide sociale sont mal adaptés aux besoins de ceux qui s'adonnent à la récolte des ressources fauniques parce que leur objectif est de stimuler la consommation et non de favoriser l'investissement dans la production[181]. Par exemple, à Fort Resolution, dans les Territoires du Nord-Ouest, les prestations sociales n'assurent pas un revenu suffisant pour que les chasseurs puissent partir en expédition pour de longues périodes. Ceux-ci affirment que, de plus en plus, ils doivent se limiter à des expéditions d'une journée ou d'une fin de semaine[182]. La pénurie d'emplois rémunérés et le niveau minimal des prestations sociales empêchent de nombreuses familles autochtones du Nord de participer pleinement aux activités traditionnelles de chasse, de pêche ou de cueillette.

Au cours de l'élaboration de leur programme de soutien du revenu, les Cris de la baie James (Nord québécois) ont observé ce qui suit.

[TRADUCTION] Si l'on veut aider au maintien de la production de subsistance, il faut des mesures d'encouragement. La production et la vente des fourrures, sous-produits d'activités de subsistance, jouaient ce rôle incitatif à l'époque où le marché de la fourrure était viable[183].

Depuis que l'Europe a interdit l'importation de la fourrure de phoque et, de manière générale, depuis que les ventes de fourrure ont chuté, cette source de revenu est devenue pratiquement inexistante. Les freins inhérents au régime actuel d'aide sociale dissuadent les autochtones d'exercer des activités traditionnelles, notamment parce que le régime interdit aux assistés sociaux de tirer un revenu du produit de ces activités et parce que le système de paiement mensuel les empêche de passer de longues périodes en forêt.

La Première nation des Omushkegowuks, qui vit sur le côté ontarien de la baie James, a décidé de sauver son secteur traditionnel en proposant des modifications très précises au régime d'aide sociale[184]. Contrairement aux Cris du Québec, les Cris du nord de l'Ontario n'ont pas signé d'entente de règlement des revendications territoriales qui leur permettrait d'établir un programme autonome de soutien du revenu destiné aux chasseurs et aux trappeurs. L'Omushkegowuk Harvesters' Association a l'intention d'arriver aux mêmes résultats en luttant contre les effets négatif de l'aide sociale sur ce secteur d'activité. Dans son programme de soutien du revenu aux exploitants des ressources fauniques, elle propose d'utiliser des fonds de l'aide sociale pour procurer un revenu supplémentaire aux familles et aux personnes qui exercent ces activités à plein temps (soit un minimum de 120 jours par an). Ces fonds prendraient la forme de subventions et leur fourniraient un moyen de financer leurs activités, tout en leur assurant un revenu saisonnier durant les longues périodes passées en forêt. Selon l'Omushkegowuk Harvesters' Association, ce programme doit s'intégrer à d'autres programmes visant la commercialisation des produits, la gestion des ressources, l'aide aux transports et la mise en place d'écoles dans les régions éloignées pour les enfants des exploitants des ressources fauniques. (On trouvera plus loin une description détaillée des programmes de soutien du revenu des chasseurs et trappeurs de la baie James et du Nord québécois et du Programme de soutien du revenu des exploitants des ressources fauniques du Nunavut.)

Dans l'Arctique, la Baffin Region Inuit Association (BRIA) a adopté une approche plus globale[185]. Elle a conçu une stratégie et un plan de développement économique qui s'étendraient jusqu'à la naissance du Nunavut, soit en 1999. Collaborant étroitement avec les gouvernements et d'autres organisations inuit à la réorientation et à la restructuration des programmes disponibles, dont le programme d'aide sociale, la BRIA a proposé d'établir un système qui permettrait d'affecter les fonds de ces programmes au démarrage de projets d'auto-assistance, qui mèneront à un degré plus élevé d'autonomie. Ce plan tient compte des multiples problèmes sociaux causés par l'affaiblissement d'une économie fondée sur la chasse, qui assurait aux Inuit l'autosuffisance. Le plan a pour objectif la satisfaction des besoins élémentaires et présume que la chasse et la production d'aliments du terroir généreront au moins 20% de l'activité économique de la région.

La BRIA compte arriver à un taux de participation à la vie active de 80% dans le secteur des emplois salariés et dans le secteur traditionel. Dans son plan, la

BRIA propose de remplacer le taux actuel de dépendance à l'égard de l'aide sociale, soit 60%, par un taux de participation de 60%, grâce aux emplois créés dans le secteur privé, principalement par les petites ou les micro-entreprises familiales inuit, et aux activités dérivées du secteur traditionnel (la chasse, la transformation des produits de la chasse, l'industrie du vêtement en fourrure de phoque, la couture et la production artisanale, la sculpture et divers types de production artistique). Les fonds de ces programmes, ajoutés à ceux versés comme indemnisation dans le cadre de l'entente définitive du Nunavut, devraient être mis à la disposition des Inuit de façon à leur donner la possibilité de construire une société forte et moderne tout en préservant leur richesse culturelle.

Plusieurs organisations autochtones proposent d'étudier activement les moyens d'employer de manière novatrice les fonds de l'aide sociale[186]. Nous appuyons cette proposition et formulons un certain nombre de recommandations à ce sujet dans le chapitre 5 du volume 2, que nous consacrons au développement économique. Grâce à des programmes tels que ceux-ci, un nombre plus grand d'autochtones du Nord pourraient chasser, pêcher et piéger et, ce faisant, contribuer activement au bien-être économique de leurs collectivités et à la satisfaction de leurs besoins alimentaires.

Une assurance-chômage repensée

L'assurance-chômage constitue aussi un important élément de l'économie mixte traditionnelle. Ainsi, on y a recours dans une certaine mesure pour soutenir les pêches en mer. Dans le secteur des pêches, les gens qui travaillent pendant la période requise sont admissibles à l'assurance-chômage[187], ce qui est toutefois impossible pour un grand nombre de pêcheurs autochtones du Nord. Toby Andersen, négociateur en chef de l'Association des Inuit du Labrador pour les revendications territoriales, explique la situation de la manière suivante:

[TRADUCTION] On regarde par la fenêtre et on se demande pourquoi nos pêcheurs ne sont pas au travail. C'est à cause de la glace, que diable! Ils ne peuvent tendre leurs filets. Pour tous nos pêcheurs, ici à Makkovik, les prestations d'assurance-chômage ont pris fin le 15 mai, comme à chaque année. Pourquoi? Parce qu'on est censé pêcher. On nous impose une politique d'assurance-chômage qui est normalisée ou obligatoire d'un bout à l'autre du Canada. Aucune exception n'est prévue pour le nord du Labrador, qui est une région unique en son genre où vit une société autochtone.

À notre connaissance, quand les glaces viennent jusqu'à la côte et qu'elles frappent l'extrême-sud du Labrador et la partie septentrionale de l'île de Terre-Neuve, empêchant les pêcheurs de mettre leurs engins à l'eau parce que les glaces recouvrent les baies et bloquent les bateaux, Ottawa leur verse des prestations d'assurance-chômage. Nos pêcheurs n'y ont pas droit. Est-ce que ce n'est pas de la discrimination?

Toby Andersen
Négociateur en chef, Association des Inuit du Labrador
Makkovik, Labrador (Terre-Neuve)
15 juin 1992

Avec un taux de chômage de 70% dans certaines collectivités, un grand nombre d'habitants du Nord n'ont jamais eu la possibilité de travailler pendant le nombre de semaines requis pour être admissibles à l'assurance-chômage. Les propositions visant à étendre l'assurance-chômage aux emplois inhabituels, y compris le travail indépendant des autochtones qui pratiquent le piégeage et la récolte de ressources fauniques, reçoivent un vaste appui parmi les représentants autochtones. Par exemple, l'Inuit Tapirisat du Canada, l'Association des Inuit du Labrador, le Ralliement national des Métis, la Native Women's Association of Canada et le Congrès des peuples autochtones ont tous appuyé publiquement des propositions visant à inclure aux fins de l'assurance-chômage les emplois inhabituels propres au mode de vie autochtone.

Le Parlement a récemment adopté une loi modifiant le régime d'assurance-chômage[188]. Le nouveau programme d'assurance-emploi, tout en étant avantageux pour les autochtones du Nord à certains égards, ne répond pas à leurs besoins sous d'autres aspects. Les bénéficiaires pourront gagner jusqu'à 50$ par semaine sans que leurs prestations ne s'en trouvent réduites. De plus, la période d'admissibilité sera mesurée en heures plutôt qu'en semaines, de sorte que les travailleurs saisonniers et les personnes occupant plus d'un emploi ou travaillant à temps partiel pourront devenir admissibles plus rapidement que par le passé.

Des mesures souples comme celles-ci conviennent aux collectivités autochtones du Nord largement tributaires des industries familiales, de courtes périodes de travail intermittent et d'activités saisonnières axées sur les ressources dont la durée, pour des raisons liées aux caractéristiques géographiques et au climat, n'atteint souvent pas les 12 semaines requises auparavant pour être admissibles. Or, le travail saisonnier constitue aux yeux de nombreux autochtones du Nord un apport inestimable à leur économie

locale et régionale, en ceci qu'il contient le germe d'une activité économique plus intense pour les années à venir (par exemple dans le domaine touristique).

Cependant, les prestations ont été réduites en vertu du nouveau texte législatif. On n'a pas tenu compte du fait que le coût de la vie est plus élevé dans le Nord, et l'exigence selon laquelle les nouveaux venus sur le marché du travail doivent travailler un plus grand nombre d'heures pour être admissibles nuira aux jeunes autochtones. À notre avis, les prestations d'assurance-emploi doivent tenir compte du coût de la vie dans le Nord, plus élevé que partout ailleurs. Dans cette région de fort chômage, les gens ne devraient pas être doublement pénalisés par la cherté qu'on y trouve. La Commission est d'avis que la Commission d'assurance-emploi devrait envisager de recommander le versement d'indemnités appropriées au coût de la vie dans son rapport au Parlement portant sur la mise en œuvre par étapes des réformes prévues (qui devrait être publié en décembre 1998).

Nous croyons qu'il est aussi possible d'intégrer les partenariats générateurs d'emplois prévus par le gouvernement fédéral — qui permettront aux groupes de prestataires d'assurance-emploi de travailler en collaboration avec des organismes communautaires — et son Fonds transitoire pour la création d'emplois dans les régions où le chômage est élevé, doté d'un budget de 300 millions de dollars répartis sur trois ans, avec nos recommandations portant sur les utilisations novatrices des fonds d'aide sociale dont bénéficient les collectivités. Ces deux approches prônent une forte participation locale, notamment celle des organisations du secteur privé. Nous notons également que le Fonds pour la création d'emplois pourrait servir à financer l'initiative de développement économique du Nord de l'Ontario et des secteurs stratégiques tels que le tourisme. (Voir le chapitre 5 du volume 2 et, plus particulièrement, notre exposé sur les solutions de rechange au soutien du revenu.)

Nombre d'intervenants nous ont parlé de l'inéquité apparente des pratiques fédérales et provinciales dans différentes industries. Alors que l'agriculture, par exemple, est fortement subventionnée grâce à un éventail de mesures adaptées, peu de mesures ont été prises pour soutenir l'économie mixte traditionnelle lorsqu'elle a été menacée.

Les Inuit ont signalé que, lorsque leur industrie s'est effondrée par suite du mouvement international contre la chasse au blanchon, les chasseurs de phoques n'ont reçu aucune indemnité pour les dédommager de leurs pertes. Les Inuit se servaient de l'argent que leur rapportait la vente des peaux pour acheter du matériel et aller, dans les terres, pratiquer tous les types de chasse.

Lorsqu'ils n'ont plus bénéficié de ce revenu, les Inuit n'ont plus été en mesure d'acheter du matériel pour entreprendre des expéditions de chasse aussi souvent qu'ils le souhaitaient[189].

Un autre problème est survenu lors de la mise en œuvre du moratoire de la pêche de la morue du Nord, programme institué en 1993 pour indemniser les pêcheurs touchés par l'interdiction de pêcher. Des intervenants ont dit à la Commission que les Inuit de Nain, au Labrador, avaient souffert du déclin des stocks de morue avant qui que ce soit d'autre dans la province, mais qu'ils ont été exclus du mécanisme d'indemnisation.

Les peuples autochtones du nord du Québec, où des programmes de soutien du revenu des chasseurs ont vu le jour par suite d'ententes visant le règlement de revendications, se trouvent dans une position plus stable. Ceux des Territoires du Nord-Ouest ont eu accès pendant de nombreuses années à différentes mesures de soutien de l'économie mixte traditionnelle, dont des programmes d'achat de fourrures et des subventions publiques pour la chasse et le piégeage versées par l'intermédiaire d'associations de chasseurs et de trappeurs à l'échelle des collectivités. Mais les programmes du Québec n'ont pas d'équivalent dans les autres régions du Canada.

Le moment est venu de s'attaquer de manière constructive aux problèmes variés auxquels font face les peuples autochtones du Nord qui tentent de gagner leur vie dans le secteur traditionnel. Au Canada, l'assurance-chômage a été utilisée pendant de nombreuses années à titre de subvention modulée à l'intention des travailleurs des industries dont les besoins de main-d'œuvre obéissent à des cycles saisonniers. Ce rôle du régime d'assurance-chômage a été remis en question. Cependant, c'est en parallèle avec l'aide sociale qu'il convient d'examiner l'assurance-chômage afin de trouver aussi les moyens de favoriser une autosuffisance accrue dans les régions du pays où les suppléments de revenu constitueront, sous une forme ou une autre, un élément permanent de l'économie pour une large part de la main-d'œuvre. Cette restructuration aura sur le plan économique et social une incidence beaucoup plus favorable que la poursuite du programme d'aide sociale.

Programmes de soutien du revenu des chasseurs et des trappeurs

À l'heure actuelle, deux programmes de soutien du revenu des chasseurs et des trappeurs sont en vigueur dans le nord du Canada et un autre en est à l'étape de la planification.

La Convention de la Baie James et du Nord québécois, ratifiée par les Cris et les Inuit, a permis de créer les premiers programmes visant à soutenir la récolte des ressources fauniques d'une manière directe et systématique. Les Cris et les Inuit ont élaboré deux programmes qui, tout en étant légèrement différents, semblent l'un et l'autre fonctionner dans l'intérêt des bénéficiaires des ententes portant sur les revendications[190].

Ces programmes offrent une meilleure solution au manque d'argent que l'aide sociale qui peut porter atteinte à l'estime de soi. Les programmes de soutien du revenu des chasseurs et des trappeurs:

[TRADUCTION] procurent un puissant multiplicateur de revenus grâce à la production d'aliments et stimulent le développement économique des collectivités en versant de l'argent directement aux membres de la collectivité qui en ont besoin et qui le dépenseront fort probablement dans la collectivité même. De surcroît, tout porte à croire que ces programmes entraînent des coûts moins élevés que tous les autres programmes[191].

> L'économie traditionnelle peut absorber un bassin de main-d'œuvre relativement vaste à des niveaux de salaires relativement élevés, pourvu que l'on ne dépasse pas la capacité de tolérance à long terme de l'environnement. De plus, aucun autre secteur de l'économie ne semble pouvoir stimuler l'emploi au cours des 10 prochaines années au rythme nécessaire pour fournir des emplois à la population en pleine expansion.
>
> *Source:* N.C. Quigley et N.J. McBride, «The Structure of an Arctic Microeconomy: The Traditional Sector in Community Economic Development» dans *Arctic*, vol. 40, no 3, septembre 1987, p. 209. Traduction.

Le Programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs et aux trappeurs cris

Le programme de soutien du revenu des Cris du Québec est un programme de soutien de la production s'adressant aux chasseurs et aux trappeurs, en vertu duquel des montants leur sont versés en fonction du temps passé à pratiquer leurs activités[192]. Créé en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, ce programme reconnaît l'importance de l'économie mixte et vise à offrir un soutien financier au moyen d'une structure semblable à un impôt négatif garantissant un niveau de revenu minimal déterminé en fonction des besoins de la famille. De plus, les autochtones qui récoltent des ressources fauniques touchent une indemnité quotidienne qui varie en fonction du nombre

de jours consacrés à cette activité. Pour être admissibles au programme, ils doivent cependant respecter certaines conditions: pratiquer cette activité pendant au moins 120 jours, y consacrer davantage de temps qu'à un emploi rémunéré et en retirer un revenu moindre que les gains découlant d'un travail rémunéré[193].

En 1992-1993, le revenu garanti se chiffrait à 3240$ pour le chef de l'«unité de bénéficiaires» (la famille définie au sens large) et un montant supplémentaire de 3 240$ pour son conjoint. Le bénéficiaire peut aussi toucher une indemnité quotidienne de 38,27$ sur 240 jours au maximum. Toutefois, si ses gains provenant d'un emploi rémunéré sont supérieurs au revenu annuel garanti, ce revenu est réduit d'un montant correspondant à 40% de ses gains salariaux. Par exemple, un autochtone récoltant des ressources fauniques et touchant un revenu de 5000$ dans l'économie salariale verrait son revenu annuel garanti diminuer de 2000$ (40% de 5000$). Les montants sont versés à l'avance pour permettre aux autochtones de faire leurs préparatifs et de se procurer le matériel nécessaire pour leurs activités de récolte. Les coûts liés au programme se sont élevés à 14,8 millions de dollars en 1992, selon l'Office de la sécurité du revenu des chasseurs et trappeurs cris. Des suppléments de revenu ont été versés à 1214 unités de bénéficiaires représentant 3018 personnes, pour une moyenne de 11719$ par unité en 1991-1992[194].

Les niveaux de revenu de base, les indemnités quotidiennes et les pourcentages de compensation peuvent tous être rajustés en fonction de différentes conditions. Le Programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs et aux trappeurs cris présente certaines particularités importantes: les Cris participent directement à la conception du programme; celui-ci reconnaît et soutient une activité économique qui donne lieu à un travail valable et contribue à une économie diversifiée en harmonie avec la terre, les saisons et les gens qui vivent et travaillent dans ces collectivités.

Le programme de soutien du revenu des chasseurs du Nord québécois

Ce programme, établi par les Inuit, géré par l'Administration régionale Kativik et les collectivités inuit participantes et financé par le ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec, sert à l'achat d'aliments récoltés sur place. Ces aliments sont ensuite distribués gratuitement aux Inuit qui vivent dans le Nord mais qui ne peuvent chasser, et à ceux qui vivent dans le Sud. Le programme conçu par les Inuit eux-mêmes permet aussi d'acheter des biens d'équipement servant à la récolte, par exemple, des bateaux utilisés en commun. Dans son rapport annuel de 1992, le programme a fait état d'un budget de trois millions

de dollars. Nettement plus limité que le programme établi par les Cris, le programme qui s'adresse aux Inuit [TRADUCTION] «touche relativement peu de personnes dans les collectivités admissibles», mais il vient en aide à «ceux qui sont le plus dans le besoin et à ceux qui ont une production excédentaire à vendre»[195].

Le contraste entre le programme conçu par les Inuit et celui que les Cris ont mis au point est très intéressant. Essentiellement, le programme des Cris indemnise les gens qui se rendent en terres éloignées, peu importe ce qu'ils font des produits découlant des activités qu'ils y mènent; en revanche, les Inuit incitent les chasseurs à rapporter ces produits dans les collectivités et à veiller à ce qu'ils soient partagés entre ceux qui le souhaitent. Un intervenant a signalé ce qui suit:

[TRADUCTION] Les deux […] modèles décrits ci-dessus sont très différents l'un de l'autre et ils reflètent des différences dans la culture et le patrimoine des deux peuples autochtones visés. Aucun programme n'est meilleur que l'autre, car chacun vise un objectif qui répond particulièrement aux besoins du groupe pour lequel il a été créé[196].

Le Programme de soutien du revenu des exploitants des ressources fauniques du Nunavut

Plus récent que les programmes en vigueur dans le nord du Québec, ce programme se trouve en quelque sorte à un stade expérimental, car il en est aux premières étapes de mise en œuvre. Il ne figurait pas dans l'entente sur les revendications territoriales globales, de sorte que sa survie est beaucoup moins sûre que celle des programmes s'adressant aux Cris et aux Inuit du nord du Québec. Paul Okalik, directeur de la mise en œuvre de la Nunavut Tungavik, a tenu les propos suivants à nos audiences publiques:

[TRADUCTION] Dans les négociations initiales de la Nunavut Tungavik portant sur la revendication territoriale, nous avons tenté d'obtenir un programme semblable à celui des Cris de la baie James, mais nous n'avons pas réussi à convaincre le gouvernement sur ce point. Cependant, nous avons décidé de nous servir de notre argent pour créer notre propre programme. […] Le gouvernement fédéral n'a pris absolument aucun engagement.

Paul Okalik
Directeur, Nunavut Tungavik
Montréal (Québec), 29 novembre 1993

La Nunavut Tungavik et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest se partagent les coûts du programme du Nunavut pendant les cinq premières années d'activité. Le programme prévoit le versement de montants forfaitaires (pouvant atteindre 15000$) à un nombre limité de chasseurs à temps plein afin de les aider à assumer le coût du matériel, de l'essence et des fournitures. Dans le dessein de favoriser une distribution des fonds aussi large que possible, chaque chasseur est autorisé à recevoir de l'aide une seule fois pendant la période initiale de cinq ans. Jusqu'à présent, le programme n'a guère la latitude nécessaire pour devenir plus qu'un fonds d'investissement et de fonctionnement à l'intention de tous les chasseurs à plein temps et, de ce fait, il ne possède pas la perspective à long terme qui caractérise le programme de soutien du revenu s'adressant aux Cris et aux Inuit du nord du Québec[197]. Le programme de récolte des ressources fauniques du Nunavut remplacera les différents programmes actuellement administrés par le gouvernement territorial.

Force nous est de reconnaître que, même si le Canada semble un chef de file mondial dans la mise en place de programmes efficaces de soutien des chasseurs et des trappeurs[198], il lui reste encore beaucoup à apprendre quant aux stratégies à adopter dans des situations particulières. Les peuples et les nations autochtones ainsi que les habitants des régions visées doivent avoir leur mot à dire dans la conception des programmes si l'on veut que ceux-ci soient adaptées à leur situation économique. En effet, même si ces programmes peuvent tous prévoir une combinaison particulière de mesures de soutien du revenu, de stimulants et de dispositions réglementaires, de nombreuses variantes demeurent possibles.

Compte tenu des réalités inhérentes à la vie et au travail dans le Nord, nous arrivons à la conclusion que le moment est venu de revoir la structure, la pertinence et les buts fondamentaux des programmes d'aide sociale et d'appoint du revenu dans le Nord. (Le chapitre 5 du volume 2 examine les liens entre l'aide sociale et les droits collectifs et individuels.)

Recommandations

La Commission recommande:

4.6.12

Que les gouvernements fédéral et territoriaux créent un groupe de travail, au sein duquel les autochtones seraient fortement représentés, chargé d'examiner

tous les programmes d'aide sociale et de supplément du revenu en vigueur dans l'ensemble du Nord territorial, dans le but de restructurer ces programmes pour en faire des instruments efficaces pour la promotion d'une économie mixte et le soutien de collectivités viables, largement autosuffisantes.

4.6.13

Que les gouvernements territoriaux, sur la base des travaux du groupe de travail dont la création est recommandée au paragraphe 4.6.12 et prenant acte des transformations profondes que connaissent actuellement la structure et l'administration des programmes d'aide sociale partout au Canada, prennent, en consultation avec les gouvernements fédéral et provinciaux, l'initiative de créer pour le Nord un cadre de politique sociale dont la flexibilité permettrait d'affecter un montant correspondant
aux fonds actuellement consacrés à l'aide sociale pour créer des emplois dans les collectivités et offrir des suppléments du revenu relié à l'emploi dans les collectivités ou à la production et à la récolte traditionnelles.

4.6.14

Que l'on modifie la législation sur l'assurance-emploi et l'aide sociale pour tenir compte des différences particulières dans les habitudes d'emploi, du niveau élevé du coût de la vie, des délais administratifs attribuables aux longues distances entre les collectivités et d'autres facteurs propres à l'économie du Nord.

L'importance du segment salarial

On a tendance à surestimer l'importance du segment salarial dans l'économie mixte traditionnelle parce que l'activité économique est plus directement et plus systématiquement quantifiable que l'activité traditionnelle[199]. Toutefois, il est clair que, pour offrir aux autochtones des possibilités d'emplois salariés qui leur conviennent, il faut agir avec autant de vigueur qu'on l'a fait pour créer des programmes à l'intention de ceux qui exercent une activité traditionnelle. L'économie mixte traditionnelle peut être prospère lorsque ceux qui y participent sont en mesure d'occuper un emploi salarié compatible avec leurs activités de récolte des ressources de la terre.

Dans la plupart des régions du Nord aujourd'hui, la fonction publique, la petite entreprise (en général de service), le secteur minier et celui des ressources renouvelables sont les principales sources d'emploi. Nous examinons ci-après

les perspectives et les problèmes du secteur minier et des industries axées sur les ressources renouvelables. Puis nous nous penchons sur la question de l'emploi dans la fonction publique. Rappelons que nous avons abordé le rôle de la petite entreprise dans le chapitre 5 du volume 2.

Le secteur minier

Après la fonction publique, le secteur minier constitue la source la plus importante d'emplois salariés dans le Nord. (Nous avons dressé l'inventaire des éléments qui permettraient d'améliorer la participation des autochtones à ce secteur dans le chapitre 5 du volume 2.) Cette activité du secteur privé est celle qui, au Nord, produit le plus de biens et génère le plus de recettes à l'exportation[200]. Pourtant, ce secteur n'a pas constitué jusqu'ici une grosse source d'emplois pour les autochtones du Nord. Par exemple, dans les Territoires du Nord-Ouest, la mine de Royal Oak Giant, située près de Yellowknife et du village déné de Dettah (où le taux de chômage stagne à 90%), n'occupe que 3% d'autochtones; la mine d'or de Ptarmigan, exploitée par Treminco Resources, compte 4% d'autochtones parmi ses effectifs, et chez Nerco Con, aux abords de Yellowknife, la main-d'œuvre autochtone n'a jamais dépassé les 6%[201].

Les autochtones du Nord extraient des minéraux depuis des siècles. Les Inuit, par exemple, pratiquaient l'extraction de la stéatite, qu'ils échangeaient et utilisaient pour fabriquer des ustensiles de cuisine, des lampes et des perles, ainsi que celle du cuivre, qu'ils travaillaient au marteau pour en faire des couteaux, des objets décoratifs et d'autres articles[202]. Au fil des siècles, les Européens venus dans le Nord se sont intéressés aux ressources minières qui s'y trouvaient. Souvent, leurs «découvertes» n'en étaient pas, puisque les autochtones connaissaient déjà bien ces gisements et les utilisaient. Au cours du XXe siècle, l'intérêt pour les ressources minières du Nord s'est accru, mais la production y est demeurée sensible aux forces du marché international, aux coûts d'extraction élevés et à la concurrence d'autres sources plus accessibles.

Malgré sa vulnérabilité, le secteur minier procure aux territoires une large part de leurs recettes, tout en jouant un rôle économique appréciable dans les régions septentrionales des provinces. Les territoires produisent près de 6% des minéraux métalliques du pays. La production du Yukon, où l'industrie extractive domine depuis la découverte de l'or en 1896, ne représente qu'un peu plus de 3% de la production nationale.

Les travailleurs autochtones participent à toutes les étapes de la production

minière, comme membres des équipes d'exploration, mineurs de fond, etc. Au sein de la population active, pourtant, ils ne sont pas représentés proportionnellement à l'ensemble de la population autochtone. Certains efforts ont été faits pour accroître leur participation à l'industrie (par exemple dans le cadre de coentreprises), mais un certain nombre d'obstacles subsistent.

Une enquête effectuée par le sous-comité du Groupe de travail des gouvernements sur l'industrie minière a permis de constater — les dirigeants d'entreprises minières et les autochtones partageant cet avis — que les obstacles à l'accroissement du taux d'activité des autochtones dans ce secteur sont «le manque d'expérience, d'instruction et de formation et le fait que les autochtones n'avaient pas vraiment envie de travailler dans les mines[203]». Si, dans le dernier cas, il s'agit d'un choix personnel, une action des pouvoirs publics devrait permettre de s'attaquer aux deux premiers problèmes.

Le faible niveau d'instruction des autochtones du Nord et la mécanisation de plus en plus répandue des opérations minières constituent deux obstacles majeurs à cet égard. De nombreux autochtones voient dans la création de partenariats entre les entreprises et les collectivités autochtones le moyen d'en apprendre davantage sur l'industrie, d'établir un dialogue sur la gestion de l'environnement, ainsi que de tirer un revenu des opérations minières et d'avoir la possibilité d'y participer financièrement.

Les ententes négociées par la Société Makivik au nom des Inuit du Nord québécois et par la société minière Raglan, filiale en propriété exclusive de Falconbridge[204], résultent surtout des efforts déployés par les autochtones au cours des dernières décennies en vue d'améliorer leurs perspectives d'emploi dans l'industrie minière. Une mine de nickel, qui sera située près de Katinniq, à 100kilomètres au sud-est du village de Salluit, dans le Nord québécois, produira du nickel concentré qui sera traité à Sudbury, en Ontario, et à Nikkelverk, en Norvège. En vertu de l'entente, la mine embauchera en priorité des Inuit; des programmes spéciaux de formation offerts localement les aideront à trouver des emplois, et un agent d'emploi et de formation inuit sera engagé. De plus, on prendra des mesures en vue de promouvoir la création d'entreprises locales œuvrant dans des secteurs connexes.

Le secteur minier continuera d'offrir quelques débouchés dans certaines régions du Nord; rappelons, par exemple, qu'on a découvert récemment d'importantes quantités de métaux communs minéralisés contenant du nickel, du cuivre et du cobalt à la baie Voisey (à 35 kilomètres au sud-ouest de Nain, au Labrador). Cette région est revendiquée à la fois par l'Association des Inuit

du Labrador et la nation innue. Le gisement de la baie Voisey pourrait devenir l'une des mines de nickel les plus importantes du Canada.

Les autochtones peuvent profiter de l'essor de l'activité minière de diverses manières, à condition que l'on mette en place les mécanismes qui s'imposent et que les normes relatives à la protection de l'environnement soient respectées. L'activité minière n'a jamais été la panacée, mais il se pourrait que nous ayons acquis suffisamment d'expérience pour entreprendre des projets réglementés de mise en valeur des ressources minières qui ne nuisent pas à l'économie mixte traditionnelle et même la stimulent[205]. Voici certains des avantages que la mise en valeur de ce secteur pourraient comporter:

1. Les autochtones peuvent être employés directement par les mines. Pour eux, le travail de courte durée, par roulement, semble offrir, dans ce cas, la solution la plus intéressante et la plus efficace. L'instabilité de l'industrie extractive et la réticence d'un certain nombre de travailleurs autochtones à travailler dans des galeries souterraines ou sur des tours de forage incitent cependant à faire preuve d'un optimisme modéré face aux avantages que cette solution pourrait offrir.

2. Les autochtones peuvent participer à ce secteur en exerçant une activité tertiaire. Le renforcement du secteur tertiaire local présente aussi l'avantage d'améliorer les services aux collectivités de la région. Ce secteur offre des débouchés, qu'il s'agisse de l'emploi ou de la création d'entreprises autochtones. Par exemple, un nombre croissant d'entreprises spécialisées dans l'expédition, la restauration et l'accueil répondent à la demande créée par les activités d'exploration et de mise en valeur des ressources.

3. Les autochtones peuvent conclure des ententes de coentreprise avec des sociétés minières en vue d'effectuer des activités d'exploration ou de mise en valeur des ressources minières. Les projets d'investissement des organisations autochtones sont maintenant financés dans le cadre de programmes fédéraux d'appui au développement économique et, le cas échéant, grâce au règlement des revendications territoriales.

4. Les autochtones peuvent tirer avantage de ce secteur d'activité grâce à la mise en œuvre d'accords socio-économiques conclus avec des entreprises minières. Par exemple, l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut prévoit la négociation d'une entente sur les répercussions et les retombées pour les Inuit de la plupart des projets d'exploitation minière en territoire inuit.

5. Dans certaines régions, les autochtones peuvent participer en tant que propriétaires d'une ressource et percevoir des redevances et d'autres recettes par suite de son exploitation. Par exemple, une partie des terres revenant aux Inuit du Nunavut par suite du règlement des revendications sont assorties de droits miniers tréfonciers. Les terres visées par des droits tréfonciers ont été choisies par les Inuit qui voulaient tirer parti au maximum du potentiel minier. La Nunavut Tungavik élabore maintenant, de concert avec l'industrie extractive, des lignes directrices qui détermineront les modalités d'exploration et de mise en valeur de ces terres[206].

La Banque Mondiale et le Comité des ressources naturelles du Conseil économique et social des Nations Unies ont commencé à étudier le potentiel international des activités minières à petite échelle. L'élaboration par les Nations Unies en 1993 de principes directeurs pour le développement des industries extractives à petite et à moyenne échelle témoigne de l'attention de plus en plus grande que la communauté internationale accorde à cette question[207].

Ces directives, qui sont dictées par les dures leçons de l'histoire, peuvent aussi être utiles aux autochtones du Nord:

[TRADUCTION] L'incapacité d'améliorer réellement le bien-être économique et social, la dépression de nombreux marchés des minéraux, la faiblesse de l'investissement dans les activités d'exploration et les nouveaux projets ainsi que les programmes d'ajustement structurels ont donné lieu à une révision complète des politiques de macro-investissement et du rôle du secteur minier dans le développement national. […] Cette réévaluation a abouti à une reconnaissance formelle du potentiel qu'offrent les activités autonomes locales de mise en valeur de ressources minérales à petite échelle, et un certain nombre de pays ont commencé à prendre des mesures concrètes pour assurer une plus grande viabilité commerciale aux petites entreprises œuvrant dans le domaine de l'extraction et du traitement des minéraux. Au Canada, les collectivités autochtones se voient de plus en plus souvent obligées d'envisager la possibilité que des activités minières importantes soient entreprises sur leurs terres
ancestrales[208].

Du point de vue de la stratégie et de la gestion, une planification rationnelle des activités de petite et moyenne envergure peut rapporter aux collectivités autochtones des avantages appréciables comme la création d'emplois directs; une stabilisation du revenu; l'acquisition de compétences en gestion, d'un

savoir-faire technique et de spécialisations à l'échelle locale; une meilleure intégration dans l'économie; et une participation accrue au processus décisionnel ainsi qu'aux activités de gestion et de surveillance des répercussions éventuellement néfastes pour l'environnement et le tissu social[209].

Emplois dans le secteur des ressources renouvelables

Beaucoup d'observateurs voient dans le nombre d'emplois créés grâce à l'expansion des industries axées sur les ressources renouvelables dans de nombreuses régions du Nord une intéressante possibilité de croissance[210].

Divers débouchés existent dans ce secteur, notamment ceux que suscitent les utilisations spécialisées des ressources renouvelables, comme le bois qui sert à la conception et à la fabrication de meubles d'un style particulier au Nord, le cuir et la fourrure de phoques et d'autres espèces chassées pour leur chair, ainsi que le conditionnement de certains produits alimentaires destinés aux marchés du Sud ou à l'étranger. Toutefois, sauf s'il s'agit de sous-produits d'activités de subsistance (par exemple le cuir de phoque), il est évident qu'il y a des limites à ce que peut tolérer l'écologie du Nord[211].

L'écotourisme constitue une forme d'utilisation ayant un impact relativement faible sur ce qui constitue peut-être la plus grande ressource du Nord: sa beauté sauvage. Depuis longtemps, des services de guide sont offerts aux chasseurs de gros gibier dans la plupart des régions du Nord, assurant ainsi à un certain nombre d'habitants de ces régions une source de revenus. Des entreprises spécialisées dans l'écotourisme viennent s'ajouter à cette activité traditionnelle. Photographes, excursionnistes, amateurs d'escalade ou de descente en eaux vives, tous ceux qui recherchent la tranquilité et la beauté sauvage du Nord forment la clientèle de ces entreprises de création récente.

La qualité de l'art autochtone du Nord est appréciée dans le monde entier. Sculptures, tableaux, pièces murales, vêtements et bijoux fabriqués à partir de ressources renouvelables et non renouvelables assurent à de nombreuses familles et à certaines collectivités un revenu monétaire appréciable. Il s'agit souvent d'artistes indépendants. Ceux du marché de l'Arctique de l'Est confient la distribution de leur production aux coopératives de l'Arctique, ce qui leur permet d'être payés sur le champ et de se procurer fournitures et outils. D'autres, comme ceux du centre de tissage de Pangnirtung, s'organisent à l'échelle locale. Le centre fournit aux artistes l'aide dont ils ont besoin sur le plan de la création et de l'assistance technique, de la formation, des fournitures

et du marketing. Beaucoup d'artistes, en particulier dans le Denendeh, travaillent de façon autonome et vendent leurs produits sur le marché libre ou passent par des distributeurs agréés.

L'exploitation commerciale des ressources halieutiques et fauniques prend aussi de l'ampleur dans certaines régions du Nord. C'est à prix d'or que les pêcheurs inuit de Pangnirtung vendent leur turbot pris sous la glace aux marchés de Montréal et de New York, qu'ils approvisionnent en produits frais pendant les mois d'hiver. Les Inuit du Nunavik pratiquent depuis un certain nombre d'années une pêche aux crevettes très rentable dans la baie d'Ungava et le long de la côte nord du Labrador. Par l'intermédiaire de l'Agence canadienne de développement international, ils mettent à présent leurs compétences au service des pays en développement. Les Inuit du Labrador pratiquent la chasse commerciale du caribou et exploitent une usine de conditionnement moderne à Nain. Ils ont vendu leur viande en Europe lorsque les hardes de rennes ont été touchées par l'accident nucléaire de Tchernobyl. Les Inuvialuit de l'Arctique de l'Ouest font la chasse commerciale du bœuf musqué en hiver et vendent leurs produits sur les marchés japonais.

Malheureusement, ces activités n'assurent un revenu qu'à quelques familles, car ceux qui les exercent n'ont pas accès aux compétences gestionnelles et commerciales qui leur permettraient d'élargir leur champ d'activités pour tirer un revenu pécuniaire et passer à une économie mixte qui feraient vivre beaucoup plus de gens. Souvent, il serait fort utile aux exploitations locales — p. ex. pêcheries ou centres d'artisanat — de faire appel à des spécialistes en gestion, mais elles n'ont pas les moyens, compte tenu de leur niveau actuel d'activité, d'assumer les frais salariaux et connexes qu'entraînent l'engagement d'un gestionnaire. Leur croissance est nulle, car les exploitants ne savent pas tirer parti des compétences ou des ressources qui existent sur place et méconnaissent souvent leur propre potentiel de croissance.

Les gouvernements autochtones, provinciaux et territoriaux doivent trouver des solutions originales afin de permettre aux petites exploitations d'avoir accès à des services professionnels de gestion. La solution consisterait peut-être à faire appel à des personnes très qualifiées qui pourraient fournir, à point nommé, de l'aide en gestion à plusieurs entreprises à la fois dans une région donnée. Ces spécialistes pourraient utiliser les techniques de la communication et de l'informatique lorsqu'ils ne peuvent se rendre sur place.

Dans le Nord, l'activité économique est très limitée et, pour exploiter à fond les possibilités qui s'offrent, des mesures d'aide novatrices doublées de services

de soutien professionnel s'imposent. Pour promouvoir le développement, il n'est plus justifié d'avoir recours à des généralistes dont l'activité principale se résume à renseigner les clients sur les programmes gouvernementaux ou à distribuer les subventions. Les ressources disponibles seraient utilisées à meilleur escient si elles servaient à rémunérer des conseillers en gestion hautement qualifiés capables de communiquer avec les entrepreneurs locaux. Ces spécialistes pourraient créer un bassin de gestionnaires formés sur place. Tous les problèmes de développement économique que doivent résoudre les autochtones partout au Canada s'accentuent dans le Nord, et l'analyse et les recommandations que nous faisons au chapitre 5 du volume 2 s'y appliquent parfaitement. L'accès aux compétences en gestion revêt cependant une importance tout à fait particulière.

Recommandation

La Commission recommande:

4.6.15

Que les gouvernements autochtones, fédéral, provinciaux et territoriaux favorisent la mise en œuvre de solutions imaginatives, par l'intermédiaire des sociétés de développement économique autochtones, en vue de donner aux petites entreprises des services d'aide en gestion dans les domaines des opérations, des finances et du marketing.

Toutes ces formes d'activité économique axées sur les ressources renouvelables semblent pouvoir coexister avec des mesures d'appui à l'économie mixte, et sont susceptibles d'attirer les autochtones qui ont choisi de tirer en partie leur subsistance des ressources de la terre. Par contre, nous ne savons pas encore dans quelle mesure les nouvelles formes de développement économique seront durables et compatibles entre elles à long terme. Comme le notent les auteurs d'une étude indépendante:

[TRADUCTION] Il se pourrait que la mise en valeur de la faune comme ressource touristique soit incompatible avec sa mise en valeur à des fins de commercialisation de produits alimentaires ou de fourrures. […] Les intérêts des exploitants autochtones des ressources non renouvelables et ceux des exploitants de ressources renouvelables pourraient également entrer en conflit. Il est temps de reconnaître […] que tout développement économique a des incidences sur l'environnement. Le défi de l'avenir est le développement durable, c'est-à-dire un développement qui permet aux générations actuelles de

satisfaire leurs besoins sans mettre en péril la capacité des générations suivantes de satisfaire les leurs[212].

7.5 Conclusion

La situation démographique et économique fait ressortir la nécessité d'adopter des mesures concertées pour accroître le nombre et la diversité des débouchés de façon à ce que les autochtones, jeunes ou adultes, puissent gagner leur vie. Il est évident que le financement public demeurera un outil d'expansion économique dans le Nord, que ce soit grâce à la création d'emplois directs ou à la promotion du développement d'autres secteurs. Nous pensons que le renforcement de l'économie mixte traditionnelle dans les régions du Nord où les autochtones sont majoritaires est le moyen le plus sûr et le plus prometteur d'utiliser les ressources financières et de réglementer l'utilisation du territoire. Soutenir les activités plus anciennes, plus traditionnelles qui donnent du travail aux autochtones et leur assurent un revenu, tout en créant de nouveaux débouchés dans les régions non encore pleinement exploitées, n'a rien d'utopique. Dans tous les cas, le développement devra être fonction d'une gérance éclairée de l'environnement.

Recommandation

La Commission recommande:

4.6.16

Que les facultés d'agriculture, de foresterie et d'administration des affaires des universités canadiennes, en collaboration avec les artisans du projet d'université internationale des peuples autochtones, élaborent un programme de recherches septentrionales centré sur la création de possibilités d'emploi et de créneaux commerciaux grâce au secteur des ressources renouvelables, à l'exportation de denrées et de produits alimentaires traditionnels et au perfectionnement professionnel en vue
d'assurer la gestion de ces ressources selon les principes du développement durable.

8. Un investissement dans le capital humain

L'amélioration du bien-être de citoyens et de leurs collectivités devrait être le but premier de tout programme de développement politique ou économique.

Nous nous sommes penchés sur l'évolution politique, la gérance de l'environnement et le développement économique. Nous voulons à présent étudier certains moyens d'investir dans les personnes, afin que les autochtones du Nord puissent profiter des transformations politiques et économiques qui surviennent dans le monde qui les entoure.

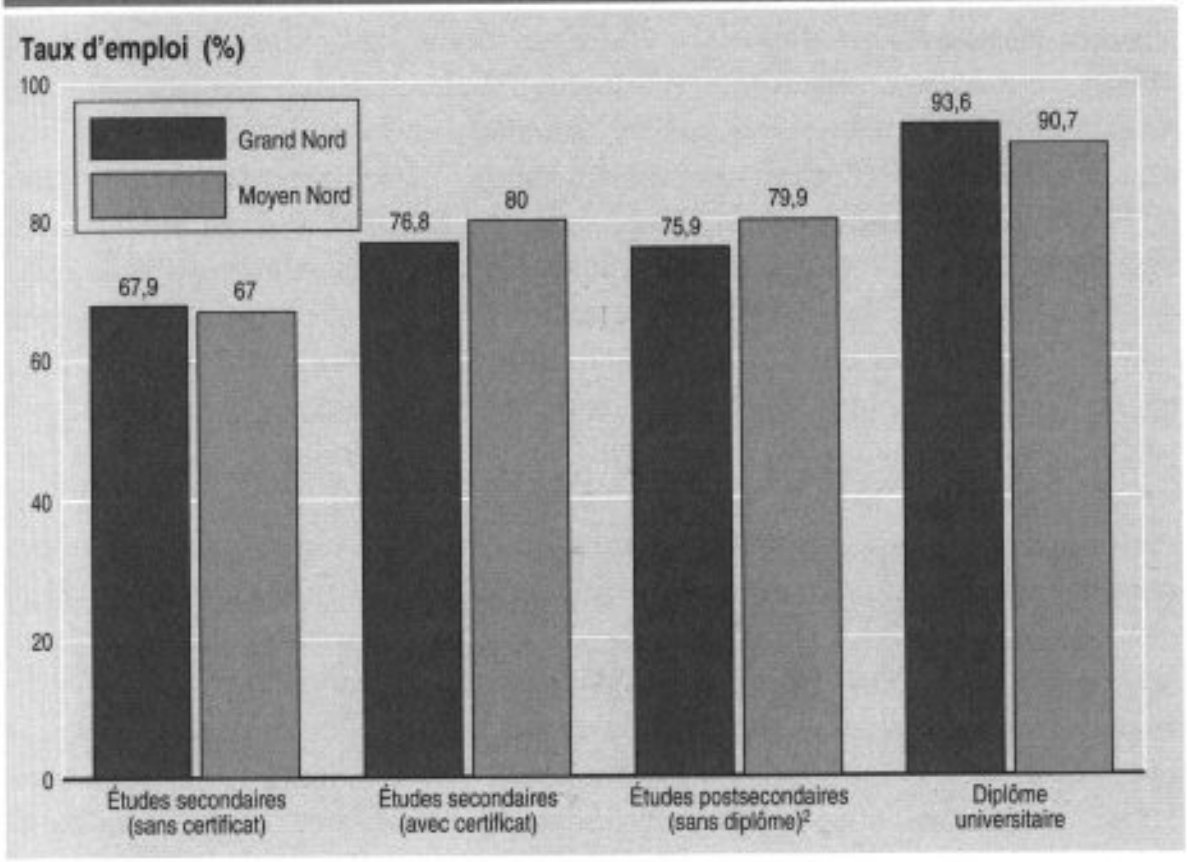
Nous partons du principe que tout progrès politique ou économique vise à favoriser la sécurité et l'épanouissement du plus grand nombre de personnes. Dans le Nord, ce but ne peut se réaliser que si l'on déploie des efforts soutenus afin d'assurer la pleine participation des autochtones — et de leur voisins non autochtones — aux institutions de développement économique et politique. La situation a nettement progressé sur le plan politique au cours des dix ou vingt dernières années, et l'on trouve, dans le Nord, de nombreuses collectivités très actives et de nombreuses personnes en bonne santé. Malheureusement, il y a aussi des problèmes graves dont tout plan d'avenir devra tenir compte.

8.1 La guérison: un besoin

Beaucoup de personnes que nous avons rencontrées dans les collectivités du Nord ont insisté sur les graves problèmes sociaux à résoudre[213]. Selon ces personnes, il n'est guère justifié de précipiter le développement politique et économique si l'on ne prend aucune mesure pour traiter les traumatismes individuels, les toxicomanies, les plaies laissées par la violence, l'éclatement des familles et la banalisation de la violence et de la mort. Nous partageons totalement ce point de vue.

Nous sommes conscients que les transformations radicales et les immenses bouleversements qui se sont produits dans un passé récent sont à la source de plusieurs problèmes réels et profonds d'aujourd'hui. Même si les autochtones deviennent autonomes sur les plans politique et économique, ces problèmes ne disparaîtront pas automatiquement, mais à long terme cette autonomie contribuera nettement à favoriser le mieux-être des générations futures.

FIGURE 6.8
Taux d'emploi parmi la population de 15 ans et plus s'identifiant comme autochtone, selon le niveau de scolarité, 1991



Notes

1. Les chiffres présentés ici concernent la population qui ne fréquente plus l'école à temps plein.
2. Sont ici englobées les personnes qui ont fréquenté des écoles autres qu'universitaires (qu'elles aient reçu ou non un certificat) et celles qui ont fréquenté l'université sans recevoir de diplôme.

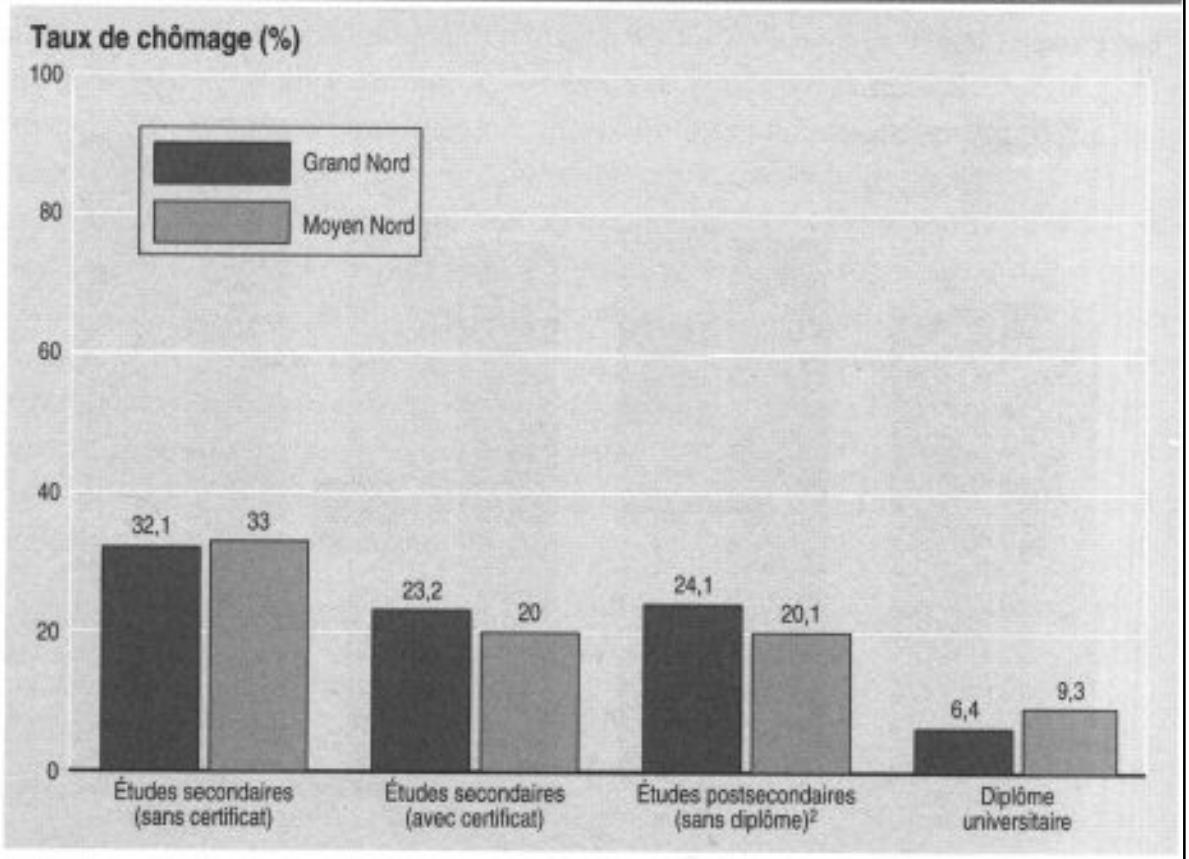
Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales.

Dans le volume 3, nous avons défini un certain nombre de mesures précises qui permettraient de s'attaquer aux problèmes sociaux qui sévissent dans les collectivités autochtones. Les propositions que nous formulons dans le présent chapitre complètent ces mesures et établissent un rapport entre le processus de guérison et d'épanouissement individuel et le progrès politique et économique.

8.2 Possibilités liées au développement politique

Comme on a pu le voir dans les sections précédentes, le Nord a été le théâtre d'innovations politiques et constitutionnelles remarquablement nombreuses et diversifiées. Ainsi, au cours des 15 dernières années, les habitants du Nord ont révisé les procédures et méthodes administratives des Territoires du Nord-Ouest et amorcé le processus qui doit conduire à leur partition en deux territoires. Au Yukon, le processus de règlement des revendications territoriales globales change graduellement mais
inexorablement le visage des administrations locales et territoriale, et au Nunavik, de même que dans le territoire ancestral des Cris de la baie James, les structures publiques et parapubliques sont en constante évolution.

FIGURE 6.9
Taux de chômage parmi la population de 15 ans et plus s'identifiant comme autochtone, selon le niveau de scolarité, 1991



Notes

1. Les chiffres présentés ici concernent la population qui ne fréquente plus l'école à temps plein.
2. Sont ici englobées les personnes qui ont fréquenté des écoles autres qu'universitaires (qu'elles aient reçu ou non un certificat) et celles qui ont fréquenté l'université sans recevoir de diplôme.

Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales.

Rien n'indique que ces innovations se feront à un rythme plus lent. La résolution des problèmes sous-jacents aux traités existants et aux ententes de règlement des revendications territoriales globales, de même que le règlement des revendications en suspens, conduiront à la création de nouvelles institutions dirigeantes et d'organismes à vocation spéciale. Citons, entre autres, les organismes locaux de services sociaux et de développement économique, les gouvernements-nations, les nouvelles structures locales, les organes coordonnateurs qui contribueront à réglementer l'utilisation des terres et des ressources naturelles, ainsi que les formes nouvelles de gouvernement populaire mise en place pour la première fois au Nunavut, au Nunavik, au Yukon et dans certaines régions septentrionales des provinces. Les possibilités foisonnent.

Un conseiller scolaire forme un cercle de guérison dans sa communauté

Juusipi Kakutuk, organisateur communautaire et conseiller scolaire [Kativik] a convaincu la population de sa communauté d'Akulivik qu'il était grand temps de commencer à discuter des problèmes qui sont à l'origine de tant de troubles familiaux et sociaux et de la souffrance qui en découle. La première fois qu'il a tenté de mettre sur pied un cercle de guérison, Juusipi a rencontré une forte résistance. Personne ne voulait parler de sa souffrance personnelle. Juusipi a dû avancer à petits pas. Il s'est d'abord adressé à des groupes de femmes, à des comités de prévention de l'alcoolisme et de la toxicomanie et finalement à des comités de santé. À l'heure actuelle, il rencontre régulièrement les parents, les adolescents et les jeunes enfants.

Juusipi a utilisé un vidéo tourné à Inukjuak pour montrer le déroulement de ces séances et les résultats bénéfiques qu'elles apportent. Les parents se sont révélés le groupe le plus réceptif. Ils se réunissent une fois par semaine pour parler de leurs roblèmes et s'entraider. Les adolescents ont eux aussi commencé à se réunir, parfois même en présence des parents. Juusipi a aussi commencé à s'adresser régulièrement aux jeunes élèves, discutant avec eux de sujets comme l'alcoolisme et la toxicomanie, l'agression sexuelle et la prévention du suicide. Selon lui, «maintenant tout le monde parle: les aînés, les adolescents, les enfants… tout le monde!»

Juusipi sait à quel point il est difficile d'amener quelqu'un à parler de sa

souffrance profonde. Mais ce n'est que lorsqu'on commence à en parler que l'effet bénéfique peut se faire sentir. Juusipi etime qu'il faudrait favoriser la tenue de telles séances dans toutes les communautés. Il insiste sur le fait que les gens devraient tenter de résoudre eux-mêmes leurs problèmes au lieu d'attendre l'intervention d'organismes extérieurs.

Source: Anngutivik, périodique de la Commission scolaire Kativik, vol. 8, no 2, printemps 1993, p. 91.

Travail salarié

Un sous-produit immédiat de la création des institutions autochtones est et demeurera l'augmentation rapide du nombre d'emplois. Par exemple, on estime qu'environ 2 300 nouveaux emplois directs seront créés par suite de l'établissement du Nunavut et de son gouvernement; ces estimations excluent les nouveaux emplois qui découleront de la restructuration du gouvernement fédéral et les emplois indirects générés par l'expansion économique[214]. La plupart des nouveaux employés des nouvelles institutions autochtones devront être assez instruits; par exemple, environ 85% des emplois qui seront créés au Nunavut exigeront entre deux et quatre années d'études postsecondaires.

Malheureusement, le niveau de scolarité requis empêchera de nombreux autochtones d'obtenir ces nouveaux emplois, puisqu'une minorité seulement d'autochtones du Nord en âge de travailler ont achevé leurs études secondaires (voir figures 6.3, 6.4 et 6.5, aux pp. 494 à 496). Dans toutes les régions du Nord (comme ailleurs), l'emploi est lié au niveau de scolarité, les possibilités de trouver un emploi augmentant avec le nombre d'années d'études (voir figures 6.8 et 6.9). Il est donc particulièrement alarmant de constater que depuis quelques années, dans certaines régions du Nord, le nombre de jeunes qui achèvent leurs études secondaires tend à décliner.

Dans le chapitre 5 du volume 2, sur le développement économique, et le chapitre 5 du volume 3, consacré à l'éducation, nous formulons des recommandations précises en vue de répondre aux besoins des peuples autochtones en matière d'éducation. La Commission reconnaît également la valeur de l'apprentissage lié à l'expérience directe. «L'apprentissage par l'action» est l'un des principes fondamentaux de l'éducation qu'on retrouve dans de nombreuses cultures autochtones, et les institutions autochtones fidèles aux valeurs traditionnelles s'en font souvent l'écho.

Recommandation

La Commission recommande:

4.6.17

Que tous les gouvernements qui recrutent des candidats dans les collectivités septentrionales et éloignées tiennent compte de leur vécu et de leur aptitude manifeste à se perfectionner, en plus — et parfois au lieu — de leurs diplômes.

Nous proposons aussi d'autres solutions, tout en gardant présents à l'esprit les besoins des nouvelles institutions autochtones et ceux des travailleurs autochtones adultes.

Une administration adaptée à la culture

Le volet institutionnel du processus d'autodétermination des peuples autochtones pourrait produire un nouveau type de fonction publique influencée par les valeurs et traditions autochtones. Certes, il y aurait des points communs entre cette fonction publique et les administrations fédérale, territoriales et provinciales, ou les organisations politiques et organismes prestataires de services autochtones actuellement en place. Spécialisation, responsabilisation, probité, transparence des rapports hiérarchiques et mesures assurant une reddition de comptes aux représentants élus sont sans doute des caractéristiques dont la nouvelle fonction publique ne pourra se passer. À l'intérieur de ces paramètres, toutefois, il se pourrait que la forme et les procédures de ces nouvelles bureaucraties soient assez éloignées de celles qui existent actuellement.

Les nouveaux services publics seront dirigés par les autochtones selon des règles qui avaient été jusqu'ici impossibles à appliquer. En plus de déterminer les orientations stratégiques, les peuples autochtones pourront, en créant leurs propres institutions dirigeantes dans le Nord, mettre à l'essai différents styles d'administration et peut-être abandonner les normes habituelles de division du travail pour instaurer des formules telles que le partage de l'emploi ou la collégialité. Le partage de l'emploi, dans sa forme la plus simple, désigne une situation où deux titulaires se partagent les responsabilités d'un seul poste; un titulaire travaille le matin, l'autre l'après-midi ou par roulement une semaine sur deux ou deux semaines sur quatre. Dans le travail par équipes, le nombre d'employés formés est supérieur au nombre de postes, de façon à ce que certains membres de l'équipe travaillent pendant que les autres sont libres de chasser, de piéger, de pêcher ou de récolter du bois.

Recommandation

La Commission recommande:

4.6.18

Que les politiques d'emploi des gouvernements tiennent compte des besoins des activités économiques traditionnelles en augmentant les possibilités de partage de l'emploi, de congés périodiques et de travail par équipes.

Les administrations autochtones pourraient vouloir accorder plus d'importance à certains aspects de la responsabilisation. Dans la plupart des régimes démocratiques, ce sont les élus qui rendent compte de la politique gouvernementale. Ainsi, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux rendent des comptes à la population canadienne par l'intermédiaire du ministre chargé du ministère qui les emploie, ainsi que par la voie hiérarchique de ce ministère. Les gouvernements autochtones pourraient opter pour un système légèrement différent qui, par exemple, s'appuierait largement sur les anciens pour guider des comités au sein de certains modules de service. Les gouvernements autochtones pourraient choisir de déstratifier la pyramide hiérarchique, opter pour divers types de comités directeurs décentralisés ou pour des formes de décentralisation que l'Inuit Broadcasting Corporation et de nombreuses organisations politiques ont déjà essayées[215].

Nous ne cherchons pas à proposer de mesures particulières dans ce domaine. Nous voulons seulement souligner que les procédures administratives habituelles sont loin d'être immuables. Elles ont été élaborées dans un contexte culturel précis et en fonction de certains besoins économiques et sociologiques. Toute institution publique doit exécuter certaines fonctions de base, mais elle a le choix des méthodes.

Les administrations en place dans le Nord portent l'empreinte de leurs origines. En effet, elles procèdent des sociétés complexes de pays industrialisés et assez densément peuplés où le caractère impersonnel des relations entre les fonctionnaires et le public est jugé, depuis longtemps, souhaitable. Le contexte peut ne pas être du tout le même dans le Nord, et certaines particularités des institutions publiques du Nord attestent que l'on a fait certains efforts pour les adapter aux conditions de la région.

Les peuples autochtones du Nord pourraient choisir de modifier les méthodes

dont ils ont héritées, de façon à favoriser l'épanouissement de cultures autochtones modernes[216] plutôt qu'à y faire obstacle. Il est possible également qu'ils trouvent que les méthodes administratives en place leur conviennent. Mais, dans les deux cas, les peuples autochtones du Nord n'auront probablement pas les moyens de choisir la forme de leurs nouvelles institutions s'ils n'ont pas le niveau d'instruction et les compétences requises pour occuper des postes de premier échelon dans la fonction publique. Il faut donc donner des possibilités de formation aux personnes qui ont déjà abandonné leurs études et faire en sorte que les jeunes aient une chance raisonnable d'acquérir le genre de compétences qui leur seront nécessaires pour trouver un emploi dans les nouvelles institutions des gouvernements autonomes.

Planification à long terme des ressources humaines

Avant de se lancer dans l'aventure de l'innovation, il faut veiller à ce que les nouvelles organisations créées par les autochtones pour les autochtones soient dotées, autant que possible, d'un personnel autochtone. Malheureusement, dans les institutions établies par les nouveaux gouvernements populaires ou à la suite de la mise en œuvre d'ententes de règlement des revendications globales, une forte proportion de la main-d'œuvre qualifiée vient encore du Sud[217].

L'une des caractéristiques des nouvelles institutions publiques découlant de l'autodétermination peut contribuer à résoudre ce problème. Généralement, les nouvelles institutions doivent avoir un niveau de financement relativement stable et la capacité de planifier à long terme. Il deviendra donc possible d'élaborer des plans bien pensés de perfectionnement des ressources humaines qui permettront aux institutions de prendre des engagements à long terme à l'égard du perfectionnement individuel.

Recommandation

La Commission recommande:

4.6.19

Que les gouvernements prévoient d'accorder un financement pluriannuel stable aux établissements d'enseignement du Nord qui ont la capacité de fournir les services en éducation et en formation dont ont besoin les autochtones sous un régime d'autonomie gouvernementale et dans une économie diversifiée.

Les problèmes que comportent la plupart des programmes de formation actuels destinés aux autochtones sont bien connus, de même que les méthodes efficaces de préparation à l'emploi[218], qui sont les suivantes:

• évaluation de chaque candidat en vue d'établir un plan de formation personnalisé;

• engagement durable de l'employeur à assurer périodiquement une expérience de travail;

• jumelage du stagiaire à un conseiller ou à un mentor;

• réévaluation périodique et rajustement, au besoin, du plan de formation;

• formation des candidats dans la collectivité et prestation de services de garderie appropriés.

Les coopératives arctiques et l'Inuit Broadcasting Corporation ont élaboré, dans les années 70 et 80, des programmes particulièrement efficaces de formation sur place à l'intention des adultes. Établis selon ces principes, les programmes en question devraient être considérés comme des modèles.

Recommandation

La Commission recommande:

4.6.20

Que l'éducation et la formation des jeunes autochtones et des adultes soient partie intégrante de tout projet de développement institutionnel dans le Nord. Étant donné que ceux qui pourraient être candidats aux nouveaux emplois sont relativement peu nombreux et vivent au sein de collectivités où l'on connaît bien chaque personne, et étant donné qu'il est possible de prévoir assez bien le nombre et le type d'emplois disponibles, les plans d'éducation et de formation ont de bonnes chances de succès à long terme.

Le rôle du savoir traditionnel

Selon le premier principe directeur des activités de la Commission d'aménagement du Nunavut, «les humains constituent un élément actif du

milieu biophysique en évolution et l'utilisation des terres ne peut être planifiée et gérée sans tenir compte de leur présence; en conséquence, les initiatives sociales, culturelles et économiques des humains doivent être au centre des activités d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'aménagement du territoire[219]». Toutes les interventions que nous avons entendues portent à croire que les nations et les peuples autochtones du Nord partagent largement ce principe. Et il est frappant de constater à quel point le savoir ancestral est beaucoup plus pertinent à cet égard que les formes de compréhension et de savoir morcelées des sociétés modernes non autochtones.

Ce qui n'est pas évident, cependant, c'est *la façon* de procéder afin d'utiliser le savoir traditionnel pour résoudre les problèmes de bien-être psychologique individuel et les questions relatives aux méthodes d'administration et à la prise de décisions qui se posent dans le monde contemporain[220]. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les études sur les activités des nouveaux conseils de cogestion montrent que, même lorsque les spécialistes du savoir ancestral autochtone et les spécialistes nourris de culture scientifique occidentale parviennent à s'entendre sur des questions d'intérêt commun, comme la réglementation de la récolte d'espèces uniques, ils ont du mal à communiquer et à collaborer.

Comment, dans ce cas, pourrait-on appliquer le savoir ancestral à d'autres problèmes, moins concrets? Il n'existe pas de réponse toute faite à cette question. Mais dans toutes les régions du Nord, des expériences intéressantes sont en cours[221]. L'Institut culturel déné, institut de recherche et centre d'archives indépendant, a déjà réalisé un grand nombre d'études de type participatif au sein des collectivités sur des sujets d'importance sociale. Par exemple, il a effectué des études sur la langue gwich'in, les systèmes de justice traditionnels dogrib et les principes de la fonction gouvernementale traditionnelle. En collaboration avec des anciens et des linguistes, des chercheurs issus des collectivités ou venus de l'extérieur cherchent à représenter en anglais moderne certaines notions qui font partie de la somme des connaissances accumulées par chaque nation autochtone. Il existe des instituts culturels dans d'autres régions du Nord. À Arviat, dans les Territoires du Nord-Ouest, l'Inuit Cultural Institute, dont l'existence remonte à 15 ans, fonctionne surtout comme centre de recherche et d'archives et comme musée, tandis que l'Okalakatiget Society de Nain, au Labrador, se consacre activement aux communications locales, à la traduction et à l'enseignement public.

Dans ces établissements, les connaissances sont recueillies, évaluées, préservées, transmises et *développées* de façon subtile. De cette manière, le

savoir détenu par les anciens sert à la résolution de problèmes modernes. La Commission est favorble à cette approche[222].

Recommandations

La Commission recommande:

4.6.21

Que les gouvernements fournissent une aide permanente en vue de favoriser la création d'instituts ayant vocation à recueillir les connaissances ancestrales, à les étudier et à les appliquer aux problèmes contemporains.

4.6.22

Que les connaissances ancestrales soient mises à profit par tous les établissements pertinents, notamment les instituts culturels et les instituts de recherche, les conseils de réglementation et le système d'éducation et de formation.

L'essor des langues autochtones comme langues modernes est un problème connexe. Il ne peut se faire qu'au sein des collectivités, qui devront nécessairement mettre à contribution les anciens — les personnes qui les parlent avec le plus d'aisance de nos jours. Il sera nécessaire de créer des termes nouveaux afin de traduire les concepts qui n'existent pas dans telle ou telle langue autochtone.

Le travail sur le savoir ancestral autochtone va bien au-delà de la recherche et de la documentation. Il renforce également l'estime de soi de ceux qui y participent et les aide à mieux comprendre leur culture.

8.3 Conclusion

Pour que les autochtones participent pleinement au développement de leur collectivité, il faut leur donner la possibilité de contribuer au bien-être de leur société. C'est pourquoi nous avons recommandé dans le présent chapitre des mesures précises visant à donner à chacun le maximum de possibilités de s'épanouir et à faire en sorte que l'ensemble des autochtones participent pleinement à leur propre développement politique et économique. Le Nord a déjà acquis une expérience considérable dans les domaines de la préparation à

l'emploi et de l'éducation biculturelle. Il s'agit à présent d'en tirer parti et de diffuser les leçons qui s'en dégagent dans toutes les collectivités du Nord — en fait, dans tous les endroits où des peuples autochtones sont responsables de leurs propres institutions politiques et économiques.

Notes:

* Les citations tirées de la transcription des audiences publiques de la Commission sont identifiées ainsi: nom de l'intervenant et de son organisme le cas échéant, suivi du lieu et de la date d'audience. Voir sources en début de volume.

1 Bien qu'il n'existe aucune définition géographique absolue de la région qu'on appelle le Nord canadien, un certain nombre d'auteurs ont essayé d'établir des lignes de démarcation, le plus souvent en fonction de déterminants tels que la géographie, le climat, la densité de population, la structure économique et la proportion de la population autochtone. Aux fins des travaux de la Commission, nous avons établi des frontières en vue de l'examen des caractéristiques démographiques et de la situation socioéconomique des peuples autochtones vivant dans trois grandes zones qui s'étendent d'un océan à l'autre, à savoir le Grand Nord, le Moyen Nord et le Sud. Ces zones, qui n'ont pas été délimitées ou définies d'après des frontières politiques, apparaissent sur la figure 6.1. Pour déterminer les frontières appropriées, nous nous sommes fondés sur les recherches menées par L.-E. Hamelin, *Le Canada*, Paris, Presses universitaires de France, 1969; R.M. Bone, *The Geography of the Canadian North*, Toronto, Oxford University Press, 1992; A.M. Maslove et D.C. Hawkes, *Nord du Canada — Un Profil*, Ottawa, Industrie, Sciences et Technologie, 1990.

2 La *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, S.C. 1993, c. 29; en vertu de cet accord, le Parlement a adopté une loi (*Loi sur le Nunavut*, S.C. 1993, c. 28) portant création du nouveau territoire du Nunavut en 1999.

3 Par exemple, une administration publique territoriale relativement décentralisée et différentes mesures visant à favoriser une forte influence de la base sur le plan politique reçoivent un soutien considérable. Voir Mark O. Dickerson et Robert Shotton, «Northern Self-Government and Subsidiarity: Centralization vs. Community Empowerment», étude réalisée pour la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA), 1993; Gurston Dacks,

«The Adaptation of Public Governing Institutions in the Territorial North», étude réalisée pour la CRPA, 1993. Voir *Un mot au sujet des sources* en début de volume. Voir aussi Dene Nation et Métis Association of the Northwest Territories, *Public Government for the People of the North*, document de travail, Yellowknife, 9 novembre 1981; Représentant spécial pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest, *L'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest: Rapport du Représentant spécial*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1980; Territoires du Nord-Ouest, *Working Toward a Common Future*, Yellowknife, Commission for Constitutional Development, 1992.

4 Voir Jill Oakes et Rick Riewe, «Informal Economy: Baffin Regional Profile: Report to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», mémoire présenté à la CRPA, 1994. Voir *Un mot au sujet des sources* en début de volume. Voir aussi Lynda Lange, «Fractured Vision: Frustration and Hope in Fort Resolution, N.w.T.», étude réalisée pour la CRPA, 1993; Peter Kulchyski, «Solutions from Fort Simpson», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

5 Renseignements tirés de Statistique Canada, Recensement de 1991, totalisations spéciales. Même si ces secteurs constituent les principales sources d'emploi, il est important de reconnaître que les autochtones ne sont pas représentés dans la même proportion au sein de chaque secteur d'emploi; ainsi, ils sont peu nombreux dans le secteur minier. Voir aussi Territoires du Nord-Ouest, Bureau de la statistique, *Labour Force Survey, Preliminary Report*, Yellowknife, 1985.

6 Certains faits indiquent qu'il existe un processus similaire dans le nord des provinces, même s'il est difficile de reconnaître la perspective septentrionale en raison de l'absence d'institutions politiques propres au Nord partout, sauf au Québec. Les territoires ont un intérêt évident à faire front commun et ils ont généralement pu le faire depuis la fin des années 70. La politique fédérale concernant le Nord (par exemple le *Cadre politique et économique pour le Nord* de juin 1988, énoncé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa, Approvisionnements et Services) commence à refléter les priorités des habitants du Nord en matière de développement économique et politique.

7 Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales. Toutes ces statistiques se rapportent aux personnes qui se sont identifiées comme autochtones.

8 Le transport des marchandises, principalement les denrées, vers les collectivités nordiques isolées qui ne sont pas accessibles à l'année par la route est subventionné par le gouvernement fédéral. Pendant l'exercice 1995-1996, ce dernier a affecté 17,1 millions de dollars au fonctionnement du Service aérien omnibus aux régions du Nord (produits alimentaires livrés par la poste). Quarante-cinq collectivités essentiellement inuit et près de 60 collectivités isolées formées de membres des Premières nations du nord du Québec, du Labrador, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan et des Territoires du Nord-Ouest bénéficient de ce programme.

9 Dans *Best Left as Indians: Native-White Relations in the Yukon Territory, 1840-1973*, K.S. Coates a analysé l'incidence de ces bouleversements sur les autochtones qui vivaient dans ce qui constitue maintenant le Yukon (Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1991). En ce qui concerne l'Alaska, Yupik Harold Napoleon a établi une analogie saisissante entre ces effets et le syndrome de stress post-traumatique observé après la Guerre du Viêt-nam. Voir Harold Napoleon, *Yuuyaraq: The Way of the Human Being*, sous la direction d'Eric Madsen, Fairbanks, Center for Cross-Cultural Studies, Université de l'Alaska, 1991.

10 R.G. Williamson a fait état de l'importance primordiale du lieu pour l'histoire et le bien-être des Inuit. La terre, explique-t-il, est le chez-soi: elle comprend le sol, les roches, les eaux, les glaces et toutes les créatures vivantes. R.G. Williamson, «Significant Aspects of Acculturation History in the Canadian Arctic: Analysis of the Forces of Inuit and Southern White Interaction until Mid-Century», étude réalisée pour la CRPA, 1994. Des points de vues similaires sont présentés dans notre rapport intitulé *Conclure des traités dans un esprit de coexistence: Une solution de rechange à l'extinction du titre ancestral,* Ottawa, Approvisionnements et Services, 1995; et Rene Lamothe, «Statement to the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, Fort Simpson, 9 September 1975» dans *Dene Nation: The Colony Within*, sous la direction de Mel Watkins, Toronto, University of Toronto Press, 1977.

11 Thierry Rodon, «Pratiques de cogestion au Nunavut», communication présentée au 67e congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, à l'Université du Québec à Montréal, juin 1995. Certaines questions en suspens sont examinées plus loin dans le présent chapitre, à la section portant sur le savoir ancestral, ainsi qu'aux chapitres 4 et 5 du volume 2.

12 Cette expression est tirée d'Ignatius E. La Rusic, «La négociation d'un mode de vie — La structure administrative découlant de la Convention de la Baie

James: l'expérience initiale des Cris», étude réalisée pour la Direction de la recherche, Groupe de l'orientation, de la recherche et de l'évaluation du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa, octobre 1979.

13 CRPA, *La réinstallation dans l'Extrême-Arctique: Un rapport sur la réinstallation de 1953-1955*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1994.

14 MAINC, Notes pour une allocution de l'honorable Ronald A. Irwin, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à l'occasion de l'Assemblée générale annuelle de la Société Makivik, Kangiqsujuaq (Québec), 29 mars 1995, p. 3. Le 28 mars 1996, le ministre annonçait qu'une entente de réconciliation était intervenue avec les Inuit du nord du Québec et de l'île de Baffin qui avaient été réinstallés dans l'Extrême-Arctique au début des années 50.

15 Annie Okalik, «A Good Life» dans *'Gossip': A Spoken History of Women in the North*, sous la direction de Mary Crnkovich, Ottawa, Comité canadien des ressources arctiques, 1990, pp. 3 à 5.

16 En ce qui touche les Innus du Québec, voir le témoignage d'An Antane Kapesh dans Anne André, *Je suis une maudite sauvagesse*, Ottawa, Éditions Leméac, 1976.

17 Une explication analogue est fournie par Charlie Snowshoe, «A Trapper's Life» dans *Dene Nation: The Colony Within*, sous la direction de Mel Watkins, Toronto, University of Toronto Press, 1977.

18 Propos recueillis en entrevue et cités dans Nancy Wachowich, Apphia Awa, Rhoda Katsak et Sandra Katsak, «Unikaavut: Our Lives: Stories from the Lives of Three Generations of North Baffin Inuit Women», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

19 Marc G. Stevenson, «Traditional Inuit Decision-Making Structures and the Administration of Nunavut», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

20 Kulchyski, «Solutions from Fort Simpson», mentionné à la note 4.

21 Propos recueillis en entrevue et cités dans Wachowich et coll., «Unikaavut: Our Lives», mentionné à la note 18.

22 On trouvera de plus amples renseignements sur cette affaire dans John Goddard, *Last Stand of the Lubicon Cree*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 1991. Voir aussi E. Davie Fulton, *Lubicon Lake Indian Band Inquiry: Discussion Paper*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1986.

23 Voir K.J. Rea, *The Political Economy of The Canadian North: An Interpretation of the Course of Development in the Northern Territories of Canada to the Early 1960s*, Toronto, University of Toronto Press, 1968; Peter Clancy, «Contours of the Modern State in the Territorial North: Policies, Institutions and Philosophies», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

24 Voir par exemple Philip Goldring, «Inuit Economic Responses to Euro-American Contacts: Southeast Baffin Island, 1824-1940» dans *Communications historiques*, sous la direction de Dana Johnson et Louise Ouellette, Ottawa, Société historique du Canada, 1986, p. 146.

25 David Judd, «Seventy-five Years of Resource Administration in Northern Canada» dans *The Polar Record*, vol. 14, no 93, 1969, pp. 791 à 806; David Judd, «Canada's Northern Policy: Retrospect and Prospect» dans *The Polar Record*, vol. 14, no 92, 1969, pp. 593 à 602.

26 Judd, «Canada's Northern Policy».

27 Ce réseau comprenait le Réseau avancé de pré-alerte (RAPA) et d'autres stations. Voir K.J. Rea, *The Political Economy*, mentionné à la note 23.

28 T. Armstrong, G. Rogers et G. Rowley, *The Circumpolar North: A Political and Economic Geography of the Arctic and Sub-Arctic*, Londres, Methuen & Co., 1978. L'affectation dans le Nord, en 1944, d'une équipe de recherche s'inscrivait dans la réaction du gouvernement fédéral à la présence américaine. Les résultats de l'enquête multidisciplinaire réalisée dans l'Arctique, financée en partie seulement par des sources canadiennes, ont été publiés dans la *Revue canadienne d'économique et de politique* et dans *The New North-West*, sous la direction de C.A. Dawson, Toronto, University of Toronto Press, 1947. Se figurant d'avance ce qui allait devenir l'axe de la politique fédérale en matière de développement du Nord dans les années 50 et 60, de nombreux auteurs exhortaient l'État à intervenir pour développer l'économie du Nord et à offrir des services aux habitants de la région.

29 L'analyse de la politique fédérale en matière de développement du Nord s'inspire principalement de Frances Abele, «Canadian Contradictions: Forty

Years of Northern Political Development» dans *Arctic*, vol. 40, no 4, décembre 1987, pp. 310 à 320; repris dans *Interpreting Canada's North: Selected Readings*, sous la direction de K. S. Coates et William R. Morrison, Toronto, Copp Clark Pitman, 1989. Voir aussi Mark O. Dickerson, *Whose North?: Political Change, Political Development and Self-Government in the Northwest Territories*, Vancouver, University of British Columbia Press et Arctic Institute of North America, 1992; Gurston Dacks, *A Choice of Futures: Politics in the Canadian North*, Toronto, Methuen, 1981; Michael S. Whittington (dir.), *Le Nord*, Toronto, University of Toronto Press, en collaboration avec la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1985. Certaines conséquences des changements survenus pendant l'après-guerre sont examinées en détail au chapitre 11 du volume 1, consacré aux réinstallations. Des auteurs se sont penchés sur certains aspects des initiatives provinciales de développement du Nord: John Loxley, «The 'Great Northern' Plan» dans *Studies in Political Economy: A Socialist Renew*, no 6, automne 1981; Murray Dobbin, «Prairie Colonialism: The CCF in Northern Saskatchewan, 1944-1964» dans *Studies in Political Economy*, no 16, printemps 1985; et Carol Brice-Bennett, «Renewable Resource Use and Wage Employment in the Economy of Northern Labrador», document d'information préparé pour la Royal Commission on Employment and Unemployment, St. John's (Terre-Neuve), septembre 1986.

30 *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C. 1985, c. N-27; *Loi sur le Yukon*, L.R.C. 1985, c. Y-2.

31 C'est au ministère de l'Intérieur qu'a d'abord été confiée la responsabilité de l'administration du Nord et des affaires indiennes. Celle-ci a fait l'objet de plusieurs ententes administratives avant la création du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), en 1966.

32 Voir Rebecca Aird (dir.), *Running the North: The Getting and Spending of Public Finances by Canada's Territorial Governments*, Ottawa, Comité canadien des ressources arctiques, 1989; Michael J. Prince et Gary Juniper, «Public Power and the Public Purse: Governments, Budgets and Aboriginal Peoples in the Canadian North», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

33 Le Livre blanc de 1969 (*La politique indienne du gouvernement du Canada, 1969*) proposait de transférer aux provinces la responsabilité de nombreux services offerts aux Indiens; on essayait ainsi de décharger le gouvernement fédéral d'une responsabilité qui suscitait une levée de boucliers parmi les nations signataires de traités. Aujourd'hui, la responsabilité de domaines

comme l'éducation, et le financement qui y est rattaché, passent du ministère des Affaires indiennes aux gouvernements des Premières nations. Les bandes du Nord territorial ne peuvent toutefois pas bénéficier de tels transferts.

34 Le CIY est issu de la fusion de la Yukon Native Brotherhood (YNB) et de la Yukon Association of Non-Status Indians (YANSI). On a ainsi créé une organisation unique pour représenter à la fois les autochtones qui sont inscrits en vertu de la *Loi sur les Indiens* et ceux qui ne le sont pas. Par la suite, aucune distinction n'a été faite entre ces deux groupes dans le cadre des négociations portant sur l'avenir politique du territoire.

35 MAINC, *Le Nord canadien 1970-1980: Déclaration du gouvernement canadien au sujet du Développement du Nord au cours des années '70*, Ottawa, Information Canada, 1972.

36 MAINC, *Cadre politique et économique pour le Nord*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1988, p. 5.

37 Un chapitre ne suffit pas pour parler de toutes les nations autochtones qui vivent dans la vaste région du Nord canadien. Nous examinons ici un échantillon représentatif et invitons le lecteur à se reporter à d'autres chapitres du présent rapport pour un complément d'information.

38 Les premiers contacts entre les Européens et les peuples autochtones se sont échelonnés sur une très longue période. Olive Patricia Dickason signale à cet égard: [TRADUCTION] «Sur le territoire qui constitue maintenant le Canada, les premiers contacts raisonnablement attestés par des écrits ont eu lieu avec les Norvégiens vers l'an 1000 apr. J.-C. et se sont poursuivis jusque dans la deuxième décennie du XXe siècle, lorsque des membres de l'expédition dans l'Arctique canadien rencontrèrent des bandes isolées d'Inuit du cuivre et d'Inuit Netsilik. Il faut préciser par ailleurs que le gouvernement du Canada ignorait complètement l'existence de ces Inuit. Toutefois, ceux-ci avaient entendu parler des Blancs, car leurs ancêtres en avaient rencontré. Trois années plus tard, en 1918, des membres de la Police à cheval du Nord-Ouest, à la poursuite d'Inuit recherchés pour meurtre, rencontraient encore des gens qui n'avaient jamais vu un Blanc. Autrement dit, des premiers contacts avec des Inuit ont eu lieu par intermittence sur une période de plus de 900 ans. Dans le cas des Amérindiens, ces contacts se sont étalés sur une période d'environ 400 ans, et certains Athapascans vivant loin au Nord-Ouest ont été parmi les derniers à avoir leurs premiers contacts avec l'homme blanc au début du XXe siècle.» O.P. Dickason, *Canada's First Nations: A History of the*

Founding Peoples from Earliest Times, Toronto, McClelland & Stewart, 1992, p. 86. Voir aussi Dorothy Harley Eber, *When the Whalers Were Up North: Inuit Memories from the Eastern Arctic*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1989; James R. Gibson, *Otter Skins, Boston Ships, and China Goods: The Maritime Fur Trade of the Northwest Coast, 1785-1841*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1992; Pat Sandiford Grygier, *A Long Way from Home: The Tuberculosis Epidemic Among the Inuit*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1994.

39 Les 14 nations signataires de l'accord-cadre sont la Première nation de Carcross/ Tagish, les Premières nations de Champagne et d'Aishihik, la Première nation de Dawson, la Première nation de Kluane, la Première nation des Kwalins Dun, la Première nation de Liard, la Première nation de Little Salmon/Carmacks, la Première nation des Nachos Nyak Dun, le Conseil déné de Ross River, la Première nation de Selkirk, le Conseil des Ta'ans Kwach'an, le Conseil des Tlingits de Teslin, la Première nation des Gwich'ins Vuntut et la Première nation de White River.

40 Mary Jane Norris, Don Kerr et François Nault, «Projections of the Population with Aboriginal Identity in Canada, 1991-2016», étude réalisée pour la CRPA par la Division de la démographie de Statistique Canada. La population autochtone a été rajustée pour tenir compte du sous-dénombrement dans l'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991.

41 En 1901, le Yukon comptait au total 27219 habitants, dont 3322 autochtones (12,2%). Dix ans plus tard, la proportion d'autochtones atteignait 17,5% en raison de la diminution de la population non autochtone. C'est en 1931 qu'on a enregistré la plus forte proportion d'autochtones (38,7%), le nombre de non-autochtones sur place après la ruée vers l'or étant tombé à son plus bas niveau. En 1971, la construction de la route de l'Alaska et d'autres nouvelles activités industrielles renversaient encore une fois la tendance, de sorte que les autochtones ne formaient plus que 14% de l'ensemble de la population. Données tirées de Coates, *Best Left as Indians*, mentionné à la note 7, p. 74. En 1991, le Yukon comptait au total 27800 habitants, dont 5100 autochtones (18,3%). Statistique Canada, Recensement de 1991, no 94-327 au catalogue, 1993.

42 Cité dans Jonathan L. Pierce, «Indian Claims in the Yukon, 1968-1984: Aboriginal Rights as Human Rights», mémoire de maîtrise, Université Carleton, Ottawa, 1988, pp. 45-46.

43 Pierce, «Indian Claims in the Yukon», pp. 56-57.

44 Conseil des Indiens du Yukon, «Together Today for Our Children Tomorrow: A Statement of Grievances and an Approach to Settlement by the Yukon Indian People», rapport préparé pour le Commissaire aux revendications des Indiens et le gouvernement du Canada, Whitehorse, 1973.

45 Voir CRPA, *Conclure des traités*, mentionné à la note 10, et le chapitre 4 du volume 2.

46 «Accord-cadre définitif entre le gouvernement du Canada, le Conseil des Indiens du Yukon et le gouvernement du Yukon. Accord conclu le 29 mai 1993» dans MAINC, *Accord-cadre définitif*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1993.

47 Voir Tony Penikett, «Land Claims and Self Government Agreements in Yukon» dans *Canadian Parliamentary Review*, automne 1993, p. 14. Dans l'accord-cadre conclu avec le CIY, on a retenu l'option de l'«extinction partielle» prévue dans la Politique des revendications territoriales globales de 1986. Voir CRPA, *Conclure des traités*, mentionné à la note 10, pp. 46-47. Quatre accords définitifs, assortis d'ententes d'autonomie gouvernementale, ont été conclus avec des Premières nations du Yukon (1993), à savoir celles de Champagne et Aishihik, des Gwich'ins Vuntut, des Nachos Nyak Dun et le Conseil des Tlingits de Teslin, accords qui ont tous été approuvés et mis en œuvre par la *Loi sur le règlement des revendications territoriales des Premières nations du Yukon*, S.C. 1994, c. 34 (proclamée le 14 février 1995). Des négociations sont en cours pour cinq autres ententes d'autonomie gouvernementale.

48 Voir Gurston Dacks (dir.), *Devolution and Constitutional Development in the Canadian North*, Ottawa, Carleton University Press, 1990.

49 Dacks, «Adaptation of Public Governing Institutions», mentionné à la note 3.

50 Dacks, «Adaptation of Public Governing Institutions».

51 Dacks, «Adaptation of Public Governing Institutions».

52 K.S. Coates, «Les Premières nations et le gouvernement du Territoire du Yukon: Vers une nouvelle relation», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

53 Dacks, «Adaptation of Public Governing Institutions».

54 Voir généralement Kerry Abel, *Drum Songs: Glimpses of Dene History*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1993.

55 Charles Mair, membre de la Commission des Sang-Mêlé de 1899, cité dans René Fumoleau, *Aussi longtemps que le fleuve coulera: La nation dènèe et le Canada*, Sillery (Québec), Éditions du Septentrion, 1994, p. 70.

56 Cité dans Fumoleau, *Aussi longtemps que le fleuve coulera*, p. 71 (sans la note).

57 Fumoleau, *Aussi longtemps que le fleuve coulera*, p. 72. Voir aussi Dickerson, *Whose North?*, mentionné à la note 29; Rea, *The Political Economy*, mentionné à la note 23.

58 Fumoleau, *Aussi longtemps que le fleuve coulera*, chapitre 3: Entre les deux traités (1900-1920).

59 *Le Nord: Terre lointaine, terre ancestrale — Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie: vol. 1*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1977, p. 177.

60 Prince et Juniper, «Public Power», mentionné à la note 32. Voir aussi Andrew Webster, «They are Impossible People, Really: Social Administration and Aboriginal Social Welfare in the Territorial North, 1927-1993», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

61 Cette histoire est racontée en détail dans Edgar J. Dosman, *The National Interest: The Politics of Northern Development, 1968-75*, Toronto, McClelland & Stewart, 1975.

62 Eileen Sasakamoose, Sharon Venne et Rene Lamothe, «Northern Treaty Research for Royal Commission on Aboriginal Peoples», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

63 *Re Paulette's Application* (1973) 6 W.W.R. 97 (Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest).

64 La Déclaration des Dénés est reproduite dans Watkins, *Dene Nation*,

mentionné à la note 10.

65 L'entente avec les Gwich'ins (1992) approuvée et mise en vigueur par la *Loi sur le règlement de la revendication territoriale des Gwich'in*, S.C. 1992, c. 53; et l'entente avec les Dénés Sahtu et les Métis (1993) approuvée et mise en vigueur par la *Loi sur le règlement de la revendication territoriale des Dénés et Métis du Sahtu*, S.C. 1994, c. 27.

66 Susan Quirk et Antoine Mountain, «Dene Nation: An Analysis», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

67 Deh Cho First Nation, Declaration of Rights, 1993, p. 1.

68 Archives nationales du Canada, Archives du Bureau du Conseil privé, RG 2, série 1, vol. 796 (aussi dans les Archives du ministère de l'Intérieur, RG 15), décret en conseil 918, 6 mai 1899 [nous soulignons].

69 Dans son rapport annuel de 1993-1994, l'Inuit Tapirisat du Canada avance le chiffre de 115000, tandis que la Conférence circumpolaire inuit estime que la population inuit mondiale s'élève à 120000 personnes et se répartit comme suit: Canada, 30000; Alaska, 35000; Groenland, 50000; Russie, 5000. Selon l'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, il y a environ 38000 Inuit au Canada (chiffre rajusté).

70 Inuit Tapirisat du Canada, «Submission of the Inuit Tapirisat of Canada to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», 1994, p. 6. Voir *Un mot au sujet des sources* en début de volume.

71 Conférence circumpolaire inuit [ci-après CCI], *Principles and Elements for a Comprehensive Arctic Policy*, Montréal, Université McGill, Centre for Northern Studies and Research, 1992.

72 Wendy Moss, «Les droits issus de traités et la fonction gouvernementale dans l'optique inuit» dans *L'autonomie gouvernementale des autochtones: Questions juridiques et constitutionnelles*, Ottawa, CRPA, 1995, p. 118.

73 La Convention a été mise en œuvre par la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, S.C. 1976-77, c. 32; et la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, L.Q. 1976, c. 46.

74 Comité canadien des ressources arctiques, «Aboriginal Peoples, Comprehensive Land Claims, and Sustainable Development in the Territorial North», mémoire présenté à la CRPA, 1993, annexe E, pp. 11 à 16.

75 Norbert Rouland, *Les Inuit du Nouveau-Québec et la Convention de la Baie James*, Québec, Association Inuksiutiit Katimajiit et Centre d'études nordiques, Université Laval, 1978, pp. 134 à 142.

76 Norbert Rouland, «Les Inuit du Nouveau-Québec et l'entrée en vigueur de la Convention de la baie James (avril 1977 octobre 1978)» dans *Études Inuit Studies,* vol. 3, no 1, 1979, p. 83.

77 Gérard Duhaime, «Le chasseur et le minotaure: itinéraire de l'autonomie politique au Nunavik» dans *Études Inuit Studies*, vol. 16, nos 1 et 2, 1992, pp. 149 à 178; Paul Bussières, «Droits collectifs et pouvoirs chez les Inuit du Nunavik» dans *Études Inuit Studies*, vol. 16, nos 1 et 2, 1992, pp. 143 à 148. Pour une évaluation de nombreux aspects de la Convention, voir Sylvie Vincent et Gary Bowers, (dir.), «Baie James et Nord québécois: dix ans après», Montréal, Recherches amérindiennes au Québec, 1988.

78 M. Malone, «Study of Current Practice in Financing Aboriginal Governments: Kativik Regional Government Case Study», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

79 Voir «Document — Constitution du Nunavik» dans *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 19, no 4, hiver 1989, pp. 74 à 77.

80 *Assemblée et gouvernement du Nunavik: Entente-cadre entre le négociateur spécial du Gouvernement du Québec et le négociateur en chef du Comité constitutionnel du Nunavik*, signée le 21 juillet 1994.

81 Stephen Hendrie, «Makivik 1995 AGM: Referendum Year» dans *Makivik News*, printemps 1995, pp. 5 à 13.

82 Letha J. MacLachlan, «Northern Comprehensive Aboriginal Claims Agreements», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

83 Jusqu'en 1976, les Inuvialuit négociaient avec d'autres Inuit des Territoires du Nord-Ouest une entente de règlement visant des revendications globales et étaient représentés par l'Inuit Tapirisat du Canada. En 1976, l'Inuit Tapirisat du Canada a retiré son projet de revendication globale. Le Comité d'étude des

droits des autochtones (CEDA), qui représentait les Inuvialuit, a sollicité et obtenu le mandat de négocier la première revendication territoriale régionale du Nord. La Convention définitive des Inuvialuit (1984) a été approuvée et mise en œuvre par la *Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique,* S.C. 1984, c. 24, modifiée par S.C. 1988, c. 16.

84 *Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique*, c. 24, par. 3(3). En signant la Convention définitive des Inuvialuit, les groupes autochtones qui avaient formulé des revendications ont non seulement renoncé à leur titre ancestral ainsi qu'à leurs droits et intérêts sur leurs terres mais aussi accepté que les lois de mise en œuvre de la Convention éteignent «toutes les revendications, tous droits, titres et intérêts ancestraux de tous les [Indiens, Inuit et Inuvialuit], quels qu'ils soient, sur les terres du [territoire ancestral]». MacLachlan, «Northern Comprehensive Claims Agreements», mentionné à la note 82.

85 MAINC, *La revendication de l'Arctique de l'Ouest: Convention définitive des Inuvialuit*, Ottawa, MAINC, p. 4.

86 Transcription des audiences de la CRPA, Montréal (Québec), 29 novembre 1993. Les arrangements proposés sont analysés au chapitre 3 du volume 2.

87 Lindsay Staples, «The Inuvialuit Final Agreement: Implementing its Land, Resource and Environmental Regimes», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

88 Staples, «Implementing Land, Resource and Environmental Regimes».

89 Gurston Dacks, «Nunavut: Aboriginal Self-Determination Through Public Government», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

90 Pour une analyse plus détaillée, voir R. Quinn Duffy, *The Road to Nunavut: The Progress of the Eastern Arctic Inuit Since the Second World War,* Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1988; et Association constitutionnelle du Nunavut, *Bâtir le Nunavut*, Ottawa, Association constitutionnelle du Nunavut, 1983.

91 Frances Abele et M.O. Dickerson, «The 1982 Plebiscite on Division of the Northwest Territories: Regional Governement and Federal Policy» dans *Analyse de politiques*, vol. 11, no 1, mars 1985, pp. 1 à 15; Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, *Report of the Chief Plebiscite Officer on the*

Plebiscite on Division of the Northwest Territories, Yellowknife, 1982. Malgré l'appui quasi unanime des autochtones des Territoires du Nord-Ouest, l'emplacement de la frontière suscitait beaucoup d'inquiétudes, en particulier dans les collectivités qui pouvaient en être voisines. L'imposition unilatérale de la frontière entre le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, et entre les Territoires du Nord-Ouest et les provinces voisines, avait séparé les Dénés et les Métis en de nombreuses régions administratives distinctes. Les électeurs ne voulaient pas que cela se reproduise. Il est probable que le taux de participation électorale et l'appui à la partition dans l'ouest des Territoires du Nord-Ouest auraient été plus grands si une frontière acceptable avait été proposée aux Dénés et aux Métis.

92 MAINC, Notes pour une allocution prononcée par l'hon. John C. Munro, C.P., ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Assemblée législative, Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest), le 26 novembre 1982.

93 L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, 1993, a été approuvé et mis en œuvre par la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, S.C. 1993, c. 29, et par la *Loi sur le Nunavut*, S.C., 1993, c. 28.

94 En vertu de l'article 29 de l'Accord, les Inuit se sont engagés à rembourser près de 40 millions de dollars d'emprunts que leur avait consentis le gouvernement fédéral pour couvrir leurs frais de négociation.

95 ATII Training Inc., «Northern Education and Training Systems for Inuit: A Strategic Analysis», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

96 Les estimations vont de 50 millions de dollars, selon le ministère des Affaires indiennes, à 174 millions de dollars, d'après ATII Training Inc., «Northern Education and Training Systems». L'écart est le résultat des différences qui séparent les hypothèses portant sur la durée de la formation et les genres de mesures connexes. Voir aussi Dacks, «Nunavut», mentionné à la note 89. Il est question de formation plus loin dans le chapitre.

97 Dans l'ensemble du Canada, 14% des adultes autochtones avaient des diplômes ou des certificats d'études postsecondaires, tandis que 32% avaient terminé leurs études secondaires et 25% avaient une huitième année ou moins. Le mot «adulte» désigne ici toute personne âgée entre 15 ans et 64 ans en 1991 et ne fréquentant plus l'école. Voir Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, totalisations spéciales.

98 Frances Abele, *Gathering Strength: A Study of Native Employment Training Programs in the Northwest Territories,* Calgary, Arctic Institute of North America, 1989.

99 Williamson, «Significant Aspects», mentionné à la note 10.

100 Dacks, «Adaptation», mentionné à la note 3.

101 Pour une analyse détaillée des «bons» processus décisionnels, voir Stevenson, «Traditional Inuit Decision-Making», mentionné à la note 19.

102 Dacks, «Nunavut», mentionné à la note 89.

103 Les membres non inuit de l'Association des Inuit du Labrador (AIL) sont des Kablunangajuit — personnes qui ont des ancêtres inuit ou, si elles n'en ont pas, qui sont nées avant le 30 novembre 1990 et qui se sont établies en permanence avant 1940 dans la région visée par les revendications territoriales, ou sont des descendants de personnes qui se sont établies avant 1940 dans la région visée par les revendications territoriales (information figurant sur les formulaires d'adhésion de l'AIL pour 1995).

104 À l'appui de la revendication des Inuit du Labrador, une étude de l'occupation et de l'utilisation des terres a été amorcée en 1975. En 1977, l'AIL présentait au gouvernement fédéral un document attestant la revendication des Inuit. Voir *Our Footprints Are Everywhere: Inuit Land Use and Occupancy in Labrador*, sous la direction de Carol Brice-Bennett, Nain, Labrador (Terre-Neuve), Labrador Inuit Association, 1977.

105 Adrian Tanner et coll., «Aboriginal Peoples and Governance in Newfoundland and Labrador», étude réalisée pour la CRPA, 1994 (sans la note).

106 La plupart des renseignements figurant dans cette section proviennent de W.J. Eccles et Susan L. Laskin, «La Guerre de Sept Ans» dans *Atlas historique du Canada*, vol. 1, *Des origines à 1800*, sous la direction de R. Cole Harris, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1987, planche 42.

107 *Re Labrador Boundary* (1927), 2 D.L.R. 401. Voir aussi *Encyclopedia of Newfoundland and Labrador*, vol. 3, St. John's, Harry Cuff Publications, 1991,

pp. 216 à 221.

108 En 1924, tandis que Terre-Neuve et le Québec préparaient leur argumentation pour la soumettre au Comité judiciaire du Conseil privé, Terre-Neuve offrit de vendre le Labrador au Québec pour 30 millions de dollars. Le Labrador a par la suite été offert au Canada en 1931 pour 110 millions de dollars, mais le Canada a refusé. David Lough, «Transition from Traditional to Wage Economy — The Labrador Experience», document préliminaire préparé pour la troisième Conférence interprovinciale annuelle des ministres chargés du développement du Nord, Thompson (Manitoba), du 9 au 11 septembre 1980, p. 3.

109 À l'occasion, le gouvernement de Terre-Neuve a adopté des lois pour régler des problèmes jugés sérieux. Par exemple, une loi a été adoptée en 1882 pour interdire à tout autochtone de posséder de l'alcool: *An Act respecting the Sale of Intoxicating Liquors on the Coast of Labrador*, S.N. 1882, c. 8. En 1911, une loi interdisait à quiconque d'emmener une personne autochtone hors du Labrador. Ce texte législatif s'expliquait par le fait qu'un groupe de 57 Inuit du Labrador avaient été exposés lors de la World's Columbian Exposition à Chicago en 1893, puis abandonnés là. *An Act respecting the Esquimaux and Indians resident in Labrador*, S.N. 1911, c. 9; voir Tanner et coll., «Aboriginal Peoples», mentionné à la note 105.

110 La Commission écrivait: «Il n'est donc pas possible [...] de souscrire à l'appréciation que d'aucuns ont faite de la décision et du tracé de 1927: une 'grossière erreur de droit et de fait'.» *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec: 3. La Frontière du Labrador, 3.1 Rapport des Commissaires, Tome 1*, Québec, août 1971, p. 417; et: «L'argument le plus fort, en 1971, qui fait que la 'cause' du Québec dans l'affaire du Labrador est irrémédiablement compromise, c'est le fait, peu connu semble-t-il de ceux qui préconisent le 'retour du Labrador au Québec', que les gouvernements successifs du Québec ont, à divers titres et de plusieurs manières, reconnu le tracé de 1927 comme la frontière effective entre les deux provinces.» *Rapport de la Commission d'étude, 3.2 Synthèse*, p. 14.

111 Tanner et coll., «Aboriginal Peoples», mentionné à la note 105.

112 Les motifs ne sont pas tout à fait clairs. Le futur premier ministre de Terre-Neuve, J.R. Smallwood, et au moins quelques fonctionnaires étaient, semble-t-il, convaincus que ce serait régresser, sur le plan des droits politiques des peuples autochtones vivant à Terre-Neuve et au Labrador, que de les faire

dépendre du ministère fédéral des Affaires indiennes. Du côté fédéral, on hésitait à accepter ce fardeau additionnel, surtout à un moment où l'on cherchait à rendre les Indiens moins dépendants des Affaires indiennes. On pensait aussi qu'il y avait trop peu d'autochtones pour justifier la création d'une administration distincte. Il se peut par ailleurs que le gouvernement de Terre-Neuve ait craint les conséquences politiques d'une incapacité de sa part d'offrir aux Terres-Neuviens non autochtones le niveau de service qui aurait été offert par le gouvernement fédéral dans les collectivités autochtones. Tanner et coll., «Aboriginal Peoples», mentionné à la note 105.

113 Donald M. McRae, *Rapport sur les plaintes des Innu du Labrador à la Commission canadienne des droits de la personne*, Ottawa, Commission canadienne des droits de la personne, 1993, p. 7.

114 Tanner et coll., «Aboriginal Peoples», mentionné à la note 105.

115 Voir Tanner et coll., «Aboriginal Peoples»; McRae, *Rapport sur les plaintes des Innu* , mentionné à la note 113; Gouvernement de Terre-Neuve, *Report of the Royal Commission on Labrador* , St. John's, Queen's Printer, 1974.

116 Iris Allen, Labrador Inuit Health Commission, «Les autochtones des régions éloignées et nordiques» dans CRPA, *Sur le chemin de la guérison*, Rapport de la Table ronde nationale sur la santé et les questions sociales, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1993, pp. 136-137.

117 Tanner et coll., «Aboriginal Peoples», mentionné à la note 105.

118 Inuit Tapirisat du Canada, «Submission of the Inuit Tapirisat», mentionné à la note 70, p. 92.

119 Moss, «Les droits issus de traités», mentionné à la note 72, pp. 126-127, citant l'Inuit Tapirisat du Canada.

120 Tony Williamson, «Angojokok-AngojukKauKatiget-Labrador-imi Inuit katutjikategenninga: Labrador Inuit Politics from Household to Community to Nation», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

121 Certaines des dimensions internationales et nationales de ce problème sont explorées dans Benoît Lévesque, André Joyal et Omer Chouinard (dir.), *L'autre économie: Une économie alternative?*, Sillery (Québec), Presses de

l'Université du Québec, 1989. Voir aussi le chapitre 5 du volume 2.

122 Royal Roads Military College, *The Environmental Impact of the DEw Line on the Canadian Arctic*, Victoria, Environmental Sciences Group, 1993.

123 Ellen Bielawski, «The Desecration of Nánúlá Kúé: Impact of the Taltson Hydroelectric Development on Dene Sonline», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

124 Mentionnons, entre autres exemples dans le Nord canadien, le Livre vert sur le détroit de Lancaster et le Programme de planification de l'utilisation des terres du Nord administré conjointement par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, les gouvernements territoriaux et les organisations autochtones. Le Processus fédéral d'examen et d'évaluation en matière d'environnement demeure le mécanisme le plus souvent utilisé pour prendre des décisions avant d'entreprendre des projets susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur l'environnement. La Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort a évalué l'aménagement d'installations de production au large de la côte arctique occidentale; au Labrador, une commission d'évaluation environnementale a travaillé pendant six ans pour en fin de compte déterminer que l'entraînement militaire pouvait se poursuivre à certaines conditions.

125 Voir A. Saunders, «Banking on the Big Fix: Circumpolar Nations Pool their Expertise to Tackle Pollution» dans *Arctic Circle*, vol. 1, no 2, septembre-octobre 1990, pp. 52-53; S. Hazell, «Where the Caribou and the Cruise Missiles Play: When will DND Start Really Listening to the Concerns of Northerners?» dans *Arctic Circle*, vol. 1, no 6, mai-juin 1991, pp. 34-35; Peter Tyson, «Tracking Acid Rain in the Arctic» dans *Arctic Circle*, vol. 2, no 2, mai-juin 1991, pp. 32 à 34.

126 Peter J. Usher, «The Beverly-Kaminuriak Management Board: An Evaluation of the First Ten Years and Recommendations for the Future», rapport inédit préparé pour le Conseil de gestion des caribous, 1991.

127 David DesBrisay, «The Impact of Major Resource Development Projects on Aboriginal Communities: A Review of theLiterature», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

128 George Wenzel, *Animal Rights, Human Rights: Ecology, Economy and Ideology in the Canadian Arctic*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.

129 Terry Fenge, «Environmental Clean-up and Sustainable Development in the Circumpolar Region» dans *Northern Perspectives*, vol. 21, no 4, hiver 1993-1994, pp. 1 à 3.

130 Plusieurs survols et examens des solutions possibles sont présentés dans *Proceedings of a Conference on 'A Northern Foreign Policy for Canada'*, sous la direction de John M. Lamb, Ottawa, Canadian Polar Commission et Canadian Centre for Global Security, 1994.

131 Santé Québec, *Et la santé des Inuits, ça va? — Rapport de l'Enquête Santé Québec auprès des Inuits du Nunavik, 1992,* tome 1, «Les déterminants de la santé», sous la direction de Mireille Jetté.

132 Environnement Canada, Feuillet d'information sur l'état de l'environnement, no 94-1, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1994.

133 Marina Devine, «Panel will Probe BHP Diamond Mine Plans: Ottawa Foots $250,000 for Review» dans *Nunatsiaq News*, 16 décembre 1994, p. 10.

134 Andrew Chapeskie, «Land, Landscape, Culturescape: Aboriginal Relationships to Land and the Co-Management of Natural Resources», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

135 Laurie K. Montour, «Natural Resource Management Agreements in First Nations' Territories», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

136 MacLachlan, «Northern Comprehensive Aboriginal Claims Agreements», mentionné à la note 82.

137 Alan Penn, «The James Bay and Northern Quebec Agreement: Natural Resources, Public Lands, and the Implementation of a Native Land Claims Settlement», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

138 Paul F. Wilkinson et Maria Vincelli, «An Evaluation of the Implementation of the Environmental Regimes Established by Comprehensive Claims Settlements in Canada», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

139 Lorraine Brooke, «Experiences of the Inuit of Nunavik with Wildlife Management and the James Bay and Northern Quebec Agreement (1975-

1995)», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

140 Wilkinson et Vincelli, «An Evaluation», mentionné à la note 138.

141 Staples, «Inuvialuit Final Agreement», mentionné à la note 87.

142 MacLachlan, «Northern», mentionné à la note 82. Voir aussi la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut,* S.C. 1993, c. 29, art. 10.

143 Les études menées par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest indiquaient une population de caribous bien inférieure au nombre avancé par les trappeurs et les chasseurs. En s'appuyant sur les données recueillies par les biologistes, le ministère des Ressources renouvelables des Territoires du Nord-Ouest a imposé des limites strictes aux prises des chasseurs et des trappeurs. Par la suite, on s'est aperçu qu'il y avait davantage de caribous que les études initiales du gouvernement ne l'avaient laissé entendre. Peter Usher, «The Beverly-Kaminuriak Management Board: An Experience in Co-Management» dans *Traditional Ecological Knowledge: Concepts and Cases*, sous la direction de Julian
T. Inglis, Ottawa, International Program on Traditional Ecological Knowledge et International Development Research Centre, 1993, p. 111.

144 Voir Peter Clancy, «Political Devolution and Wildlife Management» dans *Devolution and Constitutional Development in the Canadian North*, sous la direction de Gurston Dacks, Ottawa, Carleton University Press, 1990.

145 Usher, «Beverly-Kaminuriak: An Experience», mentionné à la note 143; P. Cizek, «The Beverly-Kaminuriak Caribou Management Board: A Case Study of Aboriginal Participation in Resource Management», Ottawa, Comité canadien des ressources arctiques, 1990, p. 1.

146 Usher, «Beverly-Kaminuriak: An Experience», p. 112; Cizek, «Beverly-Kaminuriak: A Case Study», pp. 4-5.

147 Voir Usher, «Beverly-Kaminuriak: An Evaluation», mentionné à la note 126; Usher, «Beverly-Kaminuriak: An Experience»; Cizek, «Beverly-Kaminuriak: A Case Study»; Gail Osherenko, «Sharing Power with Native Users: Co-Management Regime for Native Wildlife», Ottawa, Comité canadien des ressources arctiques, 1988.

148 Peter J. Usher, «Lands, Resources and Environment Regimes Research Project: Summary of Case Study Findings and Recommendations», étude réalisée pour la CRPA, 1994; Bielawski, «The Desecration of Nánúlá Kúé», mentionné à la note 123.

149 Phyllis Morrow et Chase Hensel, «Hidden Dissension: Minority-Majority Relationships and the Use of Contested Terminology» dans *Arctic Anthropology*, vol. 29, no 1, 1992, pp. 38 à 53; Usher, «Beverly-Kaminuriak: An Experience», mentionné à la note 143.

150 D'après une définition de Fikret Berkes, «Traditional Ecological Knowledge in Perspective» dans *Traditional Ecological Knowledge: Concepts and Cases*, mentionné à la note 143, p. 3; Milton M.R. Freeman, «Graphs and Gaffs: A Cautionary Tale in the Common-Property Resources Debate» dans *Common Property Resources: Ecology and Community-Based Sustainable Development,* sous la direction de Fikret Berkes, Londres, Belhaven Press, 1989, pp. 92 à 109. Les idées de la présente section sont analysées de manière plus approfondie au chapitre 5 du volume 3.

151 Martha Johnson (dir.), *Lore: Capturing Traditional Environmental Knowledge*, Ottawa, Dene Cultural Institute et International Development Research Centre, 1992, p. 4.

152 Wenzel, *Animal Rights, Human Rights*, mentionné à la note 128.

153 Johnson, *Lore*, mentionné à la note 151, p. 8.

154 R.R. de Cotret, courrier des lecteurs, *Arctic Circle*, vol. 1, no 41, janvier-février 1991, p. 8, cité dans Ellen Bielawski, «Inuit Indigenous Knowledge and Science in the Arctic» dans *Northern Perspectives*, vol. 20, no 1, été 1992, pp. 5 à 8. Cet article et d'autres publiés dans ce numéro de *Northern Perspectives* illustrent l'appui croissant que recueille ce point de vue. En fait, le principal objectif de la participation de la Conférence circumpolaire inuit au Sommet de la terre de Rio de Janeiro en 1992 était [TRADUCTION] «de faire reconnaître clairement le rôle et la valeur du savoir ancestral des peuples indigènes dans les décisions de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement». Mary Simon, «Environment, Sustainable Development and Self-Government» dans *Études Inuit Studies*, vol. 16, nos 1 et 2, 1992, p. 24.

155 Cité dans *Northern Perspectives*, vol. 22, no 1, printemps 1994, p. 18.

156 John Sallenave, «Giving Traditional Ecological Knowledge Its Rightful Place in Environmental Impact Assessment» dans *Northern Perspectives*, p. 19.

157 *Response by the Government of the Northwest Territories to the Report of the Traditional Knowledge Working Group*, Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest), Ministère des Ressources renouvelables, 1994, p. 13.

158 Pierre-Gerlier Forest et Thierry Rodon, «Les activités internationales des autochtones du Canada» dans *Études internationales*, vol. 26, no 1, mars 1995, pp. 35 à 57; Peter Jull, *The Politics of Northern Frontiers in Australia, Canada and Other ÔFirst World' Countries*, Darwin, Australian National University, North Australia Research Unit, 1991.

159 CCI, *Principles and Elements*, mentionné à la note 71.

160 Franklyn Griffiths et Justin Peffer, «Turning Point in Canadian Policy Towards the Circumpolar North: Implications for Aboriginal Peoples», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

161 CCI, *Principles and Elements*, mentionné à la note 71.

162 Comité canadien des ressources arctiques, «The Arctic Environmental Protection Strategy» dans *Northern Perspectives*, vol. 21, no 4, hiver 1993-1994, p. 4.

163 Staples, «Inuvialuit Final Agreement», mentionné à la note 87 (sans la note).

164 Veryan Haysom, «The Struggle for Recognition: Labrador Inuit Negotiations for Land Rights and Self-Government» dans *Études Inuit Studies*, vol. 16, nos 1 et 2, 1992, p. 188.

165 Norris, Kerr et Nault, «Projections of the Population», mentionné à la note 40.

166 Gordon Robertson, *Northern Provinces: A Mistaken Goal*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1985; Aird, *Running the North*, mentionné à la note 32; Prince et Juniper, «Public Power», mentionné à la note 32; L. Wade Locke

et Peter G.C. Townley, «An Inventory of Provincial Expenditures for the Benefit of the Innu and Inuit of Labrador», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

167 En 1980-1981, les transferts du gouvernement fédéral constituaient 83,5% de l'ensemble des revenus des Territoires du Nord-Ouest et environ 77,8% de la totalité des revenus de 1990-1991. Pour le gouvernement du Yukon, les transferts fédéraux constituaient 61,8% de la totalité des revenus en 1980-1981 et environ 77,6% en 1990-1991. Voir le tableau 5.7 («Government of the Northwest Territories Revenue 1980/81 to 1990/91») et le tableau 6.5 («Yukon Territorial Government Revenues by Source, 1980-1981 to 1990-1991») dans Prince et Juniper, «Public Power», mentionné à la note 32. On n'a pas de données distinctes pour le nord des provinces. Les Inuit, craignant l'insuffisance des fonds publics, ont décidé d'ouvrir certaines terres du Nunavut à l'exploration minérale. Les possibilités de tirer un revenu important et à long terme de l'exploitation minière dépendront de la richesse des gisements et de la rentabilité de la production. En général, les revenus fiscaux n'ont jamais dépassé le montant de subventions publiques nécessaires au lancement des entreprises minières.

168 Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie, mentionné à la note 59, pp. 130-131.

169 D'importantes subventions ont été accordées pour développer et appuyer le secteur de l'art et de l'artisanat; dans les Territoires du Nord-Ouest, pendant plusieurs années, des programmes spéciaux ont soutenu la chasse, le piégeage et la pêche.

170 Pour une analyse quantitative d'une économie mixte traditionnelle, voir N.C. Quigley et N.J. McBride, «The Structure of an Arctic Microeconomy: The Traditional Sector in Community Economic Development» dans *Arctic*, vol. 40, no 3, septembre 1987, p. 204.

171 Heather M. Myers, «An Evaluation of Renewable Resource Development Experience in the Northwest Territories, Canada», thèse de doctorat, Université de Cambridge, Scott Polar Research Institute, 1994; Peter Douglas Elias, *Development of Aboriginal People's Communities*, Toronto, Centre for Aboriginal Management (CAMET) et Captus Press, 1993; Katherine A. Graham et coll., *A Climate for Change: Alternatives for the Central and Eastern Arctic*, Kingston, Université Queen, Centre for Resource Studies, 1984, p. 157 et annexes; Frederick H. Weihs Consulting et Sinaaq Enterprises, «A Review and Assessment of the Economic Utilization and Potential of Country Food in the

Northern Economy», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

172 Les fonctionnaires que séduisait l'approche sociale-démocrate plus protectrice du Groenland ont essayé d'atténuer la doctrine du laisser-faire, mais sans succès. Voir Clancy, «Contours of the Modern State», mentionné à la note 23.

173 Jon Pierce et Robert Hornal, «Aboriginal People and Mining in Nunavut, Nunavik and Northern Labrador», étude réalisée pour la CRPA, 1994; Price Waterhouse, «Aboriginal Participation in the Minerals Industry», étude réalisée pour la CRPA, 1993; K.J. Rea, *Économie politique de l'essor du Nord*, Étude de documentation no 36, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1976.

174 Abele, *Gathering Strength*, mentionné à la note 98; Wanda Wuttunee, «On Our Own Terms, Aboriginal Peoples and the Minerals Industry: Yukon and Denendeh», étude réalisée pour la CRPA, 1993; DesBrisay, «The Impact», mentionné à la note 127.

175 Yukon 2000, vaste processus de consultation et d'analyse fondé sur la participation, a servi à étayer la décision du gouvernement d'investir stratégiquement dans des industries territoriales, par exemple la fabrication de meubles et l'aquaculture. Le gouvernement du Yukon voyait là un moyen de substituer les produits territoriaux aux importations et de soutenir le développement des industries de services et du tourisme. À long terme, la stratégie vise à réduire la dépendance du territoire par rapport à l'industrie minière privée, imprévisible et fortement subventionnée. Elle exige un engagement politique soutenu et l'injection continue de fonds publics. Ce n'est pas une solution magique. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a aussi approuvé une stratégie visant la substitution des importations et proposé des moyens d'accroître la participation locale au développement économique et à son orientation. L'élimination des barrières au commerce intérieur a particulièrement retenu l'attention. Voir *The SCONE Report: Building Our Economic Future,* Yellowknife, Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, 1989; C.E.S. Franks, «The Public Service in the North» dans *Administration publique du Canada*, vol. 27, no 2, été 1984, pp. 210 à 241; et Myers, «An Evaluation», mentionné à la note 171.

176 Ignatius E. La Rusic, «Subsidies for Subsistence: The Place of Income Security Programs in Supporting Hunting, Fishing, and Trapping as a Way of Life in Canada's Aboriginal Communities», étude réalisée pour la CRPA, 1993 (sans la note). Voir aussi Peter Usher et Frederick H. Weihs, *Towards a*

Strategy for Supporting the Domestic Economy of the Northwest Territories, document destiné au comité spécial sur l'économie du Nord de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, Ottawa, P.J. Usher Consulting Services, 1989.

177 Weihs Consulting et Sinaaq Enterprises, «Review and Assessment», mentionné à la note 171.

178 Wenzel, *Animal Rights, Human Rights*, mentionné à la note 128; La Rusic, «Subsidies for Subsistence», mentionné à la note 176; Hugh Brody, *Living Arctic: Hunters of the Canadian North*, Toronto, Douglas & McIntyre, 1987.

179 P. Reichert et M. Spigelman (SP Research Associates), «Time on Assistance: A Study of the Patterns of Welfare Use in the Northwest Territories», rapport préparé pour le comité directeur des sous-ministres sur la réforme du soutien du revenu, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, 1991.

180 La recherche effectuée dans les Territoires du Nord-Ouest montre que plus le secteur de production alimentaire primaire est fort, moins il y a d'assistés sociaux. Prince et Juniper, «Public Power», mentionné à la note 32.

181 Weihs Consulting et Sinaaq Enterprises, «Review and Assessment», mentionné à la note 171.

182 Lange, «Fractured Vision», mentionné à la note 4.

183 La Rusic, «Subsidies for Subsistence», mentionné à la note 176.

184 Ontario, Services sociaux et communautaires, *First Nations' Project Team Report: Social Assistance Legislation Review,* Toronto, Queen's Printer for Ontario, 1992.

185 Baffin Region Inuit Association, «Case Study #3 — Inuit Hunters in Nunavut» dans «Inuit and Social Security Review», mentionné à la note 186.

186 Voir par exemple les propositions de la Labrador Inuit Association et de la Baffin Regional Inuit Association dans «Inuit and Social Security Review: Four Case Studies», étude réalisée par l'Inuit Tapirisat du Canada pour Développement des ressources humaines Canada, 3 février 1995.

187 Par exemple, à Pangnirtung (île de Baffin), la plupart des femmes qui travaillent à l'usine de transformation du poisson estiment que la nature saisonnière des pêches constitue un avantage du fait qu'elle leur permet de toucher des prestations. Plusieurs ont signalé que ce cycle leur permet de se livrer à des activités traditionnelles qui apportent beaucoup sur le plan social ou culturel le reste de l'année, même si elles ne procurent qu'un revenu modeste ou se soldent par un déficit. Bruce D. Ashley, «Community Economic Impact of Commercial Fisheries Development in Canada's Eastern Arctic: The Pangnirtung Winter Turbot Fishery», mémoire de maîtrise, School of Resource and Environmental Management, Université Simon Fraser, 1993.

188 *Loi concernant l'assurance-emploi au Canada*, L.C. 1996, c. 23; *Loi sur l'exécution du budget 1996*, L.C. 1996, c. 18.

189 Gwen Reimer, «A Case Study of an Inuit Economy: Pangnirtung, Northwest Territories», étude réalisée par la CRPA, 1993.

190 Voir *Loi sur la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris bénéficiaires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, L.R.Q., c. S-3.2.; *Loi sur le programme d'aide aux Inuit bénéficiaires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois pour leurs activités de chasse, de pêche et de piégeage,* L.R.Q., c. P-30.2.

191 Weihs et Sinaaq, «Review and Assessment», mentionné à la note 171. Voir aussi Jo Ann Gagnon, *Le régime de chasse, de pêche et de trappage et les conventions du Québec nordique*, Collection Nordicana, no 45, Québec, Centre d'études nordiques, Université Laval, 1982.

192 Weihs et Sinaaq, «Review and Assessment»; voir aussi Gagnon, *Le régime de chasse*.

193 La Rusic, «Subsidies for Subsistence», mentionné à la note 176. Voir aussi Lorraine F. Brooke, «The James Bay and Northern Quebec Agreement: Experiences of the Nunavik Inuit with Wildlife Management», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

194 Comité canadien des ressources arctiques, «Aboriginal Peoples, Comprehensive Land Claims», mentionné à la note 74.

195 Comité canadien des ressources arctiques, «Aboriginal Peoples,

Comprehensive Land Claims», annexe E, p. 12.

196 Comité canadien des ressources arctiques, «Aboriginal Peoples, Comprehensive Land Claims», annexe E, p. 13.

197 RT and Associates, «Nunavut Harvest Support Program Background Document», décembre 1993.

198 La Rusic, «Subsidies for Subsistence», mentionné à la note 176.

199 Pour une analyse plus poussée, voir Eugene Swimmer et David Hennis, «Inuit Statistics: An Analysis of the Categories Used in Government Data Collections», étude réalisée pour la CRPA, 1993; Jack C. Stabler, «La planification du développement au nord du 60e parallèle: besoins et perspectives», William G. Watson, «Le point de vue d'un habitant du Sud sur le développement économique dans le Nord» et Michael S. Whittington, «Les études sur le Nord: introduction», tous dans Whittington, *Le Nord*, mentionné à la note 29.

200 Wuttunee, «On Our Own Terms», mentionné à la note 174.

201 Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières, 1992, cité dans Wuttunee, «On Our Own Terms».

202 Pierce et Hornal, «Aboriginal People and Mining», mentionné à la note 173.

203 Pierce et Hornal, «Aboriginal People and Mining»; DesBrisay, «The Impact», mentionné à la note 127.

204 Les parties à l'entente signée le 25 février 1995 sont la Société Makivik, la Qarqalik Landholding Corporation de Salluit, la Northern Village Corporation de Salluit, la Nunaturlik Landholding Corporation de Kangiqsujuaq, la Northern Village Corporation de Kangiqsujuaq et la Société minière Raglan du Québec.

205 Claudia Notzke, *Aboriginal Peoples and Natural Resources in Canada*, North York, Captus Press, 1994; Pierce et Hornal, «Aboriginal People and Mining», mentionné à la note 173.

206 Pierce et Hornal, «Aboriginal People and Mining».

207 Nations Unies, *Rapport de séminaire (Séminaire interrégional des Nations Unies sur les principes directeurs pour le développement des industries extractives à petite et à moyenne échelle, 15-19 février 1993, Harare, Zimbabwe)*, New York, 1993. Voir aussi Australie, *Report of the Committee of Review of Aboriginal Employment and Training Programs*, Canberra, 1985.

208 Jeffrey Davidson, «Rethinking Aboriginal Participation in the Minerals Industry: An Exploration of Alternative Modes», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

209 Davidson, «Rethinking Aboriginal Participation».

210 Voir par exemple Mike Robinson et coll., «Coping with the Cash: A Financial Review of Four Northern Land Claims Settlements with a view to Maximizing Economic Opportunities from the Next Generation of Claims Settlements in the Northwest Territories», étude réalisée pour le comité spécial sur l'économie du Nord de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, Yellowknife, 1989; *The SCONE Report*, mentionné à la note 175; Myers, «An Evaluation», mentionné à la note 171.

211 Weihs et Sinaaq, «Review and Assessment», mentionné à la note 171.

212 Robinson et coll., «Coping with the Cash», mentionné à la note 210, p. 131 (sans la note).

213 Voir CRPA, *Choisir la vie: Un rapport spécial sur le suicide chez les autochtones,* Ottawa, Approvisionnements et Services, 1995; *Au cœur du dialogue*, document de réflexion no 2, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1993, pp. 57 à 70; le volume 3 du présent rapport.

214 ATII Training Inc., «Northern Education and Training», mentionné à la note 95.

215 Voir Dacks (dir.), *Devolution and Constitutional Development*, mentionné à la note 48; D.A. Rondinelli, *Development Projects as Policy Experiments: An Adaptive Approach to Development Administration*, Londres, Methuen, 1983; «Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries» dans *Revue internationale des Sciences administratives*, vol. 47, no 2, 1981, pp. 135-136.

216 Voir Stevenson, «Traditional Inuit Decision-Making Structures», mentionné à la note 19; Dacks, «Adaptation», mentionné à la note 3; Dickerson et Shotton, «Northern Self-Government», mentionné à la note 3.

217 Voir ATII Training, «Northern Education and Training», mentionné à la note 95; Mary Easterson, «First Nation Education in Yukon and Northwest Territories: A Historical Perspective and Contemporary Perspective», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

218 Il existe un grand nombre d'ouvrages théoriques et d'études appliquées sur ce sujet. Voir Abele, *Gathering Strength*, mentionné à la note 98; Joseph E. Couture, «Native Training and Political Change: A Personal Reflection» dans *The Canadian Journal of Native Studies*, vol. 2, no 1, 1982, pp. 12 à 24; A.R. Hoyle, «Evaluation of Training: A Review of the Literature» dans *Public Administration and Development*, vol. 4, 1984, pp. 275 à 282; J. Mark Stiles, *Developing the Potential From Within: A Report on Management Training for the Inuit Broadcasting Corporation and Taqramiut Nipingat Inc.*, 1983; R.A. Young et P. McDermott, «Employment Training Programs and Acculturation of Native Peoples in Canada's Northwest Territories» dans *Arctic*, vol. 41, no 3, 1988, pp. 195 à 202.

219 *Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et sa Majesté la Reine du Chef du Canada*, signé à Iqaluit le 25 mai 1993, article 11, partie 2 (11.2.1), Ottawa, MAINC et Tungarik, 1993.

220 Bielawski, «The Desecration», mentionné à la note 123.

221 José Mailhot, *Le savoir écologique traditionnel: la variabilité des systèmes de connaissance et leur étude*, Montréal, Bureau de soutien de l'examen public du projet Grande-Baleine, 1993, pp. 36 à 39.

222 On trouvera ailleurs dans le présent rapport des précisions sur la manière dont les institutions se servent du savoir ancestral autochtone. Voir surtout les chapitres 4 et 5 du volume 2, consacrés respectivement aux terres et ressources et au développement économique, une bonne partie du volume 3 et le chapitre 3 du présent volume, portant sur les anciens.

7

La dimension urbaine

[TRADUCTION] Les autres citadins et nous, Indiens, évoluons dans deux mondes à part, pleins de crainte et de méfiance les uns envers les autres. [Avant notre insertion dans le milieu urbain,] peu de mouvements humains nous ont autant obligés à repenser notre histoire, à faire face à nos appréhensions et à nos préjugés et à réévaluer nos mythes; peu de choses nous ont autant embrouillés et paralysés[1].

[TRADUCTION] D'après une opinion fort répandue, et parfois raciste, on ne peut être à la fois autochtone et citadin[2].

BON NOMBRE DE CANADIENS pensent que les autochtones vivent exclusivement dans une réserve ou, à la rigueur, dans une région rurale. Cette perception bien ancrée est constamment renforcée. Or, près de la moitié des autochtones du Canada habitent dans une agglomération urbaine. Ainsi, il y a autant d'autochtones à Winnipeg que dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest. Toutefois, avant que la Commission n'entreprenne ses travaux, peu d'efforts avaient été faits pour cerner et satisfaire les besoins, les intérêts et les aspirations véritables des autochtones citadins. Même si ceux-ci étaient souvent en proie au désespoir et entretenaient avec le reste des citadins des rapports fragiles, voire hostiles, c'est à peine si l'on s'était efforcé d'améliorer leurs conditions de vie.

L'absence de stratégie et de recherche à leur égard peut être attribuée, du moins en partie, aux idées enracinées dans la culture non autochtone en ce qui concerne le milieu où les autochtones devraient vivre. Ainsi, le Canada a traditionnellement parqué les autochtones dans des réserves et des collectivités rurales. Les non-autochtones perçoivent les mœurs et les cultures autochtones comme étant incompatibles avec les exigences de la

société urbaine industrialisée[3]. C'est ce qui pousse trop facilement les gens à croire que les autochtones citadins doivent renier leur culture et leur patrimoine — s'assimilier, somme toute — s'ils veulent réussir leur insertion dans cet autre monde. Le corollaire de ce point de vue est que les autochtones perdent leur spécificité culturelle dès que s'amorce leur migration vers la ville.

Cependant, certaines études réalisées pour la Commission révèlent que les autochtones ne considèrent pas leurs cultures et leurs traditions comme incompatibles avec la vie urbaine. De fait, les autochtones soulignent que, pour survivre en milieu urbain, ils ont absolument besoin de moyens qui leur permettent de préserver et de mettre en valeur leur culture et leur identité. Faute d'en être pourvus, ils vivront en ville une expérience des plus malheureuses.

Le point 6 du mandat de la Commission, intitulé «La situation des Métis et des Indiens hors réserves sur les plans constitutionnel et juridique», stipule que la Commission «pourra examiner les compétences législatives touchant les Métis et les Indiens non inscrits, et étudier leur situation économique et celle des Indiens vivant hors réserve et en milieu urbain de même que les services gouvernementaux qui leur sont offerts».

Nombre d'autochtones ont présenté à la Commission des mémoires au sujet de questions touchant les autochtones citadins. Parmi les questions cruciales traitées, mentionnons les difficultés liées à la préservation de leur identité culturelle, à leur exclusion des possibilités d'autodétermination, à la discrimination et à la difficulté d'avoir accès à des services adaptés à leur culture. Une intervenante a tenu ces propos à cet égard:

[TRADUCTION] Les autochtones vivant en milieu urbain sont las et cyniques. Ils ont été dominés d'abord par des dirigeants à la peau blanche, puis à la peau brune. Ils manifestent leur opposition en refusant de prendre part en grand nombre aux manifestations politiques. C'est ce qui a permis le retour de la même petite élite gouvernante. Dans l'ensemble, les autochtones citadins ne possèdent pas suffisamment de pouvoirs pour se gouverner eux-mêmes ou demander des comptes à leurs dirigeants. Ce qui fonctionnait à l'époque de nos ancêtres ne fonctionnera peut-être pas aujourd'hui. Les dures réalités auxquelles sont confrontés les autochtones défavorisés des villes, notamment la toxicomanie et le chômage obligé,

n'ont rien à voir avec les difficultés liées au temps qu'il fait ou à un piégeage peu fructueux[4].

À l'issue de quatre séries d'audiences publiques, les commissaires avaient recueilli 322 témoignages sur des sujets qui préoccupent les autochtones vivant en milieu urbain. Ainsi, des mémoires, des travaux de recherche et des documents d'orientation politique ont été déposés par près de 30 organisations qui s'intéressent particulièrement aux questions urbaines. En juin 1992, la Commission a par ailleurs organisé une table ronde nationale sur les préoccupations des populations urbaines autochtones. De même, elle a commandé des études visant à approfondir, dans un contexte urbain, des questions telles que l'autonomie gouvernementale, le développement institutionnel et économique, l'identité culturelle, le logement et les jeunes autochtones.

Le nombre des autochtones citadins s'élève à quelque 320000, soit 45% de l'ensemble de la population autochtone. D'ici 2016, il devrait atteindre environ 455000. Plus loin dans le présent chapitre, nous traçons un profil démographique et socio-économique détaillé des populations autochtones urbaines. Il en ressort certaines caractéristiques.

Les femmes autochtones ont toujours été, dans les villes, beaucoup plus nombreuses que les hommes. Il en est encore de même à l'heure actuelle, puisqu'elles constituent la majorité de la population qui a migré, au cours des dernières années, vers les villes. De façon générale, les autochtones citadins sont nettement plus jeunes que le reste de la population urbaine. Ils sont habituellement moins instruits puisque seulement 4% d'entre eux possèdent un diplôme universitaire, en comparaison de 13% dans le cas des citadins non autochtones.

Les autochtones vivant en milieu urbain sont défavorisés sur le plan financier par rapport à leurs voisins non autochtones. Bien que le taux d'activité soit à peu près égal parmi ces autochtones et les autres Canadiens, le taux de chômage est deux fois et demie plus élevé dans le premier groupe. Le revenu moyen des autochtones citadins qui ont occupé un emploi pendant 40 semaines ou davantage est inférieur de plus de 36% à celui des non-autochtones. De même, leur revenu annuel moyen, de toute provenance, est de 33% inférieur à celui des non-autochtones.

La pauvreté est répandue au sein de la population autochtone urbaine. Ainsi, à Winnipeg, à Regina et à Saskatoon, le Recensement de 1991 a montré que plus de 60% des ménages autochtones vivent en dessous du seuil de faible revenu, ou seuil de la pauvreté, tel qu'il est défini par Statistique Canada[5]. Pour les femmes chefs de famille monoparentale, la situation est encore plus déplorable, puisque de 80 à 90% d'entre elles vivent en deçà de ce seuil. Les conditions sont presque aussi catastrophiques dans la plupart des grandes villes canadiennes.

Dans le présent chapitre, nous mettons l'accent sur la situation des populations urbaines autochtones du Canada et sur les questions les plus cruciales pour celles-ci, telles qu'elles ont été exprimées devant la Commission. L'objectif qui a inspiré notre travail vise à faire des milieux urbains des endroits où les autochtones peuvent avoir une qualité de vie satisfaisante, tant dans leurs rapports avec la communauté non autochtone que dans l'affirmation de la culture et des droits qui leur sont propres. De cette façon, nous l'espérons, autochtones et non-autochtones pourront évoluer en milieu urbain dans un climat plus sain et plus harmonieux.

1. L'identité culturelle

Tout au long des audiences, les autochtones ont rappelé à la Commission qu'il est essentiel pour eux de préserver et d'enrichir leur identité culturelle quand ils vivent en milieu urbain. L'identité autochtone est l'essence de l'existence des peuples autochtones. La préservation de cette identité est donc un objectif fondamental et valorisant pour les autochtones citadins. Les commissaires ont pris connaissance d'un grand mouvement de réaffirmation de l'identité culturelle dans l'ensemble de la population autochtone du Canada. Aujourd'hui plus que jamais auparavant, les autochtones vivant en milieu urbain ont une attitude positive à l'égard de leur appartenance[6].

La Commission a réalisé un projet de recherche d'envergure, qui consistait à examiner la nature de l'identité culturelle des autochtones vivant en ville. Le projet comportait une série de 10 cercles de réflexion de deux jours (groupes de discussion ou d'orientation) qui se sont tenus dans six villes canadiennes et ont réuni 114 participants issus de divers groupes autochtones, notamment les Métis, les Inuit et les Premières nations. Ces cercles de réflexion ont réuni des artistes, des jeunes, des détenus et des

anciens, hommes et femmes[7]. Le but du projet était de permettre de comprendre les éléments essentiels de l'identité culturelle, les facteurs qui la renforcent et l'enrichissent en milieu urbain (ainsi que ceux qui l'affaiblissent ou la détruisent), et de cerner les événements et les expériences qui la définissent par rapport au vécu personnel des autochtones.

Les participants ont signalé que, pour eux, l'identité culturelle revêtait une importance primordiale. Bon nombre admettent avoir traversé une crise d'identité, mais ils ont quand même fini par renforcer leur sentiment d'appartenance. En revanche, d'autres ont continué de supporter un lourd fardeau de souffrances et d'inquiétudes qui les empêche d'assumer leur identité culturelle.

L'interaction constante avec la société non autochtone en milieu urbain soulève des difficultés particulières en matière d'identité culturelle. Les autochtones veulent atteindre un niveau de bien-être convenable et prendre part à la vie quotidienne de la société dominante, tout en protégeant et en valorisant le patrimoine, les institutions, les valeurs et la vision du monde qui leur sont propres. Il est particulièrement important pour les populations autochtones urbaines de conserver une image positive de leur identité culturelle pour contrebalancer les effets négatifs de leurs rapports, souvent agités, avec les institutions de la société dominante. Le maintien de cette identité est d'autant plus difficile que l'accès à de nombreuses sources de la culture traditionnelle, dont le contact avec la terre, les anciens, les langues autochtones et les cérémonies spirituelles, n'est pas chose aisée.

Le présent chapitre insiste sur la survie et le maintien de l'identité culturelle autochtone en milieu urbain. Compte tenu de la forte proportion d'autochtones qui vivent actuellement en ville, la capacité de ces derniers de conserver une identité positive déterminera grandement les chances de survie des peuples autochtones en tant que peuples distincts.

1.1 L'essence de l'identité culturelle

La majorité des autochtones grandissent dans un milieu familial imprégné de croyances, de valeurs et de comportements traditionnels. L'identité qui

se forge grâce à cette éducation persiste en règle générale, comme en témoignent les interventions effectuées devant la Commission, bien qu'elle soit continuellement exposée à la culture urbaine. Cela dit, l'environnement immédiat détermine forcément l'expression des valeurs culturelles. Les exigences liées à la survie en milieu urbain obligent souvent les autochtones à modifier leur mode de vie et à repenser la façon dont ils manifestent leurs croyances, leurs valeurs et leurs comportements. Leur processus d'adaptation passe par diverses étapes, de la préservation d'une identité autochtone forte, fondée sur la culture ancestrale, à l'assimilation à la culture non autochtone dominante. En s'intégrant au contexte urbain, la plupart des autochtones se situent entre ces deux extrêmes. Certains restent pris entre deux mondes, incapables de s'identifier à l'une ou à l'autre culture. Cette ambivalence crée souvent chez eux des tensions, un sentiment d'aliénation et une crise d'identité. En revanche, d'autres réussissent à se fondre dans le milieu urbain en adoptant des aspects des deux cultures et deviennent ainsi biculturels. Ils gardent un fort sentiment d'appartenance autochtone, auquel ils intègrent des éléments de la culture non autochtone. Face aux exigences et aux possibilités liées à la vie en milieu urbain, peu d'autochtones ont trouvé une nouvelle identité positive, mais leur nombre va croissant. Un des intervenants nous en a parlé dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Le changement fondamental survenu au cours des 20 dernières années réside, à mon sens, dans le fait que les autochtones autant que le reste des Canadiens acceptent la vision que les autochtones ont d'eux-mêmes et l'émergence de la nouvelle identité qui en résulte, non pas comme victimes, nobles sauvages ou êtres primitifs, mais plutôt, par exemple, comme Cris, Ojibwas ou Inuit, avec leur dignité et leurs connaissances, qui méritent qu'on les respecte et qu'on leur accorde une place au sein de la société moderne. La capacité de se constituer une identité propre, aux niveaux personnel et collectif, est au cœur de la modernité. Je vois désormais un groupe de gens qui se forgent une identité positive et considèrent qu'ils font partie intégrante de la société et doivent, à ce titre, y participer.

David Newhouse
Professeur agrégé, Université Trent
Toronto (Ontario), 3 novembre 1992*

Comprendre une autre culture n'est pas chose facile, dans la mesure où

l'on doit apprécier, sans pour autant avoir vécu la même expérience, la vision du monde d'autrui. Cela commande ouverture d'esprit et sensibilité. Il faut donc laisser de côté ses a priori, ses croyances et son attitude ethnocentrique afin d'expérimenter et de voir le monde tel que d'autres le perçoivent. Si l'on y parvient, il sera alors possible de se faire une idée de la façon dont d'autres personnes, vivant dans des conditions très différentes, voient leur environnement et la place qu'ils y occupent, tant sur le plan physique que spirituel. On pourra même comprendre leurs idées et concepts communs, y compris les normes intellectuelles, morales et esthétiques qui les régissent.

Pour la majorité des Canadiens, il est particulièrement difficile d'apprécier la pertinence des pratiques autochtones traditionnelles en milieu urbain. Cela est dû au fait que nous avons appris à «comprendre» des stéréotypes restrictifs et inexacts de la culture autochtone. En effet, pour bien des gens, cette culture se limite à ses éléments «exotiques», à savoir les mâts totémiques, les sculptures sur pierre, les pow-wows, les canots, les mocassins et les parures de plumes. Telle est l'image des autochtones que propagent les écoles et la culture populaire. Dans cette optique, la culture est réduite à une collection d'objets et à des manifestations rituelles, dénués de la vitalité et du sens qui leur sont propres dans un contexte particulier. Tournée vers le passé, cette vision donne aussi l'impression que la culture autochtone est immuable et non pas dynamique et contemporaine. Or, bien qu'ils soient importants, les aspects artistiques et matériels de la culture autochtone n'en constituent qu'une petite partie et doivent être compris dans le contexte global de la vision du monde, des systèmes de croyances et du mode de vie changeant des peuples autochtones.

Dans le sens large du terme, la culture englobe toutes les choses concrètes et abstraites que les gens apprennent et partagent au contact de leur environnement. Elle comprend la vision du monde d'une communauté, ses croyances, ses valeurs, ses usages et ses façons de percevoir la vie, éléments qui peuvent être reflétés dans les objets matériels de cette communauté. C'est également la façon dont la communauté, dans son ensemble, conçoit le monde au quotidien, avec tout ce que cela suppose de significations, de symboles et de normes de conduite, ainsi que l'acceptation commune des comportements admis dans ce monde.

L'identité culturelle autochtone n'est donc pas constituée d'un seul élément. C'est un ensemble complexe de composantes qui détermine comment une personne se perçoit comme autochtone. Elle est le reflet d'un regard contemporain sur soi-même, un état affectif et spirituel imprégné du vécu autochtone. Une jeune autochtone de 17 ans explique ce phénomène comme suit:

Y a quelque chose que mon oncle a dit, tu sais, «t'es pas un vrai Indien si […] t'adoptes [pas] la culture». […] C'est pas une question de statut, c'est pas un morceau de papier, c'est quelque chose de spirituel, d'émotif, de mental, de physique[8].

L'identité culturelle suppose le sentiment d'être désiré, d'être bien dans sa peau, et de faire partie de quelque chose de plus grand que soi. On trouve parmi les autochtones citadins de nombreuses identités culturelles, qui représentent de nombreuses cultures autochtones distinctes. Toutefois, les autochtones citadins de toutes les régions du pays parlent d'une chose qu'ils ont en commun, à savoir «un lien spirituel qui les unit tous[9]».

Les autochtones vivant en milieu urbain signalent aussi constamment un nombre d'éléments de leurs cultures respectives qui font selon eux partie intégrante de leur identité culturelle, notamment la spiritualité, la langue, une assise territoriale, ou un territoire ancestral, les anciens, les valeurs traditionnelles, la famille, et les cérémonies. La spiritualité joue un rôle primordial chez les autochtones.

[TRADUCTION] Toute vie émane du Créateur et tous les aspects de la vie sont spirituels. La création est un tout. La terre et tous les éléments de la vie se transmettent de génération en génération. Nous devons donc léguer aux générations futures un environnement propre et sain. Le Créateur a donné à tous les peuples leur propre identité culturelle, chose que nous considérons comme sacrée et qui sera préservée indéfiniment. L'identité des autochtones, hommes et femmes, englobe les lois et les institutions traditionnelles, les langues, les croyances, les valeurs et l'histoire orale et écrite.

Evelyn Webster
Vice-présidente, Indigenous Women's Collective
Winnipeg (Manitoba), 22 avril 1992

La langue, perçue comme un don du Créateur, est considérée dans presque toutes les cultures comme un élément central de l'identité. Pour la plupart des autochtones vivant en ville, la préservation de leur identité culturelle passe par la protection de leur langue autochtone.

[TRADUCTION] Pour citer Verna Kirkness, la langue est le principal mode d'acquisition, de partage et de transmission de la culture d'une génération à l'autre. La langue ancestrale est la clé de l'identité et de la préservation de la culture.

Dawna LeBlanc
Conseil tribal de North Shore
Anishnaabe Language Teachers Association
Sault Ste. Marie (Ontario), 11 juin 1992

De plus, les autochtones citadins associent l'identité culturelle à la notion d'assise territoriale ou de territoire ancestral. Pour nombre d'entre eux, ces deux concepts sont indissociables. À ce chapitre, des Inuvialuit d'Inuvik se sont exprimés comme suit:

C'est en milieu sauvage qu'ils apprennent d'importantes leçons, des leçons qui sont fondamentales dans la conception du monde des Inuvialuit. […] C'est aussi sur les terres que la famille s'épanouit, que les enfants apprennent la langue et les traditions de leurs ancêtres («ils apprennent à conduire mes quatre chiens!»). Enfin, c'est sur les terres que les membres de la communauté inuvialuit se rassemblent à l'occasion des fêtes et des deuils. Leurs chants, danses et récits traditionnels portent sur leurs relations avec les autres, avec la terre et avec les animaux.[10]

Il est important pour les autochtones citadins de pouvoir s'identifier à un lieu ancestral, en raison des rituels, des cérémonies et des traditions qui y sont associés, des gens qui y vivent, du sentiment d'appartenance, du lien avec une communauté ancestrale et de la possibilité d'accéder à la famille, à la communauté et aux anciens. Les participants au cercle de réflexion qui a eu lieu à Québec ont souligné que la terre joue un rôle primordial dans le renouvellement de l'identité culturelle et que les rapports des autochtones avec la terre et les territoires ainsi que l'utilisation qu'ils en font sont des éléments essentiels de leur identité.

Pour leur part, les anciens jouent un rôle essentiel en ce qui concerne l'identité culturelle des autochtones vivant en ville. Ces derniers les considèrent comme une source de force dans leur vie, dans la mesure où ils leur permettent d'être tenaces et de voir au-delà de la souffrance et de la tourmente qu'ils ont connues dans leur famille, leur communauté et au plus profond de leur être, relativement à leur identité autochtone[11]. Les jeunes Inuvialuit d'Inuvik se sont montrés «avides d'écouter les récits de leurs anciens afin d'en apprendre davantage sur eux-mêmes et sur leurs ancêtres[12]». Les populations autochtones urbaines respectent la capacité des anciens de leur rappeler les valeurs traditionnelles inhérentes à leur identité culturelle.

La responsabilité, la réciprocité, le partage, le respect, la bonté, l'honnêteté et la force sont des valeurs que les autochtones vivant en ville ont particulièrement signalées comme étant associées à leur identité culturelle. Ils croient que leurs ancêtres observaient ces valeurs. Les légendes, les enseignements traditionnels de toutes sortes, les rituels et les cérémonies contribuaient à renforcer ces principes. De leur côté, les membres de la famille et de la collectivité inculquaient aux enfants l'importance de préserver ces valeurs dans leurs rapports avec la nature et les humains. À ce jour, ces valeurs demeurent aux yeux de nombreux autochtones citadins aussi importantes que jamais pour leur identité culturelle. Citons à ce propos un témoignage entendu à nos audiences de Vancouver:

[TRADUCTION] Nous vivons aujourd'hui dans un monde moderne et nous remarquons que bon nombre de ceux d'entre nous qui s'installent en milieu urbain sont incapables de vivre dans ce monde moderne sans leurs valeurs traditionnelles.

Nancy van Heest
Urban Images for First Nations
Vancouver (Colombie-Britannique)
2 juin 1993

La famille joue un rôle de premier ordre dans la formation de l'identité culturelle des autochtones citadins. Ainsi, dans la communauté métisse, elle détermine l'identité de chacun.

Ils [les gens de la collectivité] savent tout de suite […] tous les antécédents

d'une personne. Ils savent d'où elle vient, qui elle est, comment elle a été élevée et toutes ses origines. […] Quand on y retourne, ou quand on se rend dans une autre collectivité, on ne se fait pas tant demander qui on est, mais quel est le nom de nos parents, nos grandsparents, […] toute cette question d'identité centrée sur la famille. Cela a énormément d'importance dans la collectivité métisse parce que cela a beaucoup de poids. Le respect que l'on accorde à quelqu'un, c'est le respect que l'on accorde à sa famille. […] C'est comme si on ne portait pas uniquement un nom, mais aussi toute l'histoire de sa famille […], les réalisations, la respectabilité, […] l'histoire. […] On ne peut pas échapper à cela. Dans un tel contexte, l'individualité est complètement gommée[13].

La famille est également considérée comme le contexte naturel par excellence pour la transmission de la culture. Bien que certains autochtones vivant en ville n'aient plus de contacts avec leur famille immédiate, ils n'ont pas oublié les leçons que leur ont enseignées leurs grands-mères, leurs tantes ou leurs parents. Les cultures autochtones mettent beaucoup l'accent sur la vie familiale et les responsabilités connexes. C'est pourquoi de nombreux autochtones sont portés à reconquérir leur identité culturelle à la naissance de leurs enfants. Ils se rendent compte que le devoir de leur enseigner les préceptes de leur culture est un élément essentiel de leur identité.

Nombre d'autochtones vivant en milieu urbain estiment que l'identité culturelle est intimement liée aux rituels de leur culture. Ainsi, fumer le calumet, faire brûler du foin d'odeur, prendre part à des pow-wows, danser au son de la musique traditionnelle, au rythme des tambours et participer à une cérémonie d'attribution de noms sont des activités importantes qui permettent à chaque autochtone d'assimiler les valeurs culturelles. Ces manifestations leur donnent la possibilité de mieux se connaître en tant que membres d'un groupe et leur assurent une place dans le monde culturel.

1.2 Le racisme

L'un des aspects les plus difficiles de la vie en milieu urbain consiste à composer avec le racisme. Voici le témoignage d'une autochtone de Saskatoon:

[TRADUCTION] Je crois que, dans un contexte urbain, le racisme

généralisé est la pire expérience qu'une personne indienne puisse vivre. Le racisme sape l'estime et la confiance de soi et tout le reste. On est victime de racisme tous les jours, dans les magasins, dans la rue, partout. Tous les autres groupes font de la discrimination envers nous[14].

Les commissaires ont également entendu des intervenants faire état d'un racisme systémique:

[TRADUCTION] Pour moi, il ne fait pas de doute que, le racisme, omniprésent au Canada, ne sera pas enrayé facilement. Il existe des éléments de racisme dans l'histoire, les manuels d'histoire et les livres de bibliothèque, ainsi que dans les programmes scolaires. Il se manifeste dans l'administration de la justice, l'application de la loi et, souvent, au sein de groupes religieux. Il ne faut vraiment pas s'étonner que les communautés des Premières nations soient en état de choc culturel et que leurs jeunes se sentent si souvent désorientés.

William Tooshkewig
Association of Iroquois & Allied Indians
Toronto (Ontario), 3 juin 1993

[TRADUCTION] Le racisme se manifeste sous diverses formes: discrimination, préjugés, exclusion, stéréotypes, manque de soutien et de reconnaissance, comportements hostiles, isolement dans le milieu de travail et absence de modèles autochtones au niveau des postes de direction. Le racisme est synonyme d'exclusion […] il peut être inconscient, direct, individuel, systémique et institutionnel.

Louise Chippeway
Présidente, Aboriginal Advisory Council
Roseau River (Manitoba), 8 décembre 1992

Au cours des cercles de réflexion, de nombreux intervenants et participants ont déclaré que les préjugés et les actes racistes et discriminatoires dont ils sont l'objet en tant qu'autochtones avaient des conséquences négatives sur leur identité culturelle. De fait, la constitution de l'identité d'une personne est un processus social conditionné par l'interaction avec autrui. Elle commence lorsque l'enfant entre en interaction avec les membres de sa famille et de la collectivité. Il s'assimile alors au monde de ceux qui

prennent soin de lui et qui lui servent de guides. Même si de fortes pressions s'exercent sur eux pour qu'ils s'assimilent, les autochtones choisissent pour la plupart de donner à leurs enfants une identité autochtone en leur transmettant les valeurs fondamentales de leur culture, notamment le souci du bien-être d'autrui, l'honnêteté, le partage et la force. À mesure que l'enfant vieillit, il prend conscience du fait que ces valeurs renvoient à un système de croyances autochtones plus général et prônent un mode de comportement particulier. Il constate que ces valeurs de base sont essentielles pour définir son identité autochtone ainsi que les éléments qui le distinguent des autres et il cherche à les préserver.

L'identité des autochtones s'épanouit lorsque les autres leur renvoient une image positive, conforme à la façon dont ils se perçoivent eux-mêmes, ce qui les valorise et renforce leur estime d'eux-mêmes. À mesure qu'ils participent davantage à des activités de groupe à l'extérieur de leur entourage immédiat et qu'ils entrent en interaction avec des membres de la société en général, l'image qu'on leur renvoie a des répercussions importantes sur leur identité. Une Micmaque, reconnue en qualité d'ancienne et de meneuse, nous a parlé des difficultés qu'elle a rencontrées quand elle s'est installée à Halifax.

Quand j'étais jeune, la discrimination était tellement forte que nous n'osions même pas prononcer le mot «Micmac». C'est pourquoi, quand je suis allée vivre en Nouvelle-Écosse, je n'ai pas dit un mot à âme qui vive. […] J'ai même changé mon nom pour cacher à tout le monde que j'étais Micmac. Je peux comprendre mes enfants; je craignais qu'ils ne vivent ce que j'ai vécu. […] Cela ne se serait jamais produit si les gens n'avaient pas été si médisants, s'ils n'avaient pas fait tant de discrimination à notre endroit. […] J'ai pleuré maintes et maintes fois parce que j'avais fait cela. Je me sentais coupable[15].

Nombre d'autochtones se trouvent face à une contradiction entre l'image que renvoient leur famille et leur communauté et celle que leur montre la société dominante. Les stéréotypes et l'image négative que leur associent les non-autochtones se superposent à l'identité culturelle qu'ils ont acquise pendant leur enfance, ce qui les plonge souvent dans une crise d'identité et engendre une piètre estime de soi. Un jeune autochtone de la Saskatchewan a expliqué ce phénomène comme suit:

Je ressens beaucoup de confusion. […] Longtemps, j'ai été embrouillé; je n'avais même pas conscience de ma propre force. […] Je ressentais beaucoup de colère et il y avait beaucoup de problèmes non résolus dans ma vie. [Je ne voulais] aller nulle part parce que j'avais honte d'être indien. […] Toute ma vie, j'ai voulu être Blanc […] parce qu'ils ont de l'argent, ils ont de belles voitures. Je croyais que c'était ainsi qu'ils vivaient. Jusqu'à ce que… quand j'essayais d'être Blanc, je n'y arrivais jamais. Cela provoquait en moi des frustrations et de la colère. […] Auparavant, j'avais honte des gens de mon peuple. […] C'est ce que je pensais: nous sommes tous des assistés sociaux, c'est nous qui remplissons les prisons — nous sommes opprimés! […] Je ne parvenais pas à comprendre tout cela. J'en ai eu honte pendant longtemps[16].

1.3 L'urbanisation

[TRADUCTION] Elle se souvient qu'elle est autochtone et elle déplore que son identité soit définie par la couleur de sa peau. […] Elle pense aux pierres sacrées qu'elle a dans sa poche et, en les caressant, demande à être protégée au moment où elle voit un des siens se faire expulser de l'hôtel Barry. Cela lui fend le cœur de voir des enfants traîner dans les rues. Elle pense à sa fille, à la génération suivante, arpentant la même rue. Elle se demande si sa fille aura à subir la même humiliation à cause de la couleur de sa peau.

Robin Bellamy
Directeur exécutif, Friendship Inn
Saskatoon (Saskatchewan), 13 mai 1993

Les autochtones vivant en milieu urbain côtoient quotidiennement les non-autochtones. Pour de nombreux migrants, ce contact entraîne un choc culturel. Face aux pressions d'une ville hostile, à leur désarroi, au racisme et à l'incapacité de trouver du travail, certains s'adonnent au crime. Pour d'autres, en revanche, l'interaction avec les non-autochtones les pousse à s'interroger sur leur identité et à reconnaître leur différence, leur caractère distinct. Enfin, pour certains, ce contact avec d'autres cultures se traduit par une fierté d'être autochtones.

Cela permet non seulement d'apprendre qu'il y a des différences, mais aussi de se bâtir sa propre identité. On peut alors soit se tourner contre sa

culture, nier que l'on est Indien et essayer de s'assimiler, soit accepter que l'on est Indien, vivre quand même à la ville et […] en devenir plus fort[17].

Par ailleurs, les institutions en milieu urbain sont souvent incompatibles avec les valeurs culturelles autochtones. Ainsi, le régime d'aide sociale a substitué la dépendance institutionnelle et la division des familles au soutien de la famille étendue et de la communauté. Certains participants se sont plaints à la Commission du fait que les organismes non autochtones peuvent dépouiller les autochtones de leur identité.

[TRADUCTION] Pratiquement tous les enfants métis pris en charge par un organisme non autochtone sont confiés à une famille non métisse. Ils grandissent sans avoir accès à leur langue et à leur culture. Ils grandissent dans une société qui dévalorise leur identité métisse et apprennent à cacher leur culture distincte, à en avoir honte. La plupart d'entre eux sont perdus à jamais pour la nation métisse.

Yvon Dumont
Président, Manitoba Metis Federation
Winnipeg (Manitoba), 22 avril 1992

Les écoles fréquentées par les enfants autochtones dans les villes offrent rarement aux élèves la possibilité d'apprendre les langues autochtones ou bien d'étudier ou de jouer avec leurs camarades de classe dans la langue de leurs ancêtres. Des statistiques concernant la perte de la langue maternelle chez les enfants autochtones de la génération actuelle témoignent de l'élimination impitoyable des langues autochtones dans les écoles publiques. Les écoles passent presque toujours sous silence l'histoire des peuples autochtones. Les autochtones citadins ne gardent pas de bons souvenirs de leur passage dans les écoles publiques.

[TRADUCTION] Les écoles publiques ne nous enseignent rien sur notre patrimoine, notre culture ou notre histoire. De plus, on nous oblige à apprendre le français plutôt que notre propre langue. Nous nous opposons à cette approche parce que, sans nos langues, notre identité autochtone risque de s'éteindre, au lieu d'être distincte.

Charmane Sheena Écolière, École de la bande de Shackan
|erritt (Colombie-Britannique)
5 novembre 1992

L'urbanisation proprement dite peut facilement saper une identité culturelle positive. Pour les Inuvialuit, le principal mode d'expression de la culture traditionnelle consiste à vivre et à travailler dans la nature. Ainsi, la chasse, notamment la chasse à la baleine, la pêche, le piégeage, la cueillette et la préparation d'aliments traditionnels sont des moyens d'entretenir la culture. L'effet dévastateur de l'urbanisation sur les familles et sur les communautés en matière de culture, au début des années 70, nous a été rapporté par des personnes qui en ont été victimes.

De nos jours, bien des jeunes Inuvialuit n'ont jamais vécu sur la terre ancestrale. Au cours de la dernière génération, des familles se sont installées dans des collectivités afin que leurs enfants puissent aller à l'école. Cet exode a perturbé le mode de vie traditionnel, même avant que les groupes de protection des animaux n'aient ravagé l'économie axée sur le commerce des fourrures. Par ailleurs, le boom pétrolier s'est traduit par des salaires élevés et une économie salariale. Cette économie est disparue aujourd'hui, mais les familles continuent de vivre en milieu urbain et n'exploitent les ressources de la terre qu'en fin de semaine. Les jeunes Inuvialuit parlent de l'ennui qu'ils ressentent à vivre en ville et font état des possibilités et des expériences dont ils sont privés du fait qu'ils ne vivent pas sur le territoire. Ce tiraillement entre la ville et les séjours sur le territoire est l'élément moteur des efforts que déploient les autochtones pour définir leur identité et leur mode de vie.

Il est tout aussi difficile pour les autres autochtones de retrouver des signes de leur culture particulière dans le contexte urbain. Nombreux sont ceux qui s'inquiètent de l'acculturation qui en résulte.

En bref, bon nombre [d'autochtones citadins] ramassent des bribes de leur culture autochtone là où ils le peuvent; parfois, cela veut aussi dire intégrer des éléments culturels d'autres nations qui sont plus immédiatement accessibles ou mieux adaptés à leurs besoins[18].

Les Métis sont particulièrement conscients de l'absence, dans la majorité des agglomérations, d'institutions et d'organismes culturels qui leur sont propres. Ils dénoncent avec amertume les tentatives visant à minimiser leur caractère unique ou à les fondre dans un creuset de cultures autochtones.

[TRADUCTION] À l'heure actuelle, nous envisageons des institutions métisses exclusivement pour les Métis. En acceptant d'être regroupés avec le reste des autochtones, nous craignons de mettre en péril notre identité en tant que peuple autochtone.

Yvon Dumont
Président, Manitoba Metis Federation
Winnipeg (Manitoba), 22 avril 1992

Comme en témoignent ces préoccupations, il n'y a pas de solution facile quant à la création d'institutions et d'organismes qui répondent aux besoins particuliers des différents peuples autochtones.

1.4 Le renforcement de l'identité culturelle en milieu urbain

[TRADUCTION] Le meilleur moyen de régler ces problèmes à la source consiste à favoriser le renforcement de l'identité personnelle et à sensibiliser les gens à la communauté qui existe dans la ville.

David Chartrand
Président, Association nationale des centres d'amitié
Toronto (Ontario), 26 juin 1992

Les commissaires ont recueilli partout au Canada des témoignages qui confirment l'engagement d'autochtones citadins dans un grand mouvement de revitalisation de leur culture. Il s'agit non pas de revenir en arrière, mais plutôt de choisir certains aspects de la tradition et de les intégrer à la vie moderne. Des intervenants nous ont signalé que de nombreux éléments de la culture autochtone traditionnelle sont en train de réapparaître. En effet, la danse du Soleil, les sueries, le jeûne, les potlatchs, les rites de guérison traditionnels et d'autres cérémonies spirituelles connaissent un renouveau. On commence également à reconnaître la sagesse morale et spirituelle des anciens qui ont gardé vivants les enseignements ancestraux. On est d'ailleurs en train de redonner aux anciens la place privilégiée et le respect dont ils bénéficiaient auparavant dans la communauté. Les autochtones en quête d'une identité riche de sens, de plus en plus nombreux, se tournent vers eux pour qu'ils les guident.

La majorité des autochtones vivant en ville croient que la revitalisation culturelle aura comme résultat ultime la constitution d'une identité biculturelle. Chacun a une identité solidement ancrée dans les traditions de son peuple tout en possédant les aptitudes et les connaissances nécessaires pour réussir dans la société non autochtone. Cette identité englobe les valeurs fondamentales enseignées par la famille, qu'on continue de pouvoir adapter aux circonstances. Le respect de ces valeurs dans le contexte urbain commande une certaine adaptation et l'établissement de liens avec les sources de la culture, soit la terre et une vision du monde spirituelle. C'est le point de vue qu'a exprimé un habitant de Saskatoon:

Je crois que j'ai appris à maintenir un certain équilibre. Je me suis adapté à la façon européenne de faire les choses pour ce qui est de gagner ma vie, mais en même temps, j'ai conservé mon patrimoine — même si c'est difficile, parce qu'en milieu urbain, nous ne pouvons pas mettre en pratique une bonne part de l'aspect cérémonial de notre patrimoine. Ainsi, mon emploi me permet de retourner régulièrement dans ma collectivité pour prendre part aux cérémonies[19].

La préservation de l'identité culturelle exige la création d'une véritable communauté autochtone en ville. Après une trentaine d'années d'urbanisation, cet objectif est loin d'être atteint. Dans de nombreuses villes, les autochtones vivent dans la pauvreté et sont désorganisés. Les gouvernements n'ont pas adopté de politiques cohérentes et coordonnées pour répondre aux besoins des populations autochtones urbaines qui, pourtant, constituent près de la moitié des autochtones du pays. On les a en grande partie exclus des discussions sur l'autonomie gouvernementale et le développement institutionnel. Collectivement, les autochtones citadins n'ont guère de visibilité et ils possèdent peu de pouvoirs. Il est évident que les autochtones vivant en ville ont besoin de toute urgence de ressources et d'assistance afin d'appuyer les organisations existantes et de créer de nouvelles institutions pour favoriser le renforcement de leur identité culturelle.

Un certain nombre d'organisations urbaines autochtones essaient de répondre aux besoins des autochtones citadins, y compris celui de renforcer leur identité culturelle. Ainsi, Winnipeg et Toronto comptent toutes

deux plus de 40 organisations autochtones. Nombre d'entre elles s'efforcent d'adopter une perspective culturelle dans leur structure et leurs programmes. Les centres d'amitié offrent depuis longtemps des programmes culturels et constituent la ressource la plus efficace à ce chapitre en milieu urbain. Des intervenants et des participants aux cercles de réflexion nous ont confié que ces centres sont des endroits où chacun peut se sentir «heureux d'être autochtone», trouver un soutien et se sentir accepté[20]. Ils favorisent les contacts sociaux et donnent accès à des informations et des services. Les autochtones peuvent y rencontrer des anciens et créer une sorte de «famille artificielle»[21], qui fait office de famille étendue. Pour beaucoup d'autochtones citadins, le centre d'amitié représente le cœur de leur communauté autochtone en milieu urbain. (Les programmes et les services offerts par les centres d'amitié sont examinés plus loin dans le présent chapitre, à la section qui porte sur la prestation de services.)

L'Ontario Federation of Friendship Centres est un exemple d'organisation autochtone urbaine qui a su intégrer la culture traditionnelle en appliquant le concept de la roue de l'Esprit à son style de gestion, aux fonctions de son conseil d'administration et à la prestation de ses programmes et services. De plus, les décisions sont prises par consensus plutôt que par vote majoritaire. La fédération assume en outre le rôle traditionnel de pacificateur du clan de l'Ours, et les anciens participent à toutes les activités de formation. D'importants rassemblements d'anciens ont lieu à intervalles de quelques années pour donner une orientation à l'organisation. L'ouverture et la clôture des réunions se déroulent à la manière traditionnelle: action de grâce, salutations et foin d'odeur. La fédération souligne les fêtes traditionnelles et elle tient des manifestations mondaines ainsi que des cérémonies spirituelles. Enfin, les critères d'embauche tiennent compte de l'expérience, des qualités personnelles et des connaissances culturelles, plutôt que de la formation scolaire ou des compétences professionnelles[22].

Les écoles de survie culturelle qui existent dans certaines grandes villes représentent un autre exemple d'institutions qui répondent aux besoins liés à l'identité des autochtones citadins. Ainsi, la Ben Calfrobe School Society d'Edmonton, la Prairie Indian Cultural Survival School de Calgary, la Joe Duquette High School de Saskatoon et la First Nations School de Toronto offrent aux élèves autochtones une autre voie que les écoles publiques.

Non seulement ces écoles enseignent les matières habituelles, mais elles consacrent aussi une grande partie de leur programme d'études à la culture et aux langues traditionnelles. Elles ajoutent une dimension autochtone à toutes les matières scolaires. Par exemple, les élèves se familiarisent avec les auteurs autochtones dans le cadre des cours de littérature anglaise, avec les arts et l'artisanat des Premières nations dans les cours d'art, avec les connaissances ancestrales relatives à la terre durant les cours touchant l'environnement, avec les jeux autochtones pendant les cours d'éducation physique et, enfin, avec les préoccupations autochtones dans les cours d'histoire et de sciences humaines. En outre, ils ont souvent l'occasion de participer à des camps culturels dirigés par des anciens en milieu rural. Les anciens et les traditionalistes, aussi bien que les parents, prennent activement part au fonctionnement des écoles qui sont souvent placées sous la surveillance d'un conseil de parents.

Un certain nombre d'organismes axées sur l'enfance et la famille autochtones incorporent des considérations d'ordre culturel dans la création et la prestation des services qu'ils offrent dans des villes partout au Canada. Ainsi, les Native Child and Family Services à Toronto ont élaboré un modèle de prestation de services qui est fondé sur la culture traditionnelle autochtone et reflète les croyances ancestrales. Néanmoins, la possibilité pour un autochtone qui s'installe en ville de trouver une infrastructure d'institutions vigoureuses et des services appropriés régis par les autochtones varie beaucoup d'une ville à l'autre. Les collectivités urbaines offrent une gamme inégale de programmes et de services, qui sont d'ordinaire financés dans le cadre de projets pilotes à court terme et ne portent que sur quelques aspects de la vie autochtone, notamment le logement et les garderies.

Les autochtones citadins sont les mieux placés pour savoir ce dont ils ont besoin pour leur épanouissement culturel personnel et collectif. Nombre d'entre eux ont signalé à la Commission la nécessité de créer en milieu urbain des institutions qui servent à la fois de lieux de rencontre et de centres d'information et de services. Ils ont également besoin d'un meilleur accès à des ressources culturellement pertinentes: information, personnes-ressources, manifestations et activités. À cet égard, les centres d'éducation culturelle en milieu urbain, dont il sera question plus loin dans le présent chapitre, pourraient constituer un moyen de favoriser les rencontres avec les anciens et de donner accès à des ressources matérielles et à de

l'assistance. Ils pourraient également servir de pont entre les communautés autochtones et non autochtones et favoriser l'établissement d'une relation nouvelle et enrichissante. Les programmes culturels et l'éducation interculturelle, deux vastes sphères d'activités très nécessaires dans les centres urbains, pourraient servir de base pour élargir le mandat des centres d'éducation culturelle en milieu urbain.

D'autre part, des autochtones citadins ont signalé aux commissaires qu'une assise culturelle solide constituait un élément essentiel du processus de guérison de la communauté autochtone urbaine. Parlant au nom de Janet Yorke, directrice d'un centre de lutte contre la toxicomanie, Harold Orton nous a dit ceci:

[TRADUCTION] Dans nos efforts pour lutter contre la violence familiale, nous faisons tout notre possible pour ramener notre peuple à l'époque où tous avaient leur place au sein du cercle et étaient appréciés. Le fait de renouer avec notre identité facilitera notre guérison. Cette guérison commande la redécouverte de notre identité. Nous ne pouvons chercher ailleurs notre image de nous-mêmes; nous devons réapprendre à apprécier notre mode de vie traditionnel. C'est dans nos chants, nos cérémonies, notre langue et nos relations que nous trouverons le sens de la redécouverte de nous-mêmes. Nous devons éviter d'adopter une approche panindienne. La violence dans nos collectivités prend diverses formes, et nous n'avons pas tous les mêmes traditions culturelles.

Harold Orton
Conseiller, Barrie Community Care Centre for Substance Abuse
Orillia (Ontario), 13 mai 1993

La clé de la guérison consiste à protéger et à promouvoir tous les éléments que les autochtones citadins considèrent comme faisant partie intégrante de leur identité culturelle, savoir la spiritualité, la langue, l'assise territoriale, les anciens, les valeurs et les traditions, la famille et les rituels.

Il importe que les organismes autochtones et non autochtones reconnaissent et affirment la spiritualité autochtone. Ainsi, on doit appuyer comme il se doit les pratiques rituelles dans les centre urbains. Il peut s'agir, par exemple, de prendre des mesures allant d'une exemption aux règlements touchant l'usage du tabac et les incendies pour permettre aux

autochtones de brûler du foin d'odeur, à la reconnaissance des cérémonies de guérison dans les hôpitaux. La terre et toutes les traditions qui lui sont associées sont particulièrement importantes dans le renouvellement de l'identité culturelle. Une autre forme de soutien pourrait donc consister à réserver une parcelle de terrain qui ferait office de lieu sacré pour la population autochtone citadine.

La promotion de l'usage des langues autochtones est également perçue par les autochtones citadins comme une composante cruciale de leur identité culturelle. En effet, il leur est très difficile à l'heure actuelle de renouer avec leur langue ou de la renforcer au sein d'institutions anglophones et francophones. Les enfants sont très vulnérables aux conséquences négatives qu'a la vie en ville sur les langues autochtones. C'est pourquoi les programmes visant à soutenir les langues doivent cibler d'abord les enfants.

L'apprentissage d'une langue autochtone est important dans la mesure où la langue est un vecteur essentiel pour l'expression de la culture, notamment les valeurs et les croyances fondamentales. De plus, la langue permet d'aborder de nombreuses autres facettes de la communauté autochtone. On s'en sert dans les cérémonies spirituelles, les chants et les récits. Le fait de comprendre et de parler une langue traditionnelle enrichit la pratique de ces activités. Une participante aux audiences de la Commission, membre de l'Anishnaabe Language Teachers Association, a souligné en ces termes l'importance de la langue:

[TRADUCTION] La langue reflète les différences culturelles fondamentales en traduisant la manière dont les différents groupes linguistiques perçoivent leur monde, les liens de parenté, leur structure classique, et leurs rapports avec les autres cultures et avec la terre. Comme elle influence notre vie sur les plans culturel, éducatif, social, économique et politique, la langue a une incidence directe sur notre perception de nous-mêmes en tant que peuple, de notre rôle relativement à l'autonomie gouvernementale et aux revendications territoriales et de notre existence comme société distincte.

Dawna LeBlanc
Anishnaabe Language Teachers Association
Sault Ste. Marie (Ontario), 11 juin 1992

Pour répondre à ce besoin pressant de promouvoir les langues autochtones en milieu urbain, on a entrepris dans les villes de l'ensemble du pays un certain nombre d'initiatives. Certains centres d'amitié ont commencé à offrir des cours de langue pour adultes. Les écoles de survie culturelle enseignent les langues autochtones dans le cadre de leur programme de base. On explore aussi d'autres avenues. Une intervenante de Toronto nous a parlé avec fierté d'un programme d'immersion en langue autochtone offert par une garderie, comme composante d'un projet visant à renforcer l'identité et l'estime de soi chez les enfants.

[TRADUCTION] L'accès en milieu urbain à une garderie qui permette aux enfants de préserver leur langue autochtone et leur identité culturelle a été et demeure le souhait des parents et des membres de la communauté autochtone. […] Pour atteindre notre objectif d'immersion totale, nous avons dû former une équipe de spécialistes en langues qui — nous sommes fiers de le dire — sont des grands-mères de Premières nations. Cette garderie offre aux enfants, à son personnel et aux familles un programme linguistique et culturel qui tient compte de l'épanouissement affectif, mental, spirituel et physique de chacun.

Jackie Esquimox-Hamelin
Gazhaadaawgamik Native School
Toronto (Ontario), 2 juin 1993

Les initiatives de ce genre devraient être encouragées et plus répandues. Aussi avons-nous recommandé dans le chapitre 5 du volume 3 que les conseils scolaires locaux et tous les ordres de gouvernement soutiennent l'élaboration de programmes, régis par les autochtones, qui s'adressent aux enfants en bas âge et qui soient offerts en langues autochtones.

Pour bien des autochtones citadins, le maintien d'un lien avec la terre est essentiel à leur identité culturelle. Cela les met en contact avec la source même de leur culture traditionnelle. Pour d'autres, notamment une femme de Saskatoon qui a pris part à un cercle de réflexion sur la vie en milieu urbain, ce lien leur donne tout simplement l'impression d'appartenir à quelque chose de plus grand et de bon.

[N]ous sommes allés nous promener dans la nature, loin vers le Nord. C'était merveilleux de tout simplement être assis là, au grand air. […]

Quand on est là, dans la nature, il y a tout à coup un sentiment qui s'empare de nous. […] Il y a tant de choses autour de nous, et l'on a l'impression d'être en contact avec tout ce qui nous entoure: les arbres, les rochers, l'eau, tout le reste. Nous étions tous heureux du simple fait que nous étions là. […] C'est une sensation très agréable, mais que l'on ne ressent pas à la ville[23].

Les autochtones qui vivent en ville retournent fréquemment dans leur collectivité d'origine. Ces contacts suivis leur permettent de consolider leurs liens familiaux et la cohésion au sein de la communauté. Ils retournent chez eux pour rendre visite à des membres de leur famille, assister à des mariages, et participer à des manifestations culturelles comme les pow-wows et les fêtes, et à des cérémonies telles que les rites de purification.

Cependant, ce ne sont pas tous les autochtones citadins qui ont la possibilité de retourner à l'occasion dans leur ancienne collectivité. Ils sont de plus en plus nombreux à considérer la ville comme leur chez-eux permanent et certains n'ont aucun lien avec une collectivité rurale. Dans le cas d'autres autochtones, leur terre ancestrale peut être éloignée. Malgré tout, l'identité culturelle autochtone demeure, même pour ces gens-là, intimement associée à un rapport avec la terre et l'environnement. C'est pourquoi l'accès à une parcelle de terrain en ville ou à proximité, pour des fins spirituelles et culturelles, revêt une grande importance.

Les jeunes autochtones citadins sont vraiment avides de connaissances au sujet de leur culture (voir le chapitre 4 du présent volume). Ce sont eux qui sont le moins bien servis par les programmes actuels destinés à raviver et à renforcer l'identité culturelle. Pourtant, ils demandent qu'on leur donne la possibilité d'écouter l'enseignement des anciens. Ils ont besoin de programmes culturels qui les aident à acquérir et à préserver leur identité. Ces programmes pourraient les mettre en contact avec les anciens de diverses façons, notamment en instaurant une structure d'enseignement-apprentissage et des mécanismes d'entraide. Par exemple, les jeunes pourraient rendre des services aux anciens de la collectivité et avoir, en échange, la possibilité de se familiariser avec leur héritage culturel. D'autres activités comme des jeux autochtones pourraient être organisées conjointement par les jeunes et les anciens.

En fait, l'accès aux anciens est une nécessité que ressentent surtout les

citadins, car ce sont les anciens qui parlent la langue et qui connaissent les rites, la spiritualité, les récits, les chants et les danses qui sont les modes d'expression fondamentaux de l'identité culturelle. En partageant leur savoir et leur expérience, les anciens jouent un rôle de premier plan du fait qu'ils renforcent l'identité personnelle et collective. Sonny, membre de la nation Nuu-Chah-Nulth en Colombie-Britannique, vit à Victoria. Il est l'un des nombreux participants qui nous ont expliqué à quel point les anciens les aident à se comprendre eux-mêmes.

[TRADUCTION] À l'un des centres de traitement, il y avait des anciens. Ils parlaient de l'équilibre […] de l'alcoolisme, de la façon dont l'alcoolisme a déchiré leur famille. Je crois que c'est à cette époque-là que j'ai vraiment commencé à m'accepter. J'ai pris conscience de ce que j'étais. […] Une autre fois, les anciens nous ont fait la morale. […] J'ai découvert mes origines… ma culture. Certains d'entre eux ont dit que ça leur a fait du bien. Je comprend ce qu'ils veulent dire. Chaque fois que j'étais chez moi et qu'on organisait des cérémonies et des potlatchs, je me sentais toujours bien. D'autant plus que les anciens étaient présents[24].

La formation d'une identité culturelle positive chez les autochtones citadins serait bénéfique également pour les non-autochtones. Les institutions et organismes non autochtones devraient en prendre conscience et participer activement au soutien et au renforcement de l'identité culturelle des autochtones. Les autochtones citadins ont souligné que l'éducation constitue l'un des plus importants éléments qui influent sur leur identité culturelle. De fait, leur expérience de l'éducation en milieu urbain a eu sur leur identité culturelle des conséquences à la fois très négatives et très positives.

Pour leur part, les cercles de réflexion sur la vie en milieu urbain ont tous recommandé que l'on élabore des programmes de sensibilisation aux cultures autochtones, qui s'adressent aux populations urbaines autochtones et non autochtones. Ces initiatives devraient avoir pour but de promouvoir une meilleure entente entre les deux populations et d'aider à lutter contre l'ignorance qui, selon certains autochtones citadins, serait la cause première du racisme et de la discrimination dont ils sont victimes. Dans son témoignage, un intervenant d'Edmonton nous a fait le commentaire suivant:

[TRADUCTION] À moins qu'on comprenne ces cultures et qu'on y ait accès et que le grand public en comprenne la nature, nous finirons par perdre notre identité. Nous devons éduquer les Canadiens.

Denis Tardiff
Association canadienne-française
Edmonton (Alberta), 11 juin 1992

Soutenir l'identité autochtone en milieu urbain exigera des efforts concentrés de la part de maintes organisations et institutions puisqu'il leur appartiendra d'élaborer des programmes d'études qui englobent l'histoire, les langues, les valeurs culturelles et la spiritualité des autochtones, de créer des répertoires de services et de réseaux autochtones à l'intention des autochtones et des non-autochtones, de rétablir la véracité des faits historiques et actuels en traçant un portrait authentique des peuples autochtones, de leur culture et de leur histoire.

1.5 Conclusion

Les autochtones citadins jugent que leur identité est au cœur même de leur existence. Ils tirent une grande fierté de leur statut d'autochtone, mais ils éprouvent aussi des difficultés hors du commun: isolement de la collectivité d'origine; manque de soutien de la famille; flot constant de valeurs et de traditions non autochtones; et nécessité de traiter avec des organismes et des institutions non autochtones ayant des valeurs qui leur sont étrangères. Les autochtones citadins ont certes besoin d'avoir leurs propres institutions culturelles, régies par des autochtones, qui travaillent à promouvoir et à renforcer leur identité culturelle, mais ils doivent aussi trouver auprès des institutions non autochtones un appui positif à leur identité culturelle autochtone.

Au cours des dernières années, des efforts considérables ont été déployés pour raviver la flamme de l'identité culturelle autochtone. En effet, on assiste à la revitalisation de la culture autochtone dans les villes canadiennes. Beaucoup d'autochtones citadins sont en train de se forger une identité biculturelle: ils participent avec succès à la vie sociale non autochtone tout en se créant une identité fermement enracinée dans la culture autochtone. Ils élaborent des stratégies qui leur permettent de s'adapter à un environnement changeant en adoptant des avenues qui ne

les obligent pas à modifier radicalement leur identité et qui peuvent les aider à préserver et à revitaliser leur culture traditionnelle.

Les autochtones croient que leur présence renforce la trame de la société canadienne. Leur identité culturelle enrichit la culture nationale. Les villes canadiennes ont aussi le devoir de reconnaître l'identité culturelle des autochtones citadins et leurs liens avec les rôles anciens et contemporains des villes, et d'en tenir compte. Le maintien d'une identité culturelle autochtone positive incombe à tous les Canadiens, à nos gouvernements et à nos institutions.

Recommandation

La Commission recommande:

4.7.1

Que l'on appuie et que l'on renforce l'identité culturelle autochtone dans les milieux urbains, grâce aux mesures suivantes:

a) instauration — par les gouvernements autochtones, municipaux, territoriaux, provinciaux et fédéral — de programmes destinés à accroître les possibilités de promouvoir la culture autochtone au sein des communautés urbaines, notamment en améliorant l'accès aux anciens;

b) efforts concertés des autorités et institutions municipales et des anciens dans le but de trouver des moyens de favoriser les pratiques spirituelles autochtones en milieu urbain;

c) coopération de tous les gouvernements afin de réserver en milieu urbain des parcelles de terrain pour répondre aux besoins culturels et spirituels des autochtones.

2. Le financement des programmes sociaux destinés aux autochtones vivant à l'extérieur du territoire ancestral

De nombreux intervenants qui ont témoigné devant la Commission nous ont appris que les querelles de compétence entre gouvernements ont mené à des injustices, c'est-à-dire à des services qui varient selon qu'on habite en réserve ou hors réserve. Beaucoup considèrent que c'est là le principal problème des autochtones citadins. Cette difficulté présente trois facettes.

Premièrement, les autochtones citadins ne reçoivent pas du gouvernement fédéral le même niveau de services et d'avantages que les Indiens des réserves ou que les Inuit vivant dans leur collectivité. De nombreux Indiens inscrits qui ont migré vers la ville estiment qu'ils sont désavantagés parce qu'ils n'ont pas droit à tous les services qui leur étaient offerts en réserve. Les Métis, quant à eux, ont un accès limité aux programmes fédéraux parce que le gouvernement fédéral refuse de reconnaître qu'il a envers eux une responsabilité constitutionnelle.

Deuxièmement, les autochtones citadins ont souvent de la difficulté à se prévaloir des programmes provinciaux dont bénéficie le reste de la population. D'une part, certaines provinces estiment que c'est au gouvernement fédéral de s'occuper de tous les Indiens inscrits, peu importe l'endroit où ils vivent. D'autre part, beaucoup de fournisseurs de services ignorent tout bonnement quels programmes — fédéraux, provinciaux, territoriaux ou municipaux — sont offerts aux autochtones.

Troisièmement, bien qu'ils soient admissibles à des services et à des programmes fédéraux et provinciaux qui s'adressent à l'ensemble des citoyens canadiens, les autochtones vivant en milieu urbain préféreraient avoir accès à des services adaptés à leur culture, lesquels répondraient mieux à leurs besoins.

La question de la compétence relativement aux autochtones citadins est, dans le meilleur des cas, embrouillée. Les querelles entre pouvoirs publics et entre organismes sont monnaie courante, puisque tous les niveaux de gouvernement et de nombreux organismes de services autochtones participent aux initiatives s'adressant aux autochtones citadins. Par conséquent, les services offerts sont trop souvent mal coordonnés et peu uniformes. L'un des délégués à la Table ronde nationale sur les préoccupations des populations urbaines autochtones a fait part à la Commission de la frustration qui résulte du fait que les organismes

essaient de fournir des services tout en luttant afin d'obtenir suffisamment de fonds pour financer leurs programmes et qu'ils se heurtent, au surplus, au problème du fractionnement des sphères de compétence.

Pour la plupart, nous sommes toujours en train de lutter pour obtenir des fonds, pour continuer d'exister, pour nous loger, pour payer nos frais d'administration, que nous soyons Métis, Indiens visés par un traité, ou autre. […] nous passons notre temps à nous renvoyer les clients lorsqu'ils arrivent en ville. Nous disons à l'un, bon, vous êtes un Indien visé par un traité et vous êtes ici depuis moins d'un an, donc vous devez aller là. À un autre, vous êtes ici depuis un an déjà, donc vous devez aller là. Ou encore, vous êtes un Métis, donc vous devez aller à tel autre endroit. C'est trop compliqué[25].

La présente section traite de certains problèmes liés au partage de la responsabilité entre les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de programmes sociaux (santé, assistance sociale et éducation) dans la mesure où ces éléments concernent les autochtones hors réserve. Nous nous penchons tout d'abord sur la compétence fédérale et provinciale relative aux peuples autochtones. Nous passons ensuite brièvement en revue le rôle des gouvernements fédéral et provinciaux dans le financement des programmes sociaux. Nous cernons également certaines répercussions dues aux compressions budgétaires, y compris le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Après cela, nous résumons les propositions formulées par la Commission en ce qui concerne le partage de la responsabilité financière et nous analysons le rôle des provinces dans le financement des services sociaux destinés aux populations autochtones hors réserve. Enfin, nous soutenons que le gouvernement fédéral devrait continuer d'assumer les coûts des avantages dont bénéficient, en vertu d'obligations liées à des traités ou de mesures gouvernementales, les Indiens inscrits vivant hors réserve, dans les cas où ces avantages dépassent ceux que les provinces offrent à tous leurs habitants.

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral finance plusieurs programmes s'adressant aux Indiens inscrits des réserves, dont certains s'appliquent également aux Indiens inscrits vivant hors réserve. Bon nombre des obligations visées découlent d'ententes conclues dans le cadre des traités historiques (voir le chapitre 2 du volume 2). Alors que certaines obligations

concernent les particuliers (notamment dans le domaine de l'éducation postsecondaire et des services de santé non assurés), d'autres sont clairement de nature collective (le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale). Les autochtones bénéficiaires de traités considèrent les avantages particuliers, et peut-être certains aspects des privilèges collectifs, non seulement comme des droits issus de traités, mais aussi comme des droits transférables qu'ils peuvent conserver peu importe l'endroit où ils vivent. Toutefois, le gouvernement fédéral est d'avis que bon nombre de ces avantages sont accordés aux Indiens inscrits en vertu de politiques en vigueur et non de droits issus de traités. Pour sa part, la Commission estime qu'il y a de fortes raisons de croire que, sur la base des échanges verbaux et des ententes conclues durant la négociation des traités historiques, les autochtones visés par les traités numérotés, à tout le moins, devraient bénéficier d'un grand nombre de ces avantages à titre de droits issus de traités.

2.1 Les sphères de compétence

Le rôle du gouvernement fédéral

Aux termes du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867, les «Indiens et les terres réservées pour les Indiens» relèvent exclusivement du gouvernement fédéral. Cette compétence fédérale s'étend aux personnes inscrites sous le régime de la Loi sur les Indiens et, par suite d'une interprétation judiciaire, aux Inuit[26]. Cela dit, le gouvernement fédéral continue de réfuter les arguments selon lesquels le paragraphe 91(24) s'applique aux Métis[27], bien que ceux-ci soient visés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. La relation entre les peuples autochtones et la Couronne, telle qu'elle est définie par les traités, et le rôle traditionnellement joué par le gouvernement fédéral pour répondre aux besoins des autochtones vivant en réserve en matière de logement et d'éducation confirment la primauté du gouvernement fédéral sur les questions autochtones.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral avance que le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 l'habilite à s'occuper des affaires des autochtones, mais ne l'oblige pas à en assumer la responsabilité. Autrement dit, il maintient qu'il est libre de choisir d'exercer ou non sa compétence[28]. Il a généralement décidé d'assumer la responsabilité des

Indiens inscrits vivant en réserve. Il juge par contre que les autres autochtones, y compris les Indiens inscrits vivant en permanence hors réserve, relèvent des provinces.

[TRADUCTION] Le gouvernement fédéral […] a considéré que ses obligations se limitaient en général aux réserves. Toute activité fédérale au-delà de ces frontières territoriales était considérée comme étant à titre gracieux et réservée aux membres des bandes vivant encore en réserve et à ceux qui s'absentent temporairement ou sont en instance de déménagement. Ainsi, toutes les dépenses et les responsabilités concernant les Indiens hors réserve — à moins que la personne soit absente pour une période déterminée, participe à un programme spécial (poursuivant, par exemple, des études postsecondaires) ou ait un handicap physique ou mental qui nécessite une aide spécialisée — incombaient aux provinces[29].

Le gouvernement fédéral, principalement par l'intermédiaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), finance une vaste gamme de services offerts aux Indiens inscrits des réserves, et certains services auxquels ont accès les Inuit. De leur côté, d'autres ministères et organismes fédéraux, notamment Santé Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), fournissent des fonds pour des programmes offerts dans les réserves. De plus, les bandes, et dans certains cas les conseils tribaux ou des organisations autochtones provinciales ou territoriales, peuvent, selon la population de la réserve et d'autres facteurs, offrir un large éventail de services dans les domaines suivants: éducation, santé, maintien de l'ordre, logement, développement économique, cures de désintoxication, bibliothèques, centres d'éducation culturelle, garderies, services aux enfants et aux familles, justice, aide aux aînés, loisirs, assistance sociale, counselling, gestion des ressources naturelles, amélioration de l'infrastructure et services municipaux. L'élaboration et la mise en œuvre de bon nombre de ces services tiennent compte des particularités culturelles des autochtones, d'où la nette différence par rapport aux programmes sociaux non autochtones en général. Ainsi, de nombreuses bandes dirigent entièrement leurs propres écoles, tant sur le plan administratif que financier. Certaines ont mis sur pied des programmes d'enseignement novateurs portant sur les langues et la culture. Les écoles reçoivent un financement du MAINC en fonction du nombre d'élèves.

Un certain nombre de services et de programmes axés sur la culture sont destinés aux Indiens des réserves et aux Inuit au sein même des collectivités. Le MAINC finance un programme en vertu duquel plus de 70 centres d'éducation culturelle, situés pour la plupart dans des réserves, offrent différents services culturels: administration de musées, recherches culturelles, mise en œuvre de programmes faisant appel aux anciens, élaboration de programmes de formation et organisation de manifestations culturelles.

Quelques programmes financés par le gouvernement fédéral sont offerts aux Indiens inscrits, qu'ils vivent en réserve ou non, et aux Inuit. Les plus importants touchent aux services de santé non assurés et à l'aide à l'éducation postsecondaire. La Direction générale des services médicaux de Santé Canada paie les services de santé non assurés, y compris les soins dentaires, les lunettes, les médicaments prescrits, les appareils médicaux et le transport à des fins médicales. Le MAINC fournit une aide financière aux Indiens inscrits et aux Inuit qui fréquentent un établissement d'enseignement postsecondaire (voir les cha
pitres 3 et 5 du volume 3).

Le rôle des provinces

L'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 confère aux provinces des pouvoirs exclusifs de légiférer dans divers domaines, dont les plus importants, dans le présent contexte, concernent les terres publiques, les soins de santé et les hôpitaux, les services sociaux, les institutions et gouvernements municipaux, la propriété et les droits civils, l'administration de la justice et l'éducation. La confusion entourant la responsabilité dans les régions urbaines et hors réserve est imputable au chevauchement entre la compétence fédérale sur les «Indiens et les terres réservées pour les Indiens» et les diverses compétences provinciales, notamment en matière d'éducation et de santé. Le gouvernement fédéral maintient qu'il peut décider d'exercer ou non sa compétence, ce qui constitue une source de conflit permanent avec les provinces.

[TRADUCTION] C'est pourquoi [le gouvernement fédéral] considère qu'il est en droit de dire aux provinces: «Nous ne verserons plus un sou aux autochtones, c'est à vous de le faire.» La Saskatchewan ne fait pas la

même lecture de la loi. En effet, elle avance que compétence et responsabilité vont de pair. Le gouvernement fédéral a la compétence et la responsabilité de réglementer les activités bancaires au Canada. De leur côté, les provinces ont compétence et responsabilité relativement aux affaires locales et privées. De même, le gouvernement fédéral a à la fois la compétence et la responsabilité en ce qui touche les autochtones[30].

Sur le plan constitutionnel, la compétence des provinces relativement aux autochtones se limite aux activités hors réserve, surtout dans les cas où des personnes ont perdu leur qualité d'Indien inscrit ou lorsque des terres indiennes ont été cédées à la Couronne. Du point de vue symbolique, cet état des choses a signifié trop souvent pour les autochtones une perte de leurs droits et de leur statut.

Cela étant dit, les gouvernements provinciaux ont toujours joué un rôle important dans la vie des autochtones. En effet, les lois provinciales d'application générale qui ne touchent pas à la notion d'«indianité» s'appliquent aux autochtones[31]. De plus, l'article 88 de la Loi sur les Indiens autorise l'application des lois provinciales qui ont une incidence sur le statut ou la capacité des Indiens, à la condition qu'elles ne soient pas en contradiction avec les traités ou les lois fédérales en vigueur[32]. Par conséquent, diverses lois provinciales, y compris la législation en matière d'adoption et de relations de travail, régissent les activités menées dans les réserves[33]. Les populations indiennes des réserves ont par ailleurs accès à des services médicaux assurés par les provinces. Il existe entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, pour citer l'ancien juge en chef Dickson, un «chevauchement des responsabilités de part et d'autre de la ligne de partage des compétences» relativement aux peuples autochtones[34].

Les gouvernements provinciaux jouent donc un rôle primordial dans la prestation de services et de programmes aux autochtones. Néanmoins, ces programmes et services, notamment en matière d'éducation, de santé et de services sociaux, sont pour la plupart offerts à l'ensemble de la population provinciale. Tous les autochtones y sont admissibles, même ceux qui vivent en milieu urbain. Ainsi, les autochtones ont accès aux programmes de maintien du revenu comme les prestations universelles d'assistance sociale au même titre que tout autre habitant de leur province. Les prestations sont versées par la province, et les coûts sont partagés

entre celle-ci et le gouvernement fédéral (auparavant dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux le 1er avril 1996).

Au cours des dernières années, certaines provinces ont commencé à élaborer et à financer des services adaptés pour répondre aux besoins de la population autochtone, dans des domaines tels que l'aide à l'enfance et à la famille, la santé, la justice, les loisirs, la formation et la gestion des ressources naturelles. La majorité de ces programmes et services sont destinés aux personnes vivant en réserve; les autochtones citadins n'y ont pas accès. Ils sont gérés par les bandes, les conseils tribaux ou les associations autochtones provinciales et territoriales et sont, dans certains cas, perçus comme un pas vers l'autonomie gouvernementale. Ils sont généralement plus limités que les programmes comparables financés par le gouvernement fédéral.

Par ailleurs, les provinces financent quelques programmes expressément destinés aux autochtones en milieu urbain. Ainsi, dans la majorité des provinces, les centres d'amitié urbains reçoivent du gouvernement provincial des subventions servant à financer des projets — quoique leurs fonds proviennent en grande partie du gouvernement fédéral. Certaines provinces ont commencé récemment à inclure les autochtones citadins dans des politiques et des initiatives de grande envergure. L'Ontario, par exemple, a annoncé en 1996 sa Stratégie de ressourcement pour le mieux-être des Autochtones, programme quinquennal évalué à 33 millions de dollars, dispensé conjointement par quatre ministères et en vertu duquel des services sont offerts à tous les autochtones, qu'ils vivent en réserve ou non[35].

2.2 Le délestage des responsabilités financières

Les gouvernements fédéral et provinciaux prennent à l'occasion prétexte du partage des sphères de compétence pour limiter leur propre responsabilité envers les peuples autochtones[36]. Par exemple, la Loi sur les Indiens ne renferme aucune disposition sur la prestation de services sociaux aux Indiens des réserves. Depuis longtemps, les provinces refusent de porter le fardeau financier lié à la prestation de l'assistance sociale et de l'aide à l'enfance dans les réserves. L'absence de politiques a pu être comblée grâce à des ententes fédérales-provinciales, notamment la

Convention sur le bien-être des Indiens de 1965, en vertu de laquelle le gouvernement fédéral s'est engagé à rembourser à l'Ontario environ 92% des coûts associés à la prestation de certains services sociaux en réserve. Cet état de choses a entravé le transfert de la responsabilité des services sociaux aux Premières nations. La délégation des responsabilités aux provinces se limitait, récemment encore, aux services que le gouvernement fédéral a accepté de financer en partie[37].

Les problèmes liés aux sphères de compétence en matière de programmes sociaux se sont amplifiés en raison de la réticence des provinces à fournir l'assistance sociale aux autochtones vivant hors réserve depuis moins de 12 mois. De son côté, le gouvernement fédéral s'est montré aussi peu disposé à offrir son soutien aux autochtones qui ont quitté leur réserve. Ainsi, il a cessé depuis quelque temps de rembourser aux provinces la totalité des coûts liés à l'assistance sociale fournie aux Indiens inscrits au cours de la première année qui suit leur départ d'une réserve.

L'impasse qui en a résulté a semé la confusion dans l'esprit des autochtones à propos de la responsabilité des services sociaux et a entraîné méfiance et désillusion à l'égard des deux ordres de gouvernement. Ces sentiments se sont traduits par une forte opposition au projet de délégation de certaines responsabilités fédérales aux provinces, notamment en ce qui concerne les droits issus de traités. Selon un rapport récent du ministère de la Santé de l'Alberta, [TRADUCTION] «les membres des Premières nations craignent que, si la province assume la responsabilité des services qu'ils considèrent comme des droits issus de traités, le gouvernement fédéral soit en meilleure position pour soutenir que ces services de santé ne sont pas des droits[38]». Les organisations autochtones réclament plutôt un élargissement de la responsabilité du gouvernement fédéral envers les autochtones vivant à l'intérieur comme à l'extérieur des réserves[39].

La responsabilité du gouvernement fédéral découlant des traités et la compétence que lui confère le paragraphe 91(24), conjuguées à la réticence de longue date des provinces à assumer les obligations financières envers les autochtones, ont été pour quelque chose dans la volonté des autochtones de s'opposer à tout transfert de responsabilité fédérale aux provinces. Ceux-ci craignent que le gouvernement fédéral n'essaie d'éluder ses obligations de fiduciaire et de réduire ses coûts en se

déchargeant de ses responsabilités sur les provinces[40]. De fait, certains intervenants ont laissé entendre que le gouvernement fédéral encourageait délibérément les autochtones à quitter leur réserve de manière à réduire ses obligations financières[41].

Dans le cadre des efforts déployés pour faire face à sa situation budgétaire, le gouvernement fédéral a limité la croissance des dépenses liées à de nombreux programmes autochtones existants en imposant des plafonds. De plus, il a réduit le financement de certains programmes et s'est généralement montré peu disposé à en mettre en œuvre de nouveaux. Par le fait même, il se trouvait en quelque sorte à faire pression sur les provinces pour qu'elles assument la responsabilité de certains programmes vitaux. Parfois, cette pression a été reportée sur les municipalités. Dans tous les cas, cette situation a créé des tensions entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Par exemple, le gouvernement du Manitoba a souligné dans son discours du trône, en 1992, la nécessité d'accroître la coopération intergouvernementale et a indiqué que toutes les provinces se sont opposées au [TRADUCTION] «transfert répété par le gouvernement fédéral des coûts et des responsabilités aux provinces et aux adminsitrations locales. Ce transfert concerne pratiquement l'ensemble des services publics, notamment la formation, les services sociaux offerts hors réserve et l'aide aux agriculteurs[42].» Cet état de choses a constitué une source d'insatisfaction dans les relations entre les gouvernements provinciaux et les autochtones. Les réductions fédérales dans les programmes, conjuguées à la réticence de l'administration fédérale à élaborer de nouveaux programmes, poussent les autochtones à solliciter l'aide financière des provinces, qui leur rétorquent qu'elles sont elles-mêmes victimes de la réticence du gouvernement fédéral à accepter la responsabilité à l'égard des autochtones.

Le gouvernement fédéral a depuis longtemps assumé la totalité, ou tout au moins une partie, des coûts de certains services, dont les services à l'enfance et à la famille et les prestations universelles d'assistance sociale, pour les Indiens inscrits vivant hors réserve. Par le passé, les autochtones s'adressaient à l'organisme provincial ou municipal compétent, qui leur fournissait des services et obtenait un remboursement du gouvernement fédéral, d'ordinaire par l'intermédiaire du MAINC. La période d'admissibilité

à ces services était souvent limitée, dans la plupart des cas, à l'année suivant leur départ de la réserve. Le MAINC a toujours maintenu que le financement des services offerts aux personnes vivant hors réserve était une question de politique et non de droit issu de traités. D'ailleurs, l'application de la politique variait considérablement d'une province à l'autre.

La récente décision du gouvernement de mettre un terme au remboursement intégral des prestations d'assistance sociale versées par les provinces aux Indiens inscrits vivant hors réserve a suscité bien des tensions entre les provinces et le gouvernement fédéral, surtout dans l'Ouest. Ainsi, la Saskatchewan s'est vu imposer d'importantes contraintes budgétaires, ce qui pourrait avoir des retombées négatives sur l'élaboration de programmes autochtones à l'avenir.

[TRADUCTION] La décision unilatérale du gouvernement fédéral de se délester de ses responsabilités a déjà coûté à la Saskatchewan des centaines de millions de dollars. Nous avons de plus été prévenus de l'intention du gouvernement fédéral d'annoncer un délestage supplémentaire relativement aux prestations d'assistance sociale versées aux Indiens inscrits au cours de la première année suivant leur départ d'une réserve. Le changement augmenterait de près de 20 millions de dollars par an les coûts des services sociaux assumés par la province. La Saskatchewan n'aurait aucun choix et l'avenir serait bien sombre, étant donné notre situation. Une majoration des dépenses dans un domaine oblige à faire des réductions dans un autre[43].

L'équivoque qui entoure les sphères de compétence a créé une situation où les politiques ont évolué au cas par cas et sans coordination aucune d'une province à l'autre. La majorité des provinces se sont opposées à l'idée de commencer à fournir des services destinés spécifiquement aux autochtones vivant en ville, étant donné l'idée qu'elles se font des responsabilités du gouvernement fédéral à cet égard. De fait, certaines provinces ont réduit les fonds qu'elles accordaient aux programmes autochtones en milieu urbain. Cependant, compte tenu des besoins évidents et importants, toutes les provinces ont dû offrir des services aux autochtones en plus de leur gamme de programmes destinés à l'ensemble des citadins.

Le cas du Manitoba illustre de façon éloquente le vide résultant du conflit de compétences. Depuis les années 60, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien finançait les services sociaux offerts aux Indiens inscrits vivant à l'extérieur des réserves, conformément à la Municipalities Act du Manitoba, pendant une période transitoire de douze mois après leur départ de la réserve. Aux termes de la loi, pour être admissibles à ces services, les autochtones doivent avoir vécu en milieu urbain pendant une année complète et prouver qu'ils sont autonomes financièrement. En pratique, cependant, bien des membres des Premières nations n'ont jamais pu en bénéficier, parce qu'ils déménagent souvent, faisant la navette entre la ville et la réserve. De même, une grande proportion d'entre eux n'ont pu satisfaire au critère d'autonomie financière. C'est pourquoi le gouvernement fédéral a continué de payer la note des services sociaux offerts à bien des Indiens, au-delà de la période de transition. En 1991, il a annoncé qu'il ne rembourserait plus intégralement les dépenses liées à l'assistance sociale offerte aux Indiens inscrits hors réserve et que le remboursement se limiterait à 50% des coûts, tel qu'il est prévu en vertu du RAPC. Les fonds ainsi économisés seraient ensuite injectés dans des organismes, pour la plupart à l'extérieur du Manitoba, qui offrent des services à l'enfance et à la famille dans les réserves.

Lorsque le gouvernement fédéral a cessé de rembourser intégralement les dépenses, la province a transféré la responsabilité du financement aux municipalités. Elle a continué en vain de présenter la facture au gouvernement fédéral. Pour leur part, les municipalités ont fourni des services pendant un certain temps sans recevoir une pleine compensation. Puis, celles-ci ont annoncé qu'elles n'offriraient plus ces services. Pendant une courte période, les Indiens inscrits hors réserve n'ont pas eu accès à l'assistance sociale. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, assouplissant sa position quelque peu, a fait savoir qu'il rembourserait temporairement aux Premières nations les dépenses engagées pour fournir de l'aide aux autochtones vivant hors réserve, auxquels les provinces et les municipalités refusaient de prêter assistance. En 1992, le Manitoba a déclaré qu'il s'engageait à rembourser la totalité des frais pour les Indiens inscrits hors réserve, en précisant qu'il s'agissait d'une mesure provisoire en attendant que le gouvernement fédéral, la province et les Premières nations concluent une nouvelle entente. Les discussions n'ont toujours pas été amorcées et la question reste en suspens.

Bien que les gouvernements provinciaux continuent d'insister sur le fait qu'il appartient au gouvernement fédéral d'assumer pleinement la responsabilité constitutionnelle à l'égard des autochtones en vertu du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867, il est important de reconnaître que les provinces ont joué, par le passé, un rôle crucial dans la politique relative aux affaires autochtones, notamment en milieu urbain, et qu'elles assument en fait une certaine responsabilité financière à ce chapitre. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent absolument définir clairement leurs responsabilités juridiques et financières respectives.

2.3 Les ententes fédérales-provinciales en matière de finances

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, le Canada a connu un essor économique qui s'est accompagné d'une augmentation des recettes publiques. Cette conjoncture favorable a permis la création de nouveaux programmes sociaux dans le but d'atténuer certains des effets pervers de l'économie de marché[44]. Comme les provinces augmentaient les services en matière de santé, d'enseignement, de maintien du revenu et de protection sociale, leur interaction avec les autochtones s'est intensifiée. D'autre part, le gouvernement fédéral s'est engagé activement dans le secteur des services sociaux en aidant les provinces à offrir des services dans les domaines de l'éducation postsecondaire, de la santé et de l'assistance sociale. Même si le gouvernement fédéral n'était pas habilité à légiférer dans ces domaines, il pouvait contribuer à façonner la politique sociale en se servant de son pouvoir de dépenser.

Les autochtones sont touchés dans une mesure disproportionnée par des conditions socio-économiques obligeant de recourir à l'assistance sociale[45]. Nombre d'entre eux font face à des obstacles qui les empêchent de participer à l'économie de la majorité. C'est pourquoi ils sont plus nombreux à vivre dans la pauvreté et à dépendre des services sociaux[46].

Néanmoins, bien des autochtones contribuent activement à la vie économique, tant à l'échelle régionale que nationale. Dès lors que les obstacles institutionnels disparaissent, les autochtones deviennent moins tributaires de l'aide provinciale et la productivité des provinces augmente. Le mieux-être socio-économique des autochtones étant lié à celui de la

population provinciale et territoriale dans son ensemble, les gouvernements ont intérêt à promouvoir la santé et la productivité parmi les populations autochtones.

Jusqu'à récemment, le gouvernement fédéral a aidé à financer certaines initiatives provinciales au moyen de trois importants programmes de transfert, à savoir les paiements de péréquation, le Financement des programmes établis (FPE) et le partage des frais en vertu du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)[47].

Les paiements de péréquation sont des transferts inconditionnels accordés aux provinces les moins riches en vue de porter leur capacité financière à un niveau représentatif des provinces. Le principe sous-jacent, tel qu'il est stipulé dans l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982, consiste à «donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables».

Les transferts de fonds au titre du FPE, auxquels ont droit toutes les provinces, correspondent à la différence entre leur quote-part calculée annuellement et les recettes provinciales découlant des transferts fiscaux. Cette quote-part, qui représente la contribution du gouvernement fédéral aux dépenses des provinces en matière de santé et d'éducation postsecondaire, a fait l'objet d'ajustements annuels déterminés en fonction de la population et de la croissance économique. Ces transferts de fonds étaient, jusqu'en 1984, considérés comme des subventions globales inconditionnelles. Depuis cette année-là, aux termes de la Loi canadienne sur la santé, ils sont assujettis à l'obligation pour le régime provincial d'assurance-santé de répondre à cinq critères, à savoir l'intégralité, l'universalité, la transférabilité, l'accessibilité et la gestion publique[48].

Le Régime canadien d'assistance publique (RAPC) était un programme de partage inconditionnel des coûts, en vertu duquel le gouvernement fédéral assumait 50% des dépenses provinciales liées à la prestation d'assistance sociale et de services sociaux aux personnes nécessiteuses. La loi fédérale renfermait l'expression «personnes nécessiteuses», mais laissait à chaque province le soin de la définir[49]. Les prestations d'assistance sociale variaient considérablement d'une province à l'autre. En 1991, par exemple, l'Ontario offrait aux familles monoparentales comptant un seul enfant des

prestations supérieures de 23% à celles de la province la plus généreuse après elle, soit la Colombie-Britannique, et de 63% à celles de la province la moins généreuse, le Nouveau-Brunswick[50].

Depuis le milieu des années 80, le gouvernement fédéral fait des compressions budgétaires dans le but de ralentir le taux de croissance des paiements de péréquation et des transferts de fonds effectués en vertu du FPE. L'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont contesté la capacité du gouvernement fédéral de limiter les paiements versés dans le cadre du RAPC. La Cour suprême les a toutefois déboutées de leur recours en confirmant le principe de la suprématie du Parlement selon lequel les accords fédéraux-provinciaux lient les gouvernements, mais non le Parlement[51].

La plus récente des initiatives fédérales ayant une incidence sur les transferts aux provinces s'accompagnera de compressions supplémentaires. Le FPE et le RAPC sont, depuis l'exercice 1996-1997, amalgamés en un seul transfert global appelé le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)[52]. Ce transfert, assujetti aux seules dispositions permanentes de la Loi canadienne sur la santé, ne tient plus compte du critère du lieu de résidence. Les contributions seront versées aux provinces en fonction de leur quote-part combinée au titre du FPE et du RAPC pour l'exercice 1995-1996. Le gouvernement fédéral allouera en 1996-1997 un budget inférieur de 3,5 milliards de dollars aux crédits affectés au FPE et au RAPC en 1995-1996. Pour l'exercice 1997-1998, les dépenses au titre du TCSPS devraient encore baisser de 2,5 milliards de dollars.

2.4 Les propositions de la Commission

Dans ce contexte de rigueur budgétaire, la Commission propose que l'on définisse clairement les responsabilités des provinces et du gouvernement relativement au financement des droits issus de traités et des programmes sociaux.

Nous proposons que le gouvernement fédéral assume la totalité des coûts relatifs à la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale des nations autochtones dans les territoires élargis à l'issue de la négociation de traités

(voir le chapitre 2 du volume 2), ainsi qu'à l'extérieur de l'assise territoriale, y compris tout droit issu de traités existant ou découlant des négociations visées. Cela signifierait que les coûts des programmes sociaux offerts actuellement dans les réserves ou dans les collectivités inuit continueraient d'être la responsabilité du gouvernement fédéral, jusqu'à ce qu'ils soient assumés par des gouvernements autochtones, après avoir fait l'objet d'ententes financières. Le gouvernement fédéral continuerait d'assumer les coûts liés aux droits issus de traités accordés aux autochtones vivant hors du territoire ancestral, pour autant que ces coûts se rapportent à des avantages qui ne sont d'ordinaire pas offerts au reste des habitants de la province ou du territoire en question ou à des avantages qui s'ajoutent à ceux auxquels ces derniers ont accès.

Nous suggérons de plus que le gouvernement fédéral prenne en charge les frais de ces programmes pour les Métis vivant en territoire métis, à la condition que ces programmes découlent de la négociation de traités. Une fois que le gouvernement fédéral aura négocié avec les Métis les questions de l'autonomie gouvernementale et de l'assise territoriale, le financement de ces services, y compris tout paiement supplémentaire accordé aux Métis vivant en dehors de leur territoire pour compenser le coût des avantages supérieurs à ceux offerts au reste des habitants de la province qui résultent de la négociation de traités, serait assujetti à des accords financiers semblables à ceux qui ont été conclus avec d'autres nations autochtones. (Le chapitre 3 du volume 2 renferme les dispositions prévues pour le financement de l'autonomie gouvernementale.)

Nous recommandons que les gouvernements provinciaux et territoriaux soient responsables du financement des services sociaux fournis aux autochtones vivant à l'extérieur du territoire autochtone qui sont normalement offerts aux autres habitants non autochtones, comme l'éducation postsecondaire et les services de santé assurés.

Les autochtones vivant en réserve bénéficient en général de services sociaux assez bien adaptés à leur culture. Non seulement les autochtones préfèrent, s'ils en ont le choix, avoir affaire à des organismes autochtones, mais [TRADUCTION] «des signes encourageants indiquent que les programmes offerts par des autochtones permettent d'atteindre leurs objectifs plus efficacement que les programmes conçus et gérés par des non-autochtones pour des autochtones[53]». Selon la Commission, c'est aux

gouvernements provinciaux que revient la responsabilité d'élaborer à l'intention des autochtones vivant à l'extérieur du territoire autochtone, lorsque leur nombre le justifie, des services adaptés à leur culture et de leur offrir ces services sur une base permanente.

À notre avis, la répartition proposée à l'égard de la responsabilité de financement des services sociaux fournis aux autochtones vivant à l'extérieur comme à l'intérieur du territoire autochtone est justifiée pour diverses raisons. Premièrement, cette répartition établirait clairement les sphères de responsabilité de chacun, ce qui renforcerait le principe du gouvernement démocratique[54]. Les gouvernements, autochtones ou provinciaux, responsables de la prestation d'avantages et de services, sont tenus de rendre des comptes aux personnes qui y sont admissibles. À mesure que les autochtones atteindraient leur autonomie financière, ils constitueraient une source de recettes fiscales pour le gouvernement qui leur fournirait des services.

Deuxièmement, la proposition a le mérite de respecter les sphères traditionnelles des responsabilités constitutionnelles. Ainsi, les provinces conserveraient la responsabilité financière des services comme la santé, l'assistance sociale et l'éducation qui leur incombent en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867. Bien que les provinces ne soient pas habilitées, du point de vue constitutionnel, à légiférer relativement à des questions ayant une incidence sur les droits ancestraux ou issus de traités, rien ne s'oppose à des lois provinciales qui [TRADUCTION] «n'annulent […] ni ne restreignent les droits issus de traités[55]» ou qui «favorisent les peuples ou les institutions autochtones» aux fins de la promotion sociale[56]. Pour sa part, le gouvernement fédéral assumerait toujours les responsabilités relatives aux avantages qui sont issus de traités et s'ajoutent aux services offerts ordinairement par les provinces. Il s'agit d'obligations permanentes qui distinguent les relations entre le gouvernement fédéral et les autochtones de celles qu'entretiennent avec ces derniers la plupart des gouvernements provinciaux.

2.5 Justification du rôle des provinces: le droit à l'égalité de traitement

Les autochtones ont manifesté leur inquiétude à l'idée que les

gouvernements provinciaux assument la responsabilité de financement des services sociaux offerts aux autochtones vivant à l'extérieur du territoire ancestral autochtone à un niveau comparable à ceux qui sont offerts au reste des habitants de la province. Certains y voient une limitation des droits issus de traités, ce qui constitue une violation de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Les autochtones perçoivent leur relation avec la Couronne principalement comme une relation avec la Couronne du chef du Canada[57]. En vertu de la Constitution, c'est le gouvernement fédéral qui a compétence concernant les «Indiens et les terres réservées pour les Indiens». Le point de vue des autochtones est renforcé par leur perception de la primauté des pouvoirs constitutionnels et financiers du gouvernement fédéral. En revanche, en vertu de la doctrine de la primauté du Parlement, celui-ci est habilité à adopter et à abroger toute loi relevant de sa compétence, sous réserve de l'application de la Charte canadienne des droits et libertés et du respect des droits des peuples autochtones du Canada. De même, la doctrine de la primauté, principe qui régit l'interprétation de la Constitution canadienne, établit que les lois fédérales l'emportent en cas d'incompatibilité avec les lois provinciales.

Des interprétations judiciaires ont indiqué que, conformément à la Loi constitutionnelle de 1867 et aux us et coutumes, les rapports entre la Couronne britannique et les peuples autochtones en Amérique du Nord britannique incombaient à la Couronne du chef du Canada et à la Couronne du chef de chaque province[58]. Cela est dû au fait que le Canada, contrairement à la Grande-Bretagne, est une fédération dans laquelle les législatures fédérale et provinciales sont souveraines seulement dans les sphères de compétence que leur attribue la Constitution[59]. Cette situation a été la source de nombreux conflits de compétence entre le gouvernement fédéral et les provinces, et de plusieurs vicissitudes pour les peuples autochtones du Canada. Bien que le gouvernement fédéral ait la responsabilité des Indiens et de leurs terres, aux termes du paragraphe 91(24), et qu'il soit, par conséquent, à juste titre partie à tous les traités conclus avec les peuples autochtones, les provinces ont compétence exclusive dans certains domaines, notamment l'éducation, la santé, les droits de propriété et les droits civils, sur leur territoire. Ainsi, le texte même de la Constitution se prête à la naissance de conflits quant à savoir à quel ordre de gouvernement incombent les

obligations envers les autochtones dans ces domaines. On doit donc régler ce problème d'une manière qui donne lieu à un partage équitable des responsabilités entre les gouvernements. Toutefois — et c'est là une préoccupation primordiale de la Commission — ce partage doit être fait d'une manière qui garantit que les obligations envers les autochtones sont entièrement honorées et respectées.

L'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, qui reconnaît et confirme expressément les droits ancestraux et issus de traités, lie les deux ordres de gouvernement et les oblige à mettre un terme à leurs conflits de compétence et à trouver un terrain d'entente sur la façon de respecter pleinement et efficacement les obligations du Canada envers les peuples autochtones.

Comme l'a signalé la Cour suprême du Canada dans les arrêts Guerin et Sparrow, les relations du Canada avec les peuples autochtones sont de nature fiduciaire et reposent sur la confiance. Aussi les deux ordres de gouvernement doivent-ils agir d'une manière qui respecte des relations historiques entre le Canada et les peuples autochtones[60].

Les provinces ne peuvent faire aucune discrimination dans le traitement accordé à leurs habitants sur la base de caractéristiques personnelles qui n'ont rien à voir avec la nature des avantages ou des services offerts. En effet, le paragraphe 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés, qui garantit le droit à l'égalité, interdit formellement une telle pratique.

Cependant, cela ne signifie pas que les services offerts aux habitants peuvent ne tenir aucun compte d'importantes particularités culturelles des bénéficiaires visés. Ainsi, les services de santé offerts aux autochtones doivent témoigner d'une approche holistique de la santé, tandis que l'enseignement de l'histoire du Canada devrait faire une place au point de vue des autochtones. L'obligation de fournir des services s'accompagne de l'obligation de les adapter à la culture de ceux ou de celles qui ont le droit de les recevoir.

Le paragraphe 15(2) va encore plus loin en ceci qu'il indique clairement que le droit à l'égalité ne porte pas que sur le mode de prestation des avantages et des services accessibles à tous, mais également sur la nature et le niveau des services offerts à des personnes ou à des groupes

défavorisés dans le but d'améliorer leur situation. Il autorise l'adoption de programmes de promotion sociale, en précisant que ceux-ci ne contreviennent pas au paragraphe 15(1). En vertu du paragraphe 15(2), c'est l'égalité des résultats qui importe. Si l'on traite les personnes ou les groupes défavorisés ou victimes d'inégalité sur le même pied que les autres, on ne réussira pas à améliorer le sort des premiers. Pis encore, on ne fera qu'accentuer et perpétuer l'inégalité.

Le paragraphe 15(2) a pour objet d'exercer un effet correcteur. Il répond à la question «comment peut-on remédier à une inégalité?» La solution ne consiste certainement pas à accorder aux personnes ou aux groupes défavorisés le même traitement qu'aux autres. Il s'agit plutôt de s'assurer que les premiers soient traités d'une façon qui élimine leur désavantage et les place dans une position d'égalité par rapport aux autres.

Ceux qui s'opposent aux mesures visant à remédier aux inégalités parlent de «discrimination à rebours» et refusent de reconnaître que le législateur souhaitait de toute évidence que les mesures prises en vertu du paragraphe 15(2) ne constituent pas une discrimination au sens du paragraphe 15(1).

Les mesures de promotion sociale, qui font exception à l'égalité de traitement pour tous, figurent dans pratiquement toutes les chartes provinciales des droits de la personne ainsi que dans la Charte canadienne des droits et libertés et elles s'appliquent à la prestation d'avantages et de services aux autochtones par les gouvernements fédéral, territoriaux et provinciaux et, par l'intermédiaire des gouvernements provinciaux, aux administrations municipales[61].

Si l'article 88 de la Loi sur les Indiens interdit aux provinces d'adopter des lois qui portent atteinte «au statut ou aux droits» des autochtones[62], elles sont libres de mettre en œuvre des programmes qui améliorent la situation sociale des autochtones, et on s'attend d'ailleurs à ce qu'elle le fasse lorsque les inégalités sont flagrantes[63].

Par conséquent, la Commission considère que les provinces sont tenues d'offrir des services à tous leurs habitants, autochtones et non autochtones, sans discrimination aucune. Elles doivent s'assurer que ces services sont adaptés à leur culture. De plus, dans les provinces où l'écart entre les

conditions de vie des autochtones et celles des non-autochtones est flagrant, on devrait, par souci d'équité, mettre sur pied des programmes spéciaux destinés à faire disparaître ces inégalités. De même, aux fins de la prestation des services, les provinces ne devraient pas faire de distinction entre les autochtones qui viennent de quitter leur réserve et ceux qui vivent hors réserve depuis un certain temps.

La question du partage raisonnable du fardeau financier entre le gouvernement fédéral et les provinces serait réglée si, d'une part, le gouvernement fédéral assumait le coût des services «adaptés aux particularités culturelles» offerts aux autochtones vivant en réserve, et si, d'autre part, les provinces s'occupaient du coût des services fournis aux autochtones vivant sur leur territoire (hors du territoire autochtone), lorsque leur nombre le justifie. En outre, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient prendre en charge conjointement, selon une formule convenue, le coût des programmes et des services spéciaux qui, en vertu de la politique des droits de la personne, doivent être offerts aux autochtones vivant dans une province, en plus des programmes et des services d'ordinaire offerts aux habitants de la province. Il s'agit, entre autres, des avantages et des services visant à remédier aux inégalités que subissent depuis longtemps les autochtones, afin qu'ils puissent atteindre un niveau de vie équivalent à celui des autres Canadiens.

2.6 Conclusion

Les conflits de compétence entravent l'accès des autochtones citadins à certains services. Les différends intergouvernementaux, les mesures prises par les gouvernements fédéral et provinciaux pour se décharger de leurs responsabilités, la coordination insuffisante des programmes, l'exclusion des gouvernements municipaux et des groupes autochtones urbains des discussions et des négociations portant sur les questions d'orientation politique et de compétence, ainsi que l'équivoque qui entoure la représentation politique des autochtones en milieu urbain: voilà autant de facteurs qui ont contribué à créer une situation qui a eu des répercussions très fâcheuses sur l'accès des autochtones à des services pertinents en milieu urbain. Compte tenu du partage des obligations de fiduciaire des gouvernements fédéral et provinciaux envers les peuples autochtones, de la responsabilité des gouvernements provinciaux de fournir des services aux autochtones vivant hors réserve, de façon à mettre ceux-ci sur un pied

d'égalité avec le reste de la population, et du rôle permanent du gouvernement fédéral pour ce qui est de financer, le cas échéant, des prestations supplémentaires aux prestations provinciales, on ne peut permettre à tous ces conflits de compétence de continuer d'exacerber le malaise socio-économique des autochtones citadins.

Les questions soulevées sont complexes et s'inscrivent à plusieurs niveaux. Leur résolution dépend, somme toute, de la volonté de tous les gouvernements de trouver des solutions équitables et réalisables, malgré les compressions budgétaires auxquelles ils font face. De leur côté, les gouvernements autochtones, autant que les autres, devront concevoir des accords d'autonomie, dans ce même contexte de restructuration économique et de contraintes financières. Il serait préférable que les gouvernements non autochtones adoptent, en ce qui touche les responsabilités financières, une approche favorisant l'autonomie gouvernementale des autochtones, tout en respectant l'égalité des droits à la citoyenneté de tous les Canadiens.

Recommandations

La Commission recommande:

4.7.2

Que le gouvernement fédéral assume la responsabilité:

a) des coûts liés à l'élaboration, à la mise en œuvre et au fonctionnement des initiatives axées sur l'autonomie gouvernementale des autochtones, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'assise territoriale, en finançant des programmes et en concluant des ententes financières;

b) des programmes, des services et des droits issus de traités pour les autochtones vivant en réserve ou dans un territoire autochtone élargi;

c) des droits issus de traités ou des programmes sociaux découlant d'ententes, concernant notamment l'aide financière au titre de l'éducation postsecondaire et des services de santé non assurés dont bénéficient les autochtones vivant hors réserve, dans la mesure où leur portée dépasse celle des programmes et services offerts aux autres habitants de la

province ou du territoire où ils résident;

d) du coût des services auxquels ont droit les Métis en vertu de traités négociés après avoir obtenu leur autonomie gouvernementale et une assise territoriale, y compris les fonds supplémentaires versés aux Métis vivant à l'extérieur de leur assise territoriale, pour couvrir les avantages convenus en vertu d'un traité, lorsque ces avantages sont supérieurs à ceux dont bénéficient ordinairement les autres habitants de la province.

4.7.3

Que les gouvernements provinciaux et territoriaux assument la responsabilité:

a) de la prestation et du financement des programmes et des services offerts généralement à l'ensemble de la population, y compris tous les autochtones vivant sur leur territoire, à l'exception de ceux qui vivent dans une réserve, une collectivité inuit ou un territoire autochtone élargi;

b) de la prestation de programmes et de services adaptés aux particularités culturelles des autochtones, lorsque leur nombre le justifie. Compte tenu de la situation socio-économique inférieure de bien des autochtones vivant en milieu urbain, il faudra accorder des fonds supplémentaires à certains programmes et services, si l'on veut que ce groupe commence à avoir une qualité de vie comparable à celle des autres Canadiens. C'est conjointement que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devront financer ces majorations. (Pour de plus amples détails, voir le chapitre 3 du volume 2).

Recommandation

La Commission recommande:

4.7.4

Que les coûts des programmes de promotion sociale et des services visant à remédier aux inégalités socio-économiques des autochtones citadins soient partagés entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux,

selon une formule reflétant la capacité financière des provinces et des territoires.

3. La prestation des services

Nous nous penchons ici sur certaines questions importantes touchant la prestation de services aux autochtones citadins dans les domaines de la santé, des programmes sociaux, de l'éducation et de la politique culturelle, tant du point de vue des usagers que de celui des prestataires. Au nombre des services qui peuvent jouer un rôle important dans la vie quotidienne de beaucoup de personnes et de familles autochtones en milieu urbain, figurent ceux qui concernent l'aide à l'enfance et à la famille, le counselling de divers genres, la santé communautaire, la formation et l'emploi, l'aiguillage, l'assistance sociale, le traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie et le logement à loyer modique. Ces services sont offerts par des organisations autochtones selon des formules diverses (soit en s'adressant à toute la population autochtone, soit en ciblant certains groupes particuliers) ou par des organisations non autochtones dont la clientèle est mixte. Le nombre, l'envergure et la nature de ces organisations varient considérablement d'un endroit à l'autre du Canada.

3.1 La situation actuelle

Dans bien des villes, les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organismes autochtones offrent d'ores et déjà aux autochtones de nombreux programmes et services. Malgré la vaste infrastructure en place, la prestation de services est entravée par des difficultés et des faiblesses. En effet, selon le témoignage de bon nombre d'autochtones, les mécanismes de prestation de services seraient inappropriés, mal adaptés sur le plan culturel et parfois même hostiles. Nombre d'entre eux n'ont pas accès à ces services parce qu'ils n'en ont pas les moyens ou qu'ils n'y ont pas droit. De même, bien des services nécessaires pour assurer le succès de leur transition vers le milieu urbain ou pour leur garantir une qualité de vie similaire à celle des non-autochtones ne sont pas offerts ou alors ne suffisent pas à répondre à la demande. En ce qui concerne le logement, par exemple, de nombreuses sociétés d'habitation autochtones en milieu urbain ont des listes d'attente de 100 demandes ou plus[64]. Selon une

étude ontarienne réalisée en 1981 sur les autochtones vivant en milieu urbain, l'accès au logement est limité pour les autochtones en raison de la pénurie effective de logements, de la discrimination des propriétaires à leur endroit, des contraintes financières et du manque de renseignements sur les logements disponibles. Depuis lors, la situation n'a pas vraiment évolué; la pénurie de logements est une réalité dont les conséquences sont pénibles pour la population de toutes les régions de la province[65].

La sénatrice métisse Thelma Chalifoux a fait part à la Commission de la difficulté pour les aînés et les anciens combattants métis et indiens de trouver un logement et d'avoir accès à des services de base en milieu urbain.

[TRADUCTION] Il n'existe pas de logement pour les anciens, qu'ils soient Métis ou Indiens, habitant hors réserve. On ne leur offre aucun service. Ils sont tout à fait isolés parce que les organismes existants ne comptent aucun autochtone qui pourrait leur rendre visite et les conseiller. […] Il en va de même pour nos anciens combattants. Je rends visite à des anciens combattants qui vivent dans une cabane, une seule pièce; ils n'ont rien, et ils sont trop orgueilleux pour demander.

Thelma Chalifoux, sénatrice
Metis Nation of Alberta
Winnipeg (Manitoba), 21 avril 1992

3.2 Adaptation à la culture

De nombreux services conçus pour la population urbaine en général ne sont pas adaptés à la culture des autochtones. C'est pourquoi leurs besoins culturels et spirituels demeurent inassouvis dans une large mesure. Les autochtones insistent sur la nécessité d'avoir accès à des services holistiques, qui tiennent compte de la personne dans toutes ses dimensions et favorisent sa guérison. Or, la majorité des services sociaux et personnels visent à régler des problèmes précis comme le chômage ou la négligence envers les enfants et portent donc sur des symptômes particuliers plutôt que sur les causes qui leur sont sous-jacentes. Les autochtones ont besoin de services appropriés sur le plan culturel, conçus par des autochtones, qui favorisent la guérison des personnes et des communautés grâce à une approche holistique. Il faut leur offrir ces

services.

À l'heure actuelle, nombre de programmes et de services sont offerts par des personnes ou des organismes non autochtones, qui n'ont pas la formation culturelle appropriée et ne sont pas sensibilisés à la réalité autochtone. Par conséquent, ils se penchent généralement sur les problèmes au cas par cas et perçoivent les bénéficiaires comme des personnes qui sont atteintes de déficiences ou qui ne peuvent être classées dans des catégories prédéterminées. Des participants à notre table ronde sur les populations urbaines nous ont décrit les conséquences traumatisantes d'une telle approche. Par exemple, bien des femmes autochtones victimes d'abus sexuel hésitent à porter plainte ou à suivre un programme de désintoxication, de peur qu'un organisme de protection de l'enfance leur retire la garde de leurs enfants et les placent dans un foyer d'accueil, presque toujours non autochtone.

Les cas d'exploitation d'enfants et d'inceste doivent être traités par des services de counselling et de garde adaptés à la culture des autochtones et fournis par un personnel spécialisé. Il ne sert à rien de placer la victime dans un environnement non autochtone. C'est toute la famille qui a besoin de traitement, pas seulement la victime. Des conseillers et conseillères autochtones doivent être formés, et les services d'aide aux enfants et aux familles doivent être dirigés par les collectivités autochtones[66].

Les programmes mis sur pied par les organismes de services de la société dominante ne préservent et ne renforcent guère l'identité culturelle autochtone, parce qu'ils n'ont pas été conçus à cette fin. Ils sont généralement axés sur des aspects très précis, qui ne touchent qu'une seule dimension. En fait, s'ils ne sont pas adaptés à la culture des autochtones, c'est que ceux-ci ne participant ni à leur élaboration ni à leur prestation. Les autochtones et leurs organismes ne participant vraiment pas assez aux différentes étapes reliées aux programmes, y compris le contrôle et l'évaluation.

Certains organismes non autochtones et certaines administrations municipales commencent à prendre conscience du fait qu'ils ne sont pas en mesure de répondre comme il se doit aux besoins des autochtones citadins et se tournent de plus en plus vers des organismes autochtones pour la prestation de services. Cependant, les organisations et les

organismes de services autochtones sont considérablement sous-financés; leur fonctionnement repose souvent sur un financement ponctuel ou un budget de projets à court terme (pour des exemples détaillés, voir le chapitre 3 du volume 3)[67]. Ces modes de financement irréguliers et fragmentés rendent impossibles la planification et la prestation de services de qualité à un niveau répondant aux besoins de leur clientèle. Les programmes n'ont pas assez de personnel et sont trop tributaires de bénévoles, qui n'ont pas les qualifications nécessaires. L'épuisement constitue un problème permanent parmi les employés et les bénévoles. Enfin, les administrateurs ne peuvent consacrer à la prestation de services le temps et l'énergie qu'ils perdent à chercher du financement.

Les fonds affectés au financement des services aux autochtones en milieu urbain n'ont pas suivi la croissance de la population autochtone urbaine. Les programmes de financement du gouvernement ne tiennent pas compte du fait que 45% des autochtones vivent maintenant en ville. Ainsi, le programme fédéral sur la santé des autochtones s'applique uniquement aux membres des Premières nations vivant en réserve et aux Inuit vivant dans leur collectivité. Les autochtones citadins ne peuvent généralement pas bénéficier de ces programmes.

De toute évidence, le mécanisme actuel de prestation de services répond très mal aux besoins des autochtones citadins. Le système en place leur est essentiellement étranger et il doit être modifié.

3.3 La réforme

La prestation de services aux autochtones citadins doit faire l'objet d'améliorations à tout le moins pour deux aspects importants. Premièrement, on devrait promouvoir la prestation de services par des organismes autochtones dans les villes où la population autochtone est assez importante, en continuant d'encourager l'expansion des organismes existants et l'élaboration d'initiatives nouvelles. Deuxièmement, on doit apporter des changements aux services fournis par des organismes non autochtones de manière à en accroître l'accessibilité et la pertinence du point de vue culturel. Il reste aussi à examiner si la prestation de services devrait se faire sans égard au statut ou si elle devrait être assurée à chaque groupe autochtone par un organisme distinct.

Les institutions autochtones

Dans bien des villes où la population autochtone est nombreuse, des programmes et des organismes de services ont été mis sur pied au cours des 20 dernières années. À l'automne 1993, de 35 à 40 organismes autochtones établis à Toronto offraient aux autochtones des services dans les domaines de l'éducation, de la santé, du développement communautaire, de la formation, de l'aide à l'enfance et à la famille, du logement, des programmes sociaux, du droit, des arts et du développement culturel. À Regina, des services de même nature étaient offerts par quelque 25 organismes autochtones et ONG. Au printemps 1994, Winnipeg comptait environ 55 organismes similaires.

Dans des villes comme Toronto, Winnipeg, Regina, Saskatoon et Edmonton, qui comptent des milliers d'autochtones, il semble évident que des organismes régis par les autochtones sont nécessaires et qu'ils seraient viables. Dans les villes où les autochtones sont nombreux ou forment une proportion importante de la population totale, les organismes de services autochtones devraient être considérés comme essentiels et non pas dépendre d'initiatives discrétionnaires. Outre le fait qu'ils fournissent des services grandement nécessaires, ils constituent des vecteurs importants pour la promotion de l'identité autochtone. De plus, étant administrés et régis par les autochtones, ils sont des exemples pratiques d'autonomie gouvernementale en milieu urbain, fondée sur la communauté d'intérêts. (Voir plus loin dans le présent chapitre l'exposé sur la fonction gouvernementale autochtone en milieu urbain et, plus généralement, le chapitre 3 du volume 2.)

Dans leur témoignage devant la Commission, beaucoup d'autochtones ont parlé en faveur de la création d'organismes de services autochtones qui, tout en fournissant des services, aideraient à coordonner les activités d'élaboration de politiques et de planification dans les villes et constitueraient un lien précieux entre les organismes de services situés dans une réserve ou dans les limites de l'assise territoriale et les organes politiques en milieu urbain.

[TRADUCTION] Nous recommandons, entre autres choses, la création d'un réseau provincial de prestataires de services autochtones, qui assurerait la coordination des activités d'élaboration de politiques et de

planification; la restructuration des organismes de services existants, dont ceux de l'aide à l'enfance, en vue de la mise sur pied d'organismes régis par les autochtones, qui offriraient des programmes et des services à une clientèle autochtone; enfin, l'adoption de mesures visant à instaurer des relations de travail fondées sur la coopération entre les organismes de services des réserves, ceux des centres urbains et les organes politiques.

Marilyn Fontaine
Aboriginal Women's Unity Coalition
Winnipeg (Manitoba), 23 avril 1992

La création d'un réseau d'organismes de services, surtout dans les grandes agglomérations, aurait pour effet de promouvoir la mise en œuvre de programmes cohérents, en établissant et en maintenant des mécanismes efficaces de coordination avec les organismes en milieu rural ou en réserve. Ainsi, on s'assurerait que des services sont offerts à tous les clients. Dans le cas des autochtones fraîchement établis en ville, ces organismes peuvent souvent faire la différence entre une transition relativement harmonieuse et une expérience marquée par la confusion et l'insatisfaction.

L'établissement d'un réseau efficace et solide n'exige pas nécessairement la création d'un grand nombre d'organismes et une augmentation substantielle du financement. En effet, il existe déjà beaucoup d'organismes autochtones. Dans certains cas, ils sont en «concurrence» avec des organismes non autochtones pour attirer les clients autochtones (leur financement étant déterminé selon le nombre de leurs clients). Les usagers potentiels ne sont souvent même pas au courant de l'existence de ces organismes. Les autochtones ne devraient pas être tenus de s'adresser uniquement à des organismes autochtones. Dans les cas où il existe un organisme autochtone qualifié, les organismes non autochtones devraient cependant le signaler aux clients autochtones et, à la demande de ces derniers, confier leur dossier à l'organisme visé. Les organismes autochtones et non autochtones qui offrent des services dans le même domaine pourraient également envisager de gérer conjointement les dossiers.

Par ailleurs, les fonds dépensés actuellement pourraient être mieux utilisés. La majorité des fonds alloués aux services offerts en milieu urbain sont, à

l'heure actuelle, dirigés vers les organismes non autochtones. Il est loin d'être évident que la communauté autochtone bénéficie de ces dépenses autant qu'elle le pourrait, d'autant plus que bon nombre de ces organismes ne comptent aucun autochtone au sein de leur conseil d'administration. Nous pensons que, pour commencer à remédier au sous-financement chronique et pour faire en sorte que les avantages soient mieux ciblés, il faudrait s'attacher d'abord à réorienter une proportion appropriée des dépenses actuelles vers les organismes de services autochtones.

Ces organismes devraient être considérés comme des mécanismes à long terme, répondant aux besoins des autochtones citadins. De plus, il faudra que les accords de financement deviennent plus permanents pour que les organismes de services, qui luttent pour surmonter les difficultés, puissent enfin fonctionner de manière efficace. En effet, le financement fragmenté et ponctuel entraîne le gaspillage et la dépendance à l'égard de l'État, sape les efforts déployés pour être responsable envers la communauté autochtone et nuit à la planification à long terme et au perfectionnement des ressources humaines.

Recommandations

La Commission recommande:

4.7.5

Que les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux s'attachent en priorité à accroître l'envergure de la structure autochtone actuelle de prestation de services et à en faire le moyen le plus efficace de répondre aux besoins immédiats des autochtones citadins.

4.7.6

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux s'assurent que les organismes de services autochtones actuels et futurs bénéficient d'un financement stable et sûr:

a) les accords de financement et de subvention conclus avec les organismes de services autochtones doivent porter sur une période d'au moins cinq ans;

b) le financement des organismes autochtones et non autochtones actuels et futurs doit être ajusté de manière à refléter le nombre réel de services fournis et de cas traités.

Les institutions non autochtones

Les organismes de services non autochtones continueront de fournir de nombreux services aux autochtones. Il faut leur apporter des modifications sans délai pour les rendre plus accessibles, pour faire participer les autochtones à la conception, à l'élaboration et à la prestation des services proposés et pour instaurer une formation interculturelle ou améliorer celle qui existe déjà. Les autochtones devraient prendre une part active à l'examen de la teneur culturelle des services non autochtones et recommander les modifications qui s'imposent. Les fonctionnaires et autres personnels dont le travail porte directement sur les questions autochtones, y compris la prestation de services, devraient recevoir une formation interculturelle. On nous a dit que cette formation devrait prendre la forme de stages d'immersion dans une collectivité ou un quartier autochtone[68].

Recommandations

La Commission recommande:

4.7.7

Que les autochtones et les organismes autochtones participent directement à la conception, à l'élaboration, à la prestation et à l'évaluation de tous les services offerts à la clientèle autochtone par des organismes non autochtones.

4.7.8

Que les employés des organismes de services non autochtones qui participent directement à la prestation de services à une clientèle autochtone reçoivent une formation interculturelle, offerte par des autochtones ou des organismes autochtones, et que les accords de financement conclus avec le gouvernement reflètent cette obligation.

La prestation de services avec ou sans distinction de statut

Il y a actuellement un débat au sein de la communauté autochtone concernant le mode de prestation des services, notamment quant à savoir si les services d'un organisme devraient être offerts à un seul groupe autochtone ou à tous les groupes (prestation de services sans égard au statut).

Pour ce qui est des services séparés, les organismes de services autochtones devraient-ils être autonomes et être l'expression de l'autonomie gouvernementale? Devraient-ils plutôt rendre directement des comptes à un gouvernement autochtone? Un intervenant, s'exprimant au nom du Ralliement national des Métis (RNM), nous a donné un aperçu de certaines questions susceptibles d'être soulevées.

[TRADUCTION] Bien que les organisations provinciales affiliées au CNM aient mis sur pied un vaste réseau d'organismes prestataires de programmes et de services, il reste du travail à faire pour déterminer les structures politiques qui seraient nécessaires pour la prestation de services dans le contexte élargi. […]

Nos organismes autonomes seraient pareils à ceux des autres; ils seraient responsables sur le plan politique et pourraient faire partie d'un réseau d'organismes de services, un peu à l'instar des organismes anglophones du Québec, qui offrent une très vaste gamme de programmes et de services.

Marc LeClair
Porte-parole, Ralliement national des Métis
Toronto (Ontario), 26 juin 1992

Nombre de Métis et d'autochtones régis par un traité ainsi que des organismes, surtout dans les provinces des Prairies, sont convaincus que les services devraient être fournis exclusivement aux Métis ou aux autochtones régis par un traité. Ainsi, au cours des audiences de Winnipeg, l'ancien président du Ralliement national des Métis, Yvon Dumont, a exprimé sa préférence pour la prestation de services distincts aux Métis.

[TRADUCTION] À l'heure actuelle, nous aimerions avoir des organismes exclusivement métis pour les Métis. À notre avis, en acceptant d'être regroupés avec le reste de la population autochtone, nous risquons de perdre notre identité en tant que peuple autochtone. C'est pourquoi il importe pour nous de concentrer nos efforts dès maintenant sur l'essor et la protection de la culture et du patrimoine métis.

Yvon Dumont
Président, Manitoba Metis Federation
Winnipeg (Manitoba), 22 avril 1992

De plus, quantité d'autochtones visés par un traité et d'autres organismes s'opposent farouchement à la prestation de services sans distinction de statut. Ils préfèrent plutôt des services élaborés «par les autochtones régis par un traité et pour les autochtones régis par un traité».

[TRADUCTION] En tant que groupe, nous […] lutterons pour rendre nos gens plus forts grâce à l'élaboration, par et pour les autochtones régis par un traité, de programmes et de services adaptés à leur culture.

Nous estimons qu'il est de notre devoir de faire en sorte, que les générations futures bénéficient de nos droits issus de traités et cette responsabilité appelle la participation des nôtres à tous les échelons gouvernementaux, surtout dans l'élaboration de politiques et la prise de décisions. Il faut un mécanisme qui respecte les aspirations des autochtones citadins régis par un traité et qui nous permette d'exercer librement nos droits inhérents à la représentation, sans égard au lieu de résidence.

Margaret King
Saskatoon Treaty and First Nations Assembly
Saskatoon (Saskatchewan), 28 octobre 1992

D'autres, par contre, maintiennent que la prestation de services différenciée ne ferait que renforcer les attitudes consistant à «diviser pour régner» et qu'on devrait, par conséquent, ne pas tenir comte du statut des autochtones. En d'autres termes, tous les autochtones devraient pouvoir bénéficier d'un service en particulier, peu importe leur statut juridique ou leur patrimoine culturel.

Certains organismes de services soutiennent que la mise en place de services distincts au sein des villes débouchera sur des services qui seront dirigés sans contrôle suffisant par la clientèle à laquelle ils sont destinés ou même par des administrations complètement indifférentes aux besoins des citadins. Des services fournis sans distinction de statut aideraient à résoudre cette difficulté. Ce point de vue a été exprimé au cours des audiences de Winnipeg.

[TRADUCTION] La fragmentation artificielle de la population autochtone urbaine n'est pas souhaitable. En milieu urbain, la communauté autochtone s'efforce d'élaborer et de fournir des services sans tenir compte du statut des bénéficiaires. Les autochtones citadins doivent être autonomes. Ils ne souhaitent pas être rattachés, sans qu'on respecte leurs droits démocratiques les plus fondamentaux, à un système politique basé sur la réserve et contrôlé par des chefs inattentifs à leurs besoins.

Marilyn Fontaine
Porte-parole, Aboriginal Women's Unity Coalition
Winnipeg (Manitoba), 23 avril 1992

La Commission a également entendu le témoignage de participants qui pensent que les services qui ne tiennent pas compte du statut des bénéficiaires sont plus rentables et efficaces, car ils permettent d'éviter les dédoublements[69].

De toute évidence, les autochtones régis par un traité et les Métis des provinces des Prairies, notamment ceux qui entretiennent des liens étroits avec des organisations politiques, sont fermement en faveur des organismes de services qui font des distinctions de statut. Cela n'a rien de surprenant étant donné leur longue tradition de développement institutionnel séparé et les chemins distincts qu'ils ont empruntés dans leur quête de reconnaissance. À l'heure actuelle, ils peuvent, par l'intermédiaire de leurs propres organismes ou programmes, avoir accès à des services dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la culture, du logement, du développement économique et de l'aide à l'enfance et à la famille. L'existence d'organismes distincts a marqué la réalité historique et pratique chez les Métis et les autochtones régis par un traité au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta. Les structures de prestation différenciée sont très répandues à Edmonton, à Calgary, à Regina, à Saskatoon et,

dans une moindre mesure, à Winnipeg.

Une telle tradition d'organismes de prestation différenciée n'existe pas en Colombie-Britannique, en Ontario, au Québec, dans les provinces de l'Atlantique et les territoires du Nord. Dans ces régions en général et dans les agglomérations de Vancouver, Victoria, Toronto, Montréal, Québec, Halifax et Fredericton en particulier, les services sont offerts sans distinction de statut. Ainsi, les Métis Child and Family Services d'Edmonton ont été mis sur pied expressément à l'intention des Métis, tandis que les services similaires offerts par le Ma Mawi Wi Chi Itata Centre, à Winnipeg, et par les Native Child and Family Services, à Toronto, sont accessibles à tous les autochtones qui habitent dans ces villes. De leur côté, les centres d'amitié fournissent des services partout au Canada selon cette dernière formule. Quant à la possibilité de recourir à la prestation différenciée dans certains cas mais non à l'égard d'autres cas, elle ne semble pas recueillir beaucoup d'appuis.

Le succès des centres d'amitié nous a convaincus que la prestation sans distinction de statut est généralement bénéfique en milieu urbain, puisqu'elle favorise l'épanouissement d'une communauté autochtone urbaine et l'utilisation efficiente des ressources rares. Toutefois, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, on devrait également tenir compte des réalités historiques et géographiques qui sont à l'origine de la création d'organismes distincts dans certaines régions.

Les modalités relatives à la prestation de services varieront selon la taille du bassin de population desservi, le contexte culturel local et la situation politique. Ce sont les autochtones citadins, leurs chefs et les prestataires de services qui détermineront en dernier lieu les mécanismes qui leur conviennent le mieux. Néanmoins, pour prendre cette décision, ils devraient tenir compte des trois objectifs fondamentaux suivants: premièrement, les stratégies et les mécanismes de prestation de services en milieu urbain doivent avoir une assise large et accueillante; deuxièmement, la préservation et le renforcement de l'identité et de la culture autochtones doivent être les piliers de toute structure de prestation de services; et, troisièmement, la méthode de prestation doit refléter la taille du bassin de population desservi.

Recommandations

La Commission recommande:

4.7.9

Que les services destinés aux autochtones citadins ne soient pas différenciés en fonction de leur statut juridique ou de leur adhésion à un traité.

4.7.10

Que les politiques gouvernementales sur la prestation de services prennent en considération le fait que les organismes de prestations distincts sont une réalité dans la tradition des Métis et des Indiens régis par traité au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta, et tiennent compte de la situation culturelle, politique et économique locale.

3.4 Perspectives spéciales

Bien des gens ont parlé à la Commission de la nécessité d'apporter des modifications aux mécanismes de prestation de services en région urbaine pour qu'ils répondent davantage à leurs besoins culturels et spirituels. Dans la présente section, nous abordons la situation dans l'optique de la jeunesse et des personnes handicapées.

Les jeunes

La Table ronde nationale sur les préoccupations des populations urbaines autochtones organisée par la Commission s'est intéressée de très près aux problèmes des jeunes autochtones citadins. Selon des participants, les jeunes autochtones de la rue sont aux prises avec de terribles difficultés. Ils nous ont signalé qu'un pourcentage élevé de participants aux programmes d'échange de seringues, offerts dans des villes comme Edmonton et Vancouver sont des jeunes autochtones, la plupart des sans-abri, livrés à eux-mêmes dans la rue, vivant au jour le jour, et mêlés à la prostitution, à la drogue et à la violence. Pour reprendre les termes des intervenants, ces jeunes ne vivent pas dans la rue; ils essaient plutôt d'y survivre.

La majeure partie des jeunes autochtones connaissent les mêmes difficultés que leurs aînés: ambivalence culturelle, perte d'identité, taux de chômage élevé, violence, racisme et problèmes d'alcool et de drogue. Selon les participants, les jeunes autochtones affichent aussi des taux de grossesse chez les adolescentes et de maladies transmises sexuellement beaucoup plus élevés que les autres jeunes Canadiens. Nombreux sont ceux qui aboutissent dans les rues du centre-ville pour fuir les mauvais traitements dont ils sont victimes dans leur milieu familial. Un intervenant nous a parlé d'adolescents, âgés d'à peine 14 ans, qu'on retrouve sans vie, une seringue dans le bras. D'autres ont lancé un appel à l'aide pour qu'on crée d'urgence des services, puisque les services existants sont peu nombreux et déjà débordés.

Dans le cadre de son programme de recherche, la Commission a entendu de jeunes autochtones de la rue lui faire part de leurs conditions de vie. Karen (nom fictif), a décrit au personnel de recherche le sentiment d'ennui et l'impression de désœuvrement qui marquent sa vie d'errance à Vancouver:

Je passais le temps, je me promenais. J'allais à Carnegie et tout ça. J'allais sur Hastings et puis du côté de Granville, et je me promenais dans le coin… C'est tout. […] Je vis dans la rue depuis deux ans. Je rentrais chez nous, je restais… je retournais dans la rue pendant une semaine et quelque; pis je revenais chez nous. […] Pour la nourriture, j'allais à l'ASU

[Adolescent Street Unit] pour qu'on me donne des bons de repas et quand je savais pas où aller, mes amis m'invitaient à rester avec eux; alors, je restais avec mes amis. Voilà[70].

Les organismes de services négligent souvent les besoins particuliers des jeunes autochtones ou les sous-estiment au moment d'élaborer et de mettre en œuvre leurs programmes. Pour ces jeunes, l'ennui est un problème permanent. Il est donc impératif de trouver des façons de les faire participer à l'élaboration de programmes qui leur conviennent. Dans certains cas, il suffirait de modifier des programmes existants de manière à les adapter davantage à leurs particularités culturelles. Dans d'autres cas, en revanche, notamment dans le cas des programmes de développement de l'esprit d'initiative, il faudrait en créer de nouveaux, en tenant compte des besoins spéciaux des jeunes autochtones citadins.

Des intervenants ont fait remarquer aux commissaires que l'avenir des communautés autochtones repose entre les mains des jeunes, qui se font promoteurs du changement social[71]. Le développement de l'esprit d'initiative chez les jeunes, qui permettra d'appréhender les exigences de l'avenir, nécessitera un travail de longue haleine, comme l'a souligné Linda Erickson dans son étude réalisée auprès de l'Aboriginal Council of Winnipeg.

[TRADUCTION] La mobilisation des jeunes en vue de leur faire connaître des moyens qui leur permettront d'être utiles aux autres s'inscrit naturellement dans le concept traditionnel autochtone de responsabilité collective. Parallèlement à cela, apprendre en aidant son prochain peut être un pas en avant dans la démarche qui aidera à briser le cycle de dépendance dans lequel bien des autochtones se sentent pris. […]

La mobilisation des jeunes autochtones est un objectif unique en son genre, de longue haleine, qui exige des compétences et des ressources bien précises. […] L'élaboration d'activités à l'intention des jeunes et l'apprentissage dans les communautés autochtones exigent de la détermination et une écoute attentive pour en arriver à une compréhension mutuelle, ainsi que de la patience et de la tolérance à l'égard des opinions contraires[72].

La majorité des autochtones ont moins de 25 ans et, d'après des projections démographiques, la proportion de jeunes restera plus grande dans la population autochtone que dans celle des non-autochtones, à tout le moins, pendant les 25 prochaines années. Cette réalité démographique, conjuguée au manque actuel de programmes efficaces destinés aux jeunes autochtones, souligne la nécessité de prendre sans tarder des mesures décisives en milieu urbain.

Recommandations

La Commission recommande:

4.7.11

Que les gouvernements et les organismes autochtones accordent une priorité plus grande aux programmes destinés aux jeunes, notamment en ce qui concerne le développement de l'esprit d'initiative, le sport et les loisirs.

4.7.12

Que les gouvernements municipaux, provinciaux, territoriaux et fédéral financent et offrent activement des services et des programmes à l'intention des jeunes autochtones citadins.

4.7.13

Que les jeunes autochtones participent activement à la conception, à l'élaboration et à la prestation de services aux jeunes.

Les personnes handicapées

Selon l'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, un peu plus de 117000 adultes autochtones du Canada (15 ans ou plus) avaient une incapacité[73]. Nombre d'entre eux n'ont d'autre choix que de quitter leur réserve ou leur collectivité pour s'établir en ville, où ils peuvent avoir accès à des services appropriés. Ainsi, en 1991, plus de 83000 personnes handicapées habitaient à l'extérieur des réserves, dont 57000, en ville. Cependant, trop souvent, les autochtones handicapés ne migrent vers la ville que pour y trouver une bureaucratie peu sensible à leurs besoins et faire les frais de conflits de compétence:

[TRADUCTION] Les plus gros obstacles que les handicapés doivent surmonter sont la bureaucratie gouvernementale et les conflits de compétence.

Ian Hinksman
Président, B.C. Aboriginal Network on Disability Society
Vancouver (Colombie-Britannique)
15 novembre 1993

Pour ces personnes, les obstacles créés par les conflits de compétence sont souvent pratiquement insurmontables. Malheureusement, dans trop

de cas, même les responsables ne savent pas comment trouver une solution à leurs problèmes. Il est facile de jeter la faute sur les prestataires de soins, alors qu'ils ne sont pas nécessairement les vrais responsables. Souvent, ils ont une charge de travail accablante et n'ont que des connaissances approximatives sur les options qui s'offrent à eux.

Outre le dédale de complications administratives — fédérales, provinciales et municipales — dans lequel ils se retrouvent, les autochtones handicapés reçoivent des services qui ne répondent généralement pas à leurs besoins culturels et spirituels et souffrent du sous-financement chronique des services et des programmes dont ils dépendent. Ils sont également aux prises avec des difficultés de tous genres: logements non accessibles et inappropriés, traumatisme émotionnel, attitude discriminatoire parce qu'ils sont handicapés et autochtones, obstacles à la formation, à l'emploi et à l'intégration économique et manque général de respect et de compréhension de la part de l'ensemble de la société.

Dans leur témoignage, des autochtones handicapés vivant en milieu urbain ont déclaré que la société en général n'avait aucune idée des combats qu'ils mènent quotidiennement et des conditions auxquelles ils sont soumis. La majorité des gens ne savent pas vraiment ce que cela signifie d'être handicapé et autochtone:

[TRADUCTION] On ne pourra vivre dans la dignité et avoir l'estime de soi-même tant que l'ignorance ne cédera pas la place à la compréhension, et la discrimination, à l'acceptation.

James «Smokey» Tomkins
Président, National Aboriginal Network on Disability
Ottawa (Ontario), 17 novembre 1993

À l'instar des personnes handicapées en général, les autochtones citadins ayant une incapacité ont beaucoup de difficulté à trouver des logements adaptés à leurs besoins. En effet, l'accès à bien des immeubles en ville devrait être amélioré, surtout pour les malvoyants et les malentendants. Les autochtones handicapés ont besoin d'un porte-parole national qui représente leurs intérêts et fasse pression auprès des secteurs public et privé pour qu'ils élaborent des politiques et des programmes.

Recommandation

La Commission recommande:

4.7.14

Que le gouvernement fédéral fournisse des fonds pour une organisation nationale chargée de représenter les autochtones handicapés. Le soutien apporté à une telle organisation ne devrait toutefois pas servir de prétexte aux organisations politiques autochtones pour se décharger de leur responsabilité à l'égard des besoins et des préoccupations des autochtones handicapés.

3.5 Les centres d'amitié

Les premiers centres d'amitié ont vu le jour il y a plus de 30 ans. Depuis, ce sont les plus stables et les plus viables des organismes autochtones en milieu urbain. Investis à l'origine de la mission d'assurer des services aux autochtones fraîchement arrivés en ville, ils sont dotés d'un service d'information et d'aiguillage conçu pour aider les autochtones citadins à avoir accès au large éventail de services et de ressources offerts en milieu urbain. Il existe actuellement 113 centres d'amitié au Canada, dont 99 reçoivent leur financement de base du gouvernement fédéral.

À travers leur histoire, les centres d'amitié ont aiguillé les autochtones vers les services compétents et servi de lieu de rencontre, jouant ainsi deux rôles fondamentaux qui répondent aux besoins des autochtones citadins. Leur première fonction concerne la prestation de services sociaux et la seconde, le développement communautaire qui occupe une place essentielle dans les activités des centres.

Les centres d'amitié parviennent généralement mieux que les autres organismes autochtones à répondre aux besoins de leur clientèle en milieu urbain. Les programmes qu'ils offrent aident les autochtones à préserver leur identité culturelle et à rester solidaires. Dans la plupart des agglomérations, le centre d'amitié constitue la seule association bénévole d'envergure vers laquelle les autochtones peuvent se tourner pour combler leurs besoins au chapitre du développement social, récréatif et culturel. Les

centres d'amitié jouent un rôle de premier plan dans le mouvement actuel de revitalisation culturelle que l'on observe dans toutes les communautés autochtones du Canada et, ce faisant, ils aident les autochtones à trouver leur place dans la mosaïque culturelle canadienne.

Les centres ont été à l'origine de bien des gains pour les autochtones, permettant notamment le renforcement de la fierté et de l'estime de soi et un meilleur accès aux services, à l'emploi, à la formation, au logement et à d'autres avantages. Leurs activités, en particulier leurs efforts visant à faciliter la création d'autres organismes autochtones, ont contribué à l'établissement d'une communauté urbaine autochtone solide et active. De fait, des centaines d'organismes ont vu le jour grâce à l'action de ces centres, qui ont su attirer l'attention sur les questions touchant les autochtones citadins et encourager les organismes non autochtones à être plus attentifs à leurs besoins. Tout cela a permis, au bout du compte, de donner une meilleure image des autochtones. De plus, en basant leur structure et leurs activités sur les valeurs traditionnelles, ils ont servi de modèles à divers organismes communautaires.

Les centres d'amitié ont également été les premiers à concevoir des services holistiques, reflétant les valeurs, croyances et pratiques autochtones comme la bienveillance, le partage, le respect des autres, la tolérance, l'égalité, la responsabilité personnelle de ses actes, la non-ingérence et l'importance accordée à l'apprentissage empirique. Les évaluations des centres d'amitié sont toujours unanimes: les autochtones préfèrent prendre part aux activités des centres qu'à celles d'organismes non autochtones[74]. À vrai dire, le bonheur avec lequel ils répondent aux besoins des autochtones incite les organismes non autochtones à diriger vers eux de plus en plus leurs clients autochtones.

L'une des activités clés des centres consiste à promouvoir la culture autochtone. Cette fonction revêt une importance particulière pour les autochtones vivant en ville, dans la mesure où nombre d'entre eux ont perdu certains aspects de leur culture comme la langue et éprouvent souvent de la difficulté à pratiquer certaines activités propres à leur culture et à leur tradition ancestrales dans le contexte urbain, faute de ressources culturelles comme les anciens et de lieux rituels, et en raison des lacunes sur le plan de l'éducation culturelle. Ainsi, bon nombre de centres donnent des cours de langues autochtones; ils sont beaucoup plus nombreux

encore à organiser des manifestations culturelles comme des rassemblements d'anciens, des pow-wows, des danses traditionnelles et des fêtes. Ces fonctions gagneront en importance à mesure que les jeunes autochtones citadins chercheront des moyens de renforcer leur culture. Les centres d'amitié sont dans une position qui leur permet d'accroître leur rôle afin de répondre à ces aspirations nouvelles au moyen de programmes sociaux et de programmes de sensibilisation, de formation et de loisirs. Cela dit, à l'heure actuelle, aucun financement n'est prévu pour les activités d'éducation culturelle, à l'exception de celles menées dans les territoires des Premières nations.

Les centres d'amitié ont une autre fonction connexe axée sur la sensibilisation du public: servir de pont entre les communautés autochtones et non autochtones. À cette fin, ils sont souvent appelés à fournir des renseignements à des non-autochtones au sujet de l'histoire, de la culture et de la situation actuelle des autochtones. De nombreux centres disposent de conférenciers, c'est-à-dire de personnes qui se rendent dans les écoles ou ailleurs pour parler des autochtones et de leurs préoccupations. De plus, ils organisent fréquemment des ateliers et des séminaires de sensibilisation à la culture autochtone à l'intention des employés d'organismes non autochtones. Ils sont par ailleurs consultés par les administrations et les organismes municipaux sur diverses questions, dont la prestation de services adaptés aux clients autochtones et l'élaboration de politiques sur l'équité en matière d'emploi. L'obligation pour les centres d'amitié d'élargir leur rôle au chapitre du développement communautaire se fera probablement plus pressante à mesure que les populations urbaines autochtones deviendront plus complexes et qu'elles insisteront davantage sur la nécessité de participer à la conception et à la préparation des services appropriés. Le gouvernement fédéral devrait reconnaître la place centrale qu'occupent les centres d'amitié dans ces domaines et leur allouer les ressources nécessaires pour qu'ils puissent remplir leur fonction de développement communautaire.

De toute évidence, c'est vers les centres d'amitié que se tournent de nombreux autochtones lorsqu'ils se heurtent à un problème ou qu'ils veulent obtenir des renseignements sur des services particuliers ou sur la vie en ville en général. Selon une étude réalisée pour la Commission dans six grandes villes canadiennes, les centres d'amitié sont, à l'exception des établissements d'enseignement et de soins de santé, les organismes

auxquels ont le plus souvent recours les autochtones[75]. Au moins 83% des usagers étaient satisfaits des services reçus.

Bien que [TRADUCTION] «les centres d'amitié soient disposés à assumer un rôle de premier plan dans la coordination et la prestation de services aux autochtones citadins dans ce cadre de l'autonomie gouvernementale[76]», l'Association nationale des centres d'amitié (ANCA) a souligné dans son mémoire à la Commission que les centres sont des prestataires de services, et non des organisations politiques:

[TRADUCTION] Les communautés autochtones en milieu urbain se composent d'une population en constante évolution, regroupant des Indiens inscrits et non inscrits, des Métis et des Inuit. Tous ces autochtones sont représentés, d'une façon ou d'une autre, sur la scène politique par l'un des quatre groupes nationaux. L'ANCA veille à ce qu'on réponde à leurs besoins en matière de services, aux besoins de la communauté tout entière en matière de programmes destinés à régler leurs problèmes communs. Les autochtones citadins, peu importe leur origine, sont confrontés aux mêmes difficultés. Les centres d'amitié ont pour vocation de répondre à ces préoccupations, non de se faire le porte-parole de leur clientèle.

David Chartrand
Président, Association nationale des centres d'amitié
Toronto (Ontario), 26 juin, 1992

L'ANCA estime — et la Commission partage cet avis — que la responsabilité du programme national des centres d'amitié autochtones, géré actuellement par Patrimoine canadien, devrait lui être confiée de manière à favoriser l'autodétermination des autochtones[77]. On s'assurerait ainsi que les sommes allouées aux différents centres d'amitié servent à répondre aux besoins et aux aspirations des autochtones citadins visés par leurs programmes. L'ANCA bénéficie des conseils et de l'orientation de ses centres membres et fait appel à leur expérience. C'est ce qui la rend la plus apte à s'attaquer aux difficultés financières et stratégiques liées à la prestation des services offerts par les centres d'amitié aux autochtones vivant en milieu urbain.

Recommandation

La Commission recommande:

4.7.15

Que le gouvernement du Canada confie l'administration du programme national des centres d'amitié autochtones à l'Association nationale des centres d'amitié.

3.6 Le programme d'éducation culturelle autochtone en milieu urbain

L'une des principales activités de développement communautaire des centres d'amitié consiste à promouvoir la culture autochtone, car la préservation et le renforcement de l'identité culturelle sont essentiels au bien-être des autochtones citadins. Le président de l'Association nationale des centres d'amitié, David Chartrand, en a parlé en ces termes:

[TRADUCTION] La culture autochtone est menacée en milieu urbain, comme la culture canadienne peut l'être par la culture américaine. C'est pour cette raison qu'il faut la protéger de la même façon. La culture est vitale pour notre peuple et, privés de la connaissance de l'histoire, des traditions et des cérémonies autochtones, nous ne formerons plus un peuple au vrai sens du terme et nos communautés perdront leur force. L'éducation culturelle nous protège également de l'isolement lorsque nous nous retrouvons en ville. Les activités sociales nous rapprochent les uns des autres et consolident les rapports entre ceux qui vivent dans des régions où ces liens représentent un important filet de sécurité pour les autochtones qui se sentent rejetés par la société dominante.

David Chartrand
Président, Association nationale des centres d'amitié
Toronto (Ontario), 26 juin 1992

La Commission estime que les centres d'amitié pourraient participer davantage aux activités d'éducation culturelle, surtout dans les grandes agglomérations.

Parallèlement à cela, les centres d'amitié ont le rôle de promouvoir la

compréhension culturelle en aidant les particuliers et les organismes non autochtones à mieux connaître la culture des autochtones. Compte tenu de l'intérêt grandissant que les écoles et d'autres types d'établissements accordent aux peuples autochtones, les centres d'amitié sont souvent appelés à participer à des activités, à proposer des personnes-ressources, à fournir du matériel d'exposition, à prononcer des allocutions sur la culture autochtone. Même si ces activités sont enrichissantes et constructives, les centres sont incapables de répondre à bien des requêtes, leurs budgets étant tout simplement insuffisants.

Le MAINC administre un programme de centres culturels et éducatifs. Ce programme a été mis sur pied au début des années 70 pour mener à bien une vaste gamme d'activités culturelles et éducatives: recherche sur les cultures et les langues; enseignement des langues; élaboration de programmes d'études; sensibilisation des maîtres aux différences culturelles; organisation de manifestations culturelles comme des pow-wows et des fêtes; soutien et formation d'artistes et d'artisans; services de bibliothèque; administration de musées et de centres d'art; présentation de pièces de théâtre et de spectacles de danse et de musique; prestation de programmes faisant appel aux anciens ou de programmes destinés aux jeunes, tels que les camps d'été; tenue de cérémonies culturelles. Le Canada compte actuellement quelque 75 centres culturels et éducatifs, dotés d'un budget total de huit millions de dollars, administré à partir d'Ottawa[78]. La plupart de ces centres sont dirigés par des gouvernements de Premières nations et se trouvent dans une réserve ou à proximité. Bien que certains centres soient établis dans des grandes villes comme Winnipeg et Saskatoon, le programme n'est généralement pas accessible aux autochtones citadins.

À notre avis, Patrimoine canadien devrait mettre sur pied un nouveau programme d'éducation culturelle autochtone en milieu urbain, qui serait administré et offert par les centres d'amitié dans les grandes agglomérations urbaines du Canada. Ces centres représentent l'organe de prestation tout désigné, car le programme renforcerait les activités qu'ils mènent actuellement. Cependant, les activités organisées par les centres dans le domaine de la culture pour aller au-devant de la clientèle souffrent d'un sous-financement chronique, ont une portée trop limitée pour répondre aux besoins et sont souvent ponctuelles. De plus, elles sont considérablement tributaires du travail de bénévoles. Le renforcement du

soutien institutionnel s'impose. Même s'ils adoptaient une politique de recouvrement des coûts pour certains programmes et tiraient des revenus de la vente de produits autochtones, les centres n'auraient pas moins besoin d'un financement de base pour les immobilisations et l'administration.

L'objectif de développement communautaire serait atteint au moyen d'activités et de programmes culturels et éducatifs conçus pour la population autochtone et non autochtone. La mise sur pied d'un tel programme répondrait à la demande du public, à l'intérêt interculturel que suscite ce genre d'initiatives et au désir des autochtones de participer aux activités de sensibilisation de la société en général à la culture autochtone. Le programme permettrait également aux autochtones d'établir leurs propres centres d'apprentissage, où ils pourraient renouer avec leur langue et leur culture, et acquérir la formation scolaire requise pour s'intégrer au marché du travail dans la société d'aujourd'hui. En outre, il appuierait le mode de vie traditionnel et contribuerait à maintenir les liens essentiels entre les autochtones citadins et non citadins et entre les autochtones de différentes villes. Les centres qui offriraient ce programme pourraient aussi participer à l'élaboration de matériel pédagogique à l'intention des écoles et, qui plus est, devenir une importante ressource dans les domaines culturel, social et récréatif pour les jeunes autochtones qui vivent en milieu urbain. De plus, ils pourraient contribuer à combler l'urgent besoin en soutien institutionnel qu'éprouvent les jeunes désireux de raviver la flamme de leur identité culturelle (voir le chapitre 15 du volume 1 pour un exposé plus détaillé).

Recommandation

La Commission recommande:

4.7.16

Que le gouvernement fédéral élabore et finance un programme national d'éducation culturelle autochtone en milieu urbain qui répondrait aux besoins des autochtones et des non-autochtones des grandes villes du Canada et serait administré, de façon générale, par les centres d'amitié.

3.7 Conclusion

La structure actuelle de prestation de services en milieu urbain ne convient pas vraiment aux autochtones. Dans l'ensemble, les valeurs culturelles qui s'y rattachent sont différentes des leurs, et les services ne répondent pas de manière satisfaisante aux besoins culturels, spirituels et socio-économiques qui leur sont propres. On devrait procéder dès maintenant à une réforme en profondeur. Premièrement, ce sont des organismes autochtones qui devraient, dans la mesure du possible, fournir des services aux autochtones. Pour ce faire, ils doivent disposer d'un financement stable et suffisant. La façon la plus efficace et la plus systématique de répondre à long terme aux besoins des autochtones citadins consiste à créer des organismes autochtones de services dans les grandes villes ou à favoriser l'expansion des organismes existants, qu'il s'agisse d'organismes gouvernementaux ou autonomes. Les gouvernements municipaux, provinciaux, territoriaux et fédéral devraient soutenir la création ou l'expansion de ces organismes. Deuxièmement, les autochtones devraient participer activement à la conception, à l'élaboration et à la prestation des services fournis par les gouvernements et les organismes non autochtones. Tous les prestataires non autochtones de services doivent recevoir une formation interculturelle intensive et pratique.

Nous sommes particulièrement heureux du rôle qu'ont joué les centres d'amitié dans la prestation de services en milieu urbain malgré leurs ressources limitées. Nous estimons que c'est à l'Association nationale des centres d'amitié que devraient revenir la responsabilité des programmes, administrés pour l'instant par le gouvernement fédéral, ainsi que les pouvoirs connexes. Nous recommandons également que le gouvernement fédéral mette sur pied un programme national d'éducation culturelle autochtone en milieu urbain, qui serait géré par les centres d'amitié des grandes villes.

4. Les femmes autochtones en milieu urbain

Le rôle que les femmes jouent au sein d'organismes officiels ou non officiels est crucial pour la survie quotidienne des autochtones citadins. Malgré cela, les besoins des autochtones citadines passent presque inaperçus, et la réalité de leur vie de tous les jours est souvent dévalorisée ou oubliée. Dans les mémoires qu'elles ont présentés à la Commission, les autochtones citadines ont demandé que leur présence et leurs besoins

soient reconnus:

Nous invitons la Commission à tenir compte dans ses travaux des besoins spécifiques des femmes autochtones et de leurs familles en milieu urbain. Plus que d'autres, elles sont souvent démunies et victimes de ségrégation et de discrimination.

Éléonor Huff
Association des femmes autochtones du Québec
Montréal (Québec), 27 mai 1993

[TRADUCTION] Le monde indien n'est pas réservé aux hommes. Nous, les femmes, en ferons toujours partie tant et aussi longtemps que les hommes existeront et habiteront les mêmes territoires. Ce sera de même pour nos enfants et leurs enfants. Les femmes qui ont le statut d'Indienne inscrite et qui vivent à l'extérieur d'une réserve sont trop souvent une minorité oubliée. Nombre d'entre elles sont venues s'établir en ville pour échapper à la violence familiale ou par suite d'une séparation ou d'un décès; d'autres, pour des raisons personnelles. Ces femmes et leurs enfants sont les véritables victimes, sur le plan physique et psychologique.

Shirley Gamble
Brandon (Manitoba)
10 décembre 1992

4.1 Qui sont les autochtones citadines?

On compte parmi les femmes autochtones qui habitent en ville des Indiennes, des Métisses et des Inuit. Les autochtones citadines sont plus nombreuses que les hommes dans chaque groupe (voir tableau 7.1). Elles sont en outre jeunes; plus de la moitié d'entre elles, soit 53,9% sont âgées de 24 ans ou moins, en comparaison de moins du tiers dans le cas des femmes non autochtones vivant en milieu urbain. Dans les villes, seulement une autochtone sur 20 a plus de 55 ans; pour les femmes non autochtones, cette proportion se chiffre à une sur cinq.

TABLEAU 7.1
Comparaison de la population s'identifiant comme autochtone et de la

population non autochtone dans les centres urbains hors réserve, 1991

	Non-autochtones	Ensemble des autochtones	Indiens inscrits	Indiens non inscrits	Métis	Inuit[1]
Demography[2]						
Population totale rajustée	20 060 875	320 000	148 500	77 800	90 100	8 400
Hommes (%)	48,9	46	43,9	47,6	48	51
Femmes (%)	51,1	54	56,1	52,4	52	49
0 à 14 ans (%)	19,7	36,6	33,4	41	37,5	42
15 à 24 ans (%)	14,3	20	21,2	18,3	19	20,9
25 à 34 ans (%)	18,5	19,7	20,6	18,5	19,6	17,1
35 à 54 ans (%)	27,2	18,3	19,2	17,5	18,1	14
55 ans et plus (%)	20,3	5,4	5,6	4,7	5,8	6
Parents seuls[3] (%)	3,8	8,2	10,1	6,1	7,2	5,2
	Non-autochtones	**Ensemble des autochtones**	**Indiens inscrits**	**Indiens non inscrits**	**Métis**	**Inuit[1]**
Langue[3]						
Parlent une langue autochtone (5 à 14 ans)	—	5,2	7,8	—	2,6	29,3

Parlent une langue autochtone (15 ans et plus)	—	17,6	25,3	5,6	11,3	42
Aimeraient en apprendre une (15 ans et plus)	—	73,6	77,2	68,7	73,6	69,8
Scolarité 3 (15 ans et plus)						
Pas de certificat d'études secondaires (%)	35,6	49,7	48,5	43	52,2	58,3
Certificat d'études secondaires ou d'une école de métiers (%)	18,7	13,1	11,9	16,6	12,9	10,7
Certificat d'études non universitaires (%)	15,8	14,8	13,9	18	14,7	14,6
Diplôme universitaire (%)	13	3,8	3,1	5,8	3,6	—
	Non-autochtones	**Ensemble des autochtones**	**Indiens inscrits**	**Indiens non inscrits**	**Métis**	**Inuit**[1]
Marché du travail						
Taux d'activité (%)	68,1	62,7	58,4	68,8	65,3	66,9
Taux de chômage	9,7	22,9	27,4	27,4	20	25,9
Revenu total moyen ($)	24 876	16 560	15 392	18 772	16 853	17 045

Personnes ayant un revenu inférieur à 10 000 $ (%)	26,2	35,3	37,3	31,7	34,5	35,9
Personnes recevant des paiements de transfert du gouvernement (%)	19,0	18,2	21,6	13,9	17,5	13,5

Notes: Le long tiret (—) indique une donnée non disponible ou sans objet.

1. Les chiffres rajustés pour les Inuit ont été obtenus en appliquant le pourcentage des Inuit citadins d'après les chiffres bruts de l'EPA au total rajusté des Inuit citadins.

2. Un nombre d'environ 10 000 a été ajouté à l'EpA pour tenir compte du sous-dénombrement de la population dans Ics zones urbaines hors réserve participantes.

3. Les pourcentages sont basés sur les chiffres bruts (non rajustés) de l'EPA.

Source : M.J. Norris et coll., «Projections of the Population with Aboriginal Identity in Canada, 1991-2016», étude réalisée par Statistique Canada pour la CRPA**,** février 1995**;** Enquête auprès des peuples autochtones de 1991**,** totalisations spéciales.

De plus, les autochtones citadines sont plus instruites que la population autochtone féminine en général, ce qui ne leur permet toutefois pas nécessairement de trouver un emploi. De fait, le taux de chômage chez les autochtones citadines est de 21%, comparativement à un peu moins de 10% dans le cas des femmes non autochtones (voir tableau 7.1). En outre, le taux d'activité est moins élevé chez les autochtones citadines.

4.2 La migration

La majeure partie des autochtones qui s'établissent en milieu urbain sont des femmes (voir tableau 7.2). Celles-ci sont beaucoup plus susceptibles que les hommes de s'installer en ville en raison de facteurs inhérents à la communauté (voir tableau 7.3). En effet, certaines fuient leur collectivité pour échapper à la violence physique ou sexuelle. Trop souvent, on entend des femmes raconter qu'elles ont quitté le domicile familial à 13 ans et ont

grandi dans la rue. Leur existence se résumait soit à vivre dans une petite collectivité rurale, victimes de violence sexuelle et contraintes au silence par leur famille, soit à quitter leur collectivité et à vivre dans la rue où, malgré la violence, elles se sentaient plus en sécurité[79]. Certaines femmes ont affirmé ce qui suit aux commissaires:

[TRADUCTION] Il existe dans une communauté de solides réseaux familiaux. Lorsque la violence est mise au jour, ces réseaux sont perturbés. Les gens se sentent impuissants. Les femmes quittent leur collectivité autochtone et s'installent dans les villes pour échapper à la violence[80].

TABLEAU 7.2
Migrants autochtones selon le sexe et la destination, 1991

Destination	Hommes	Femmes	Pourcentage de femmes
Réserve	6 000	6 635	52,5
Milieu rural hors réserve	7 165	9 285	56,4
Milieu urbain, autre qu'une RMR	10 020	13 970	58,2
Milieu urbain, RMR	13 465	18 395	57,7
Total	**36 650**	**48 285**	**56,8**

Note : Les migrants comptés ont 15 ans et plus.

RMR = région métropolitaine de recensement.

Source : S. Clatworthy, «The Migration and Mobility Patterns of Canada's Aboriginal Population», étude réalisée pour la CRPA , février 1995.

TABLEAU 7.3
Raisons des migrations hors réserve, 1991

	Hommes	%	Femmes	%
Raisons familiales	1 490	32,0	1 930	28,6
Logement	1 025	22,0	1 515	22,5
Accès à l'emploi	1 065	22,9	1 175	17,4
Facteurs communautaires	100	2,2	765	11,4
Accès à l'école	540	11,6	755	11,2
Déménagement forcé	220	4,7	380	5,6
Raisons de santé	165	3,5	120	1,8
Total	**4 605**	**100,0**	**6 640**	**100,0**

Note : Les migrants comptés ont 15 ans et plus.

Source : S. Clatworthy, «The Migration and Mobility Patterns of Canada's Aboriginal Population», étude réalisée pour la CRPA , février 1995.

D'autres femmes ont expliqué que leurs besoins n'étaient pas pris sérieusement en considération par les personnes détenant l'autorité dans la réserve et qu'elles n'avaient ni pouvoir ni contrôle réel sur les questions qui les intéressent directement.

[TRADUCTION] Actuellement, les femmes de nos communautés sont les victimes des gouvernements dictatoriaux qui nous ont été imposés par la Loi sur les Indiens. Nous sommes opprimées. Nous ne pouvons nous faire entendre et nous n'avons à notre disposition aucun mécanisme d'appel. À qui nous adresser quand, dans notre communauté, nous sommes victimes de discrimination ou maltraitées. Jusqu'à ce jour, la Commission royale n'a pas entendu la vérité sur l'oppression des femmes autochtones, car elles ont peur de se montrer et de s'exprimer dans une tribune publique comme celle-ci. Nous sommes pénalisées si nous osons dire quelque chose sur ce que nous subissons dans nos communautés.

Joyce Courchene
Présidente, Nongom Ikkwe
Indigenous Women's Collective
Winnipeg (Manitoba), 3 juin 1992

De nombreuses femmes autochtones ont quitté leur réserve parce que, en vertu de l'alinéa 12 (1)b) de la Loi sur les Indiens, elles avaient perdu leur statut (habituellement en épousant un non-autochtone) et le droit légal d'y résider. Depuis 1985, année où a été adopté le projet de loi C-31 qui a modifié la loi, nombreuses sont celles qui ont retrouvé leur statut. Ces dernières, ainsi que les femmes qui ont demandé leur réintégration, ont plus tendance que les hommes à vivre en région urbaine. Ainsi, de nombreuses femmes autochtones n'ont d'autre choix que de vivre en ville, même si elles souhaitent plutôt vivre dans leur collectivité d'origine. La crainte de mauvais traitements, la perte de leur statut ou, dans les collectivités, le refus des décideurs de tenir compte de leurs besoins et de leur point de vue limitent leurs possibilités:

[TRADUCTION] Certaines femmes bénéficiant du statut accordé par le projet de loi C-31 préfèrent vivre en région urbaine; d'autres, qui voudraient retourner dans leur réserve, ne peuvent le faire étant donné qu'elles s'y trouveraient sans ressources ou qu'elles seraient exclues en raison du code d'appartenance à la bande.

Vicki English-Currie
Calgary Native Women's Shelter
Calgary (Alberta), 26 mai 1992

4.3 L'expérience urbaine

Nous ne pouvons présenter un tableau complet de la vie des femmes autochtones en milieu urbain. Trop de témoignages nous manquent; cependant, certaines préoccupations communes ont émergé de ceux que nous avons entendus. Des autochtones citadines ont souligné clairement que le fait de s'installer en ville n'indique nullement un rejet de la culture et des valeurs ancestrales:

[TRADUCTION] Ce n'est pas parce que nous vivons en ville que nous avons renié notre race; nous n'avons pas abandonné notre statut, ni renoncé à nos traités; nous appartenons toujours à la bande et nous

n'oublions ni notre affiliation tribale ni nos attaches linguistiques. Nous avons le droit d'exister et nous nous considérons toujours comme membres de nos bandes, avec les droits qui en découlent. Nous ne sommes pas des non-autochtones. Indiennes nous sommes, Indiennes nous resterons.

Shirley Gamble
Brandon (Manitoba)
10 décembre 1992

Pour de nombreuses autochtones, cependant, la migration en ville les éloigne des réseaux de soutien communautaires et il leur devient très difficile d'avoir accès aux éléments qui pourraient les aider à conserver ou à renforcer leurs liens avec leur culture. Elles ont rarement la chance de rencontrer des guides, des grands-mères et des mères de clan. Peu d'anciens vivent en ville et il n'est pas facile d'y trouver des conseils et des enseignements d'inspiration traditionnelle.

Les femmes autochtones vivant en ville, non seulement sont loin de leur famille étendue et de leur communauté, mais se trouvent par surcroît trop souvent isolées les unes des autres:

[TRADUCTION] Nous savons qu'en de nombreux cas, la vie des femmes autochtones peut poser encore plus de problèmes hors de la réserve, surtout si elles n'ont pas de perspectives d'emploi. Les réseaux de soutien et de services sont plus rares et elles sont souvent très seules, sans l'aide pratique ou morale des membres de leur famille (dont elles bénéficiaient parfois dans la réserve). Sans travail et abandonnées à elles-mêmes, elles se sentent souvent rejetées, isolées, démunies et impuissantes, privées de la possibilité de faire entendre leur voix[81].

Certaines femmes ont parlé de leur désir de se découvrir un rôle en tant que femmes autochtones vivant en ville, de créer des liens et de constituer des réseaux dans les communautés autochtones urbaines[82]. Elles ont parlé de créer leurs propres organisations dans les centres urbains afin de répondre à leurs besoins, distincts de ceux des autres citadins[83].

Dans leurs mémoires à la Commission, les femmes autochtones ont aussi visé les organisations et les chefs politiques. Les femmes des divers groupes autochtones ont déploré leur exclusion des organes de décision

en place[84]. Les autochtones citadines veulent participer aux négociations portant sur l'autonomie gouvernementale et jouer un rôle politique, social, économique et spirituel dans les structures des gouvernements autonomes. Lorsqu'on sait le rôle que les femmes autochtones ont traditionnellement assumé dans la fonction gouvernementale et leurs responsabilités à l'égard de la famille, des enfants et des personnes âgées, on comprend l'importance de leur donner un rôle de premier plan dans le processus décisionnel. Dans un mémoire à la Commission, l'Indian Homemakers' Association of British Columbia, a affirmé:

[TRADUCTION] L'engagement des femmes dans la vie politique peut signifier qu'on prendra davantage de mesures pour s'attaquer à certaines questions qui sont à l'origine de notre oppression en tant que femmes autochtones. Il s'agit, en particulier, de la violence familiale, de l'agression sexuelle, des problèmes d'alcoolisme et de toxicomanie ainsi que des problèmes liés à la garde des enfants et au logement. Peut-être reconnaîtra-t-on alors l'importance de ces questions et les inscrira-t-on en priorité au programme politique[85].

Les femmes autochtones dénoncent aussi le racisme et la discrimination toujours présents dans la vie urbaine:

[TRADUCTION] Les femmes se heurtent continuellement au racisme et aux stéréotypes qui règnent dans tout le système, des services de police aux tribunaux, des organismes de protection de l'enfance aux programmes de la sécurité du revenu. Même si la loi est censée être la même pour tout le monde, nous savons tous que ce n'est pas vrai dans le cas des autochtones.

Darlene Hall
Ikwe Widdjiitiwin
Winnipeg (Manitoba), 23 avril 1992

4.4 Le logement

Au cours des audiences de la Commission, des femmes ont souvent fait état de la discrimination qui existe dans l'attribution des logements:

[TRADUCTION] On m'a refusé un logement en raison de la couleur de ma

peau. On m'en a refusé un parce que je suis une mère célibataire. —tre autochtone et mère célibataire s'avère réellement angoissant, car vous n'avez nulle part où aller. C'est un double mauvais sort qui s'acharne sur vous.

Lisa Maracle
Brantford (Ontario)
14 mai 1993

Pour les femmes autochtones, régler le problème du logement est l'un des principaux moyens qui leur permettent de maintenir les liens familiaux et communautaires dans les centres urbains[86]. Des entretiens avec les locataires de logements de sociétés d'habitation pour autochtones en milieu urbain ont mis en lumière les deux avantages que présente cette forme de logement pour les femmes autochtones vivant en ville:

[TRADUCTION] Stabilité familiale. […] Pour de nombreuses [familles autochtones], cela signifiait qu'elles n'avaient pas à déménager d'un endroit à un autre ou à s'entasser avec des parents ou des amis dans un logement surpeuplé. Cela a donné un sentiment de permanence, on a établi des racines en ville tout en maintenant les liens avec la réserve ou les communautés rurales […]. Développement d'un sens communautaire autochtone dans un environnement urbain. […] Pour la

première fois, on a répondu aux besoins fondamentaux des gens qui veulent trouver un logement à prix abordable leur permettant, une fois installés, de satisfaire d'autres besoins, par exemple en matière d'emploi, d'éducation et de préservation de leur culture. La communauté a accru alors sa visibilité et il est devenu possible de la contacter plus facilement pour participer à diverses activités sociales, culturelles et récréatives[87].

Un logement convenable est un bon moyen pour améliorer la situation des femmes et des familles autochtones en milieu urbain. Comme on peut le voir plus loin dans la section sur les populations urbaines, le besoin de logements à prix abordable se fait terriblement sentir. Nos recommandations à ce sujet figurent au chapitre 4 du volume 3.

4.5 Les services

Les femmes autochtones ont déclaré aux commissaires que les organismes et les établissements en place ne répondent pas à leurs besoins. Elles disent que la plupart des organismes urbains ne sont pas outillés pour fournir des services culturellement adaptés aux femmes autochtones et à leur famille. Elles demandent une plus grande participation à la prestation de services.

Nous avons entendu le récit d'expériences négatives vécues par les femmes avec différents organismes de services et les conséquences qui en résultent[88]. Nombreuses sont celles qui se refusent à appeler la police, même en cas d'urgence, par exemple, parce qu'elles savent que cela ne servirait à rien:

[TRADUCTION] Lorsqu'une femme autochtone appelle la police parce qu'elle a été agressée, elle n'est pas toujours traitée de la même façon qu'une non-autochtone. Quand nous recommandons aux femmes d'appeler la police pour avoir de l'aide, elles répondent très souvent: «Pourquoi? Ils vont sans doute demander si j'étais saoule, et ce sera tout.» C'est ainsi qu'on traite les femmes autochtones, quel que soit le service auquel elles s'adressent.

Darlene Hall
Ikwe Widdjiitiwin
Winnipeg (Manitoba), 23 avril 1992

Certaines autochtones en sont venues à craindre les organismes mêmes qui sont censés les aider. Elles s'en méfient. Lorsqu'elles sont victimes de violence familiale et recherchent de l'aide dans des refuges pour femmes non autochtones, elles ne reçoivent pas le même accueil que les autres femmes:

[TRADUCTION] Lorsqu'une femme non autochtone se rend dans un de ces refuges, on ne cherche pas à lui prendre ses enfants. On la réconforte et on la conseille. S'il s'agit, par contre, de femmes comme moi, on leur enlève immédiatement leurs enfants. Elles doivent se battre pour les garder. Elles doivent prouver qu'elles sont de bonnes mères, ce que les non-autochtones n'ont pas à faire.

Kula Ellison

Aboriginal Women's Council of Saskatchewan
Saskatoon (Saskatchewan), 28 octobre 1992

Si certaines femmes migrent vers la ville, c'est justement parce qu'elles cherchent de l'aide. Habituellement, cependant, elles ne trouvent pas le soutien dont elles ont besoin. Il est rare que des services de soutien en milieu urbain offrent des pratiques spirituelles traditionnelles, des rituels de guérison ou des enseignements pour les femmes qui reflètent la culture et les valeurs autochtones. Elles ont peu d'occasions d'approcher des anciens si, par hasard, il y en a. Les femmes autochtones remarquent aussi, lorsqu'elles s'adressent à des organismes et à des établissements non autochtones, que le personnel n'a pas en général la formation voulue pour aborder certains sujets qui, pour elles, sont essentiels, comme les aspirations culturelles en ce qui concerne le rôle de la famille et les effets à long terme de la colonisation sur les individus et les familles.

Les femmes membres des Premières nations considèrent que certains programmes et certains financements accessibles aux femmes vivant dans les réserves devraient l'être également aux femmes vivant en ville:

[TRADUCTION] J'aimerais personnellement que l'on accorde aux femmes indiennes qui vivent en ville le même statut et le même traitement que reçoivent dans les réserves nos sœurs et leur famille nouvellement inscrites en vertu du projet de loi C-31. Seulement, moi je ne veux pas rester dans la réserve. Je veux que ma bande me paye une maison de sorte que je puisse bien vivre dans la réserve ou ailleurs. Comme tous les membres de bandes, partout au Canada, je pense que le temps est venu pour nous de changer complètement certaines politiques conçues par des non-autochtones pour les autochtones.

Shirley Gamble
Brandon (Manitoba)
10 décembre 1992

Des femmes d'autres villes ont fait les mêmes remarques. Selon des témoignages entendus par les commissaires à Saskatoon, certaines Indiennes régies par traité et vivant en ville s'organisent en vue d'obliger les gouvernements de leurs collectivités d'origine à reconnaître leur existence et à assumer certaines responsabilités à leur égard[89]. Elles nous ont instamment priés en notre qualité de commissaires, d'affirmer

[TRADUCTION] «la mobilité de [leurs] droits en tant qu'Indiennes régies par traité[90]».

Les femmes autochtones nous ont dit également qu'elles ont toujours fait preuve de leadership dans la mise sur pied d'organismes autochtones en milieu urbain et que «leur apport a permis de développer un réseau de services adaptés aux besoins primordiaux des autochtones vivant ou transitant en milieu urbain[91]». À présent, de nombreuses femmes autochtones vivant en ville réclament des services répondant à leurs besoins particuliers. Elles cherchent à jouer un rôle important dans la conception et la prestation de services, en particulier en ce qui concerne la protection de l'enfance. Elles nous ont fait part de leur désir de créer leurs propres organismes dans les centres urbains:

[TRADUCTION] Nous voulons des centres et des organismes autochtones qui se chargeront exclusivement des problèmes des femmes autochtones. Nous voulons que l'on crée pour elles, localement, des maisons de transition et des refuges, un centre de désintoxication, un centre de ressources pour assurer des services de counselling, et qu'on prenne des mesures de prévention contre la violence. Les femmes autochtones ont besoin de travailleurs sociaux en qui elles aient confiance pour assurer la liaison entre la communauté autochtone et les ministères des Services sociaux et du Logement. En effet, de nombreuses autochtones éprouvent une certaine réticence et de la crainte à s'adresser à des travailleurs sociaux blancs issus de la classe moyenne. Elles ont besoin d'un centre où les mères recevront de l'aide pour surmonter leurs sentiments de frustration et de colère, pour apprendre à s'affirmer et pour redécouvrir leurs compétences parentales traditionnelles. Les femmes autochtones ont besoin de services de garde d'enfants afin d'avoir la possibilité de poursuivre des études, de faire l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et de chercher un emploi. Elles veulent que des fonds soient prévus pour que leurs enfants puissent avoir des loisirs qui leur permettront d'acquérir l'estime de soi et d'adopter un mode de vie sain.

Jackie Adams
Port Alberni (Colombie-Britannique)
20 mai 1992

4.6 Conclusion

Les femmes autochtones sont majoritaires dans les populations autochtones urbaines et parmi les migrants qui s'installent dans les régions urbaines. Elles jouent un rôle essentiel et assument une grande part de responsabilité en ce qui touche le bien-être des autochtones dans les agglomérations urbaines. Leurs initiatives ont été de première importance pour assurer jour après jour la survie des populations et des cultures autochtones dans les villes. Leur présence et leurs rôles ne sauraient être méconnus et leurs besoins négligés. Elles doivent participer à la construction de relations dynamiques entre les populations autochtones et les administrations municipales. De toute évidence, les organismes de services en milieu urbain ne répondent pas aux besoins spécifiques des autochtones citadines. Il est urgent d'agir.

Recommandations

La Commission recommande:

4.7.17

Que les femmes autochtones vivant en milieu urbain orientent et conseillent les organismes autochtones et non autochtones dans l'élaboration des politiques et des services destinés aux femmes et aux enfants autochtones et qu'elles participent pleinement à la prestation des programmes et des services créés pour répondre à leurs besoins.

4.7.18

Que, en plus de recevoir une formation interculturelle, les particuliers et les organismes non autochtones dont les activités et les responsabilités ont des incidences directes sur la vie des femmes autochtones vivant en ville soient pleinement informés de la situation de ces femmes et préparés à y faire face.

5. La fonction gouvernementale pour les autochtones citadins

Les commissaires ont constaté que la question de l'autonomie

gouvernementale en milieu urbain soulève une foule de problèmes théoriques et pratiques difficiles à résoudre. L'autonomie gouvernementale non fondée sur une assise territoriale exige une approche différente des modèles qui s'appliquent à un territoire donné et que l'on associe le plus souvent à l'autonomie gouvernementale autochtone.

Les témoignages reçus par la Commission, de même que nos propres recherches, ont fait ressortir l'urgence de s'attaquer aux questions liées à la fonction gouvernementale dans les villes. À ce sujet, Dan Smith, président des United Native Nations Society of British Columbia, a déclaré:

[TRADUCTION] Je veux insister sur l'urgence de traiter avec justice et équité les autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves. Somme toute, nous visons le même but, […] que nous résidions ou non dans une réserve. La majorité des bandes, des conseils tribaux et des zones régies par les traités n'ont ni la capacité ni l'infrastructure requises pour prendre en considération les problèmes et les préoccupations des autochtones hors réserve. […] Dans le passé, ces derniers ont dû prendre soin d'eux-mêmes individuellement et, au fil du temps, s'organiser en groupes afin de s'apporter mutuellement un soutien. L'autodétermination des individus et des familles est un principe fondamental pour les autochtones, qu'ils vivent dans une réserve ou ailleurs.

Dan Smith
Président, United Native Nations of B.C.
Vancouver (Colombie-Britannique)
2 juin 1993

Dans son mémoire à la Commission, la Fédération canadienne des municipalités a souligné que les municipalités n'avaient pas été consultées quant à l'effet que pourraient avoir les négociations et ententes entre les peuples autochtones et les autres ordres de gouvernement sur les responsabilités des administrations locales:

[TRADUCTION] Au cours des consultations dans tout le pays, il est devenu évident que les municipalités et les peuples autochtones ne sont généralement pas au courant de leurs difficultés et problèmes réciproques. Jusqu'à un certain point, les gouvernements provinciaux et fédéral ont contrecarré les aspirations des administrations locales et des peuples

autochtones. En conséquence, la corrélation entre les intérêts municipaux et autochtones, importante pour l'autonomie gouvernementale des autochtones, a été complètement occultée[92].

Bien que la Fédération admette l'idée que l'autonomie gouvernementale est un droit inhérent, elle est d'avis que les gouvernements autochtones devraient exercer une autorité déléguée comme celle qui est dévolue aux municipalités. Parallèlement, la Fédération a reconnu que des organismes relevant des autochtones étaient nécessaires pour fournir des services selon un mode culturellement approprié. Si elle insiste sur la nécessité pour tous les ordres de gouvernement de coopérer à la définition de sphères de compétence appropriées, la Fédération estime aussi que le gouvernement fédéral doit continuer à assumer un certain degré de responsabilité à l'endroit des autochtones vivant en milieu urbain:

[TRADUCTION] Pour sa part, le gouvernement fédéral ne peut se contenter de tirer une ligne pour séparer les autochtones des réserves de ceux des régions urbaines. Il faut répondre aux besoins des autochtones vivant en milieu urbain en recourant à des mécanismes distincts de ceux qu'on utilise dans les réserves. Dans ce contexte, les municipalités doivent participer au même titre que les autres pouvoirs publics au débat sur les changements à apporter dans leurs relations avec les peuples autochtones. Les municipalités ne doivent pas se voir confier la responsabilité de certains services autrefois fournis par le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux sans consultation préalable et sans transfert de fonds approprié[93].

La présente section étudie différents moyens pour les autochtones vivant en ville d'exercer la fonction gouvernementale. D'abord, nous examinons les réformes dont devraient faire l'objet les institutions publiques pour répondre aux aspirations des autochtones citadins qui souhaitent participer davantage à la fonction gouvernementale dans les milieux où ils vivent et travaillent. Ces réformes ne correspondraient pas à l'autonomie gouvernementale proprement dite. Ensuite, nous examinons comment l'on pourrait atteindre les objectifs de l'autonomie gouvernementale en s'appuyant sur la communauté d'intérêts des autochtones citadins d'origines diverses. Enfin, nous explorons les approches qui reposent sur la nation autochtone.

Ces trois approches représentent différents aspects d'une gamme de possibilités pour l'exercice de la fonction gouvernementale dans les villes. La réforme des institutions publiques non autochtones permettrait une forme d'exercice de la fonction gouvernementale relativement intégrée, tandis que les formes de fonction gouvernementale fondées sur la nation auraient un caractère plus autonome. Nous en sommes arrivés à la conclusion que les deux premières approches, soit la réforme des institutions publiques et l'instauration d'un gouvernement fondé sur la communauté d'intérêts, peuvent être mises en œuvre dès à présent, en priorité dans les régions urbaines. Les approches qui se fondent sur la nation aboutiront sans doute plus tardivement, car le processus de réédification des nations prend du temps. Les autochtones citadins doivent participer activement à tous ces processus.

5.1 La réforme des gouvernements et des pouvoirs publics des centres urbains

Si les autochtones citadins montrent de l'intérêt pour l'autonomie gouvernementale, il est cependant possible d'envisager, particulièrement à court terme, une plus grande participation de ce groupe aux activités des pouvoirs publics urbains non autochtones. Même si l'autonomie gouvernementale est instaurée dans les villes, les autochtones continueront d'entretenir des relations avec les gouvernements et les organismes de la majorité. Différents aspects des lois et des services des gouvernements municipaux, provinciaux, territoriaux et fédéral s'appliqueront encore aux autochtones vivant en milieu urbain. C'est pourquoi nous croyons que l'on pourrait réformer les gouvernements et les puvoirs publics des centres urbains de façon à mieux tenir compte du point de vue et des intérêts des autochtones.

Les possibilités au niveau local comprennent:

• la garantie de la représentation des autochtones au sein des conseils scolaires, des conseils de la santé, des conseils d'administration des hôpitaux, des commissions de police et d'autres organismes locaux dont les activités sont particulièrement susceptibles d'avoir des répercussions sur la vie des autochtones citadins;

• l'établissement de comités permanents des affaires autochtones par les conseils municipaux, les conseils scolaires et d'autres organismes, conseils et commissions;

• la cogestion éventuelle de projets urbains, en particulier dans les domaines où les lois fédérales, provinciales et territoriales ont reconnu un rôle aux
gouvernements autochtones.

Garantie de représentation autochtone au sein des organismes locaux non élus

Les pouvoirs publics locaux se composent de nombreux organismes, conseils et commissions. Contrairement aux conseils municipaux et aux conseils scolaires, dont les membres sont généralement élus, les commissions de police, les conseils d'administration des bibliothèque et des hôpitaux, les conseils de la santé, les conseils de loisirs et beaucoup d'autres sont composés de membres nommés, ou à la fois de représentants élus et de membres nommés. Il revient au conseil municipal ou au gouvernement provincial ou territorial, et parfois aux deux, de procéder à ces nominations. Les candidatures sont recherchées de diverses façons.

À la Table ronde nationale sur les préoccupations des populations urbaines autochtones, des intervenants ont signalé que les autochtones ne sont en général pas représentés au sein des commissions, conseils et organismes locaux, même lorsqu'il en va manifestement de leur intérêt. Il est évident que, dans de nombreuses villes canadiennes, les autochtones peuvent être particulièrement intéressés par les activités des commissions de police, des conseils d'administration des hôpitaux et des commissions historiques, pour ne citer que quelques exemples. Comme c'est le cas pour les membres non autochtones, il est important que les autochtones désireux de participer à des organismes locaux jouissent dans leur communauté d'une position qui leur permette de le faire; il faut, en outre, qu'ils soient préparés à assumer les responsabilités incombant aux membres de ces organismes.

Comités des affaires autochtones

Un autre moyen d'améliorer la compréhension entre la population autochtone des centres urbains et les administrations locales consiste à créer un comité permanent des affaires autochtones au sein des conseils municipaux, des conseils scolaires et autres commissions, et conseils. Ce comité serait chargé de fournir des renseignements sur les questions présentant un intérêt particulier pour les autochtones. La ville de Calgary offre un exemple réussi de cette formule avec la création de son Comité autochtone des affaires urbaines. Il s'agit d'un comité consultatif dont les membres sont issus en majorité de la communauté autochtone. Des comités de ce genre permettent de faire mieux comprendre la situation et les priorités des résidents autochtones. Deux éléments sont essentiels à leur succès. D'abord, les membres autochtones nommés doivent avoir de solides racines dans la collectivité locale et en refléter la composition. Ensuite, la relation du comité avec le conseil ou la commission qui l'a créé doit être bien définie et directe. La situation des autochtones citadins étant directement liée à de nombreux problèmes urbains, le comité des affaires autochtones et l'organisme dont il relève doivent se réunir régulièrement. Par ailleurs, cet organisme doit être lui-même vraiment représenté au sein du comité. Sa participation ne doit pas être uniquement symbolique. Cette façon de faire favorisera l'instauration d'une compréhension mutuelle suffisamment profonde pour que les intéressés puissent s'attaquer à des problèmes particuliers et évitent de créer une relation de type antagoniste.

La cogestion

Les ententes de cogestion sont un moyen d'établir des relations entre, d'une part, les gouvernements autochtones représentant les autochtones citadins et, d'autre part, les gouvernements municipaux, provinciaux, territoriaux et fédéral. Sur le plan pratique, la cogestion permet à tous les résidents d'une ville d'avoir accès à des services communs tout en reconnaissant les aspects essentiels de la culture autochtone, sur lesquels s'appuie l'autonomie gouvernementale.

La cogestion n'entraîne pas forcément la création d'institutions autochtones distinctes. Ainsi, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et, dans certains cas, les municipalités pourraient établir des organismes et des services à l'intention de la population en général, en prévoyant des dispositions particulières pour les autochtones. La cogestion de l'organisme ou du service, ainsi que la nature de la participation des autochtones

seraient dans la plupart des cas établies par une loi habilitante ou par une entente négociée. Par exemple, le ministre de l'Éducation d'une province pourrait autoriser la création d'une autorité scolaire autochtone dans un centre urbain. On pourrait créer un conseil de cogestion en prévoyant non seulement une participation autochtone importante, mais aussi la présence de représentants provinciaux et municipaux. Dans le cadre de la cogestion pourraient figurer des dispositions visant à sauvegarder les intérêts provinciaux reconnus ainsi qu'à énoncer le rôle fondamental de l'autorité scolaire dans la détermination des besoins et des intérêts en matière d'éducation des habitants autochtones.

Les administrations locales exercent une autorité déléguée par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Leur capacité à déléguer elles-mêmes des pouvoirs s'en trouve limitée. Il faudrait donc que les modalités de cogestion soient officiellement établies par des lois fédérales, provinciales ou territoriales, même si les services ou les fonctions concernées sont de nature locale. Néanmoins, dans des domaines comme la culture et les loisirs, des ententes locales pourraient servir de fondement à la cogestion. Dans un tel cas, les administrations et les représentants municipaux devraient participer à l'établissement et à l'application des modalités de cogestion lorsque les circonstances s'y prêtent ou que des intérêts municipaux sont en cause.

Ces approches ne représentent pas une véritable autonomie gouvernementale pour les autochtones citadins. Toutes invitent les autochtones à travailler dans le cadre des lois, des politiques et des structures administratives des gouvernements canadiens. Si cette formule ne peut apporter aux populations autochtones des villes qu'une possibilité limitée d'influencer la fonction gouvernementale en milieu urbain, leur participation se traduira quand même par d'importants avantages. La formule permettra notamment aux autochtones de faire entendre leur voix dans la prise de décisions de l'administration locale et favorisera une plus grande compréhension et de meilleures relations entre autochtones et non-autochtones au sein des agglomérations urbaines.

Recommandations

La Commission recommande:

4.7.19

Que des postes soient désignés pour des représentants autochtones au sein des commissions et des conseils locaux responsables des services et des institutions qui présentent un intérêt particulier pour les autochtones.

4.7.20

Que les conseils municipaux et les conseils scolaires dans les municipalités à forte concentration d'autochtones établissent un comité permanent des affaires autochtones chargé de leur donner des conseils et une orientation sur les questions autochtones.

4.7.21

Que les gouvernements municipaux, provinciaux, territoriaux et fédéral recherchent les possibilités d'ententes de cogestion permettant de faire participer directement les autochtones à la création, à la gestion et au fonctionnement des institutions, des programmes et des services en milieu urbain qui les intéressent.

5.2 Les communautés d'intérêt urbaines

À elle seule, une réforme des structures gouvernementales non autochtones en milieu urbain ne répondra pas aux aspirations des autochtones citadins qui veulent des aménagements de la fonction gouvernementale axés sur l'autonomie. Le Congrès des peuples autochtones a publié les résultats d'un sondage effectué auprès de plus de 1 300 autochtones vivant dans six grandes agglomérations canadiennes. Ce sondage a révélé que [TRADUCTION] «pratiquement tous les répondants (92%) appuient fortement (66% de façon très affirmative, 26% avec un peu moins de vigueur) les efforts entrepris pour que les autochtones vivant en milieu urbain dirigent eux-mêmes leurs affaires[94]». L'une des options est que les collectivités autochtones urbaines prennent des mesures pour se gouverner elles-mêmes.

En décrivant ces approches, nous avons utilisé le terme «communauté d'intérêts urbaine» pour désigner une collectivité composée d'individus

d'origines diverses[95] qui se crée elle-même en milieu urbain, par association volontaire de ses membres. L'approche embrasse deux possibilités distinctes. L'une implique la participation de la communauté d'intérêts urbaine à de multiples fonctions et activités gouvernementales. L'autre, plus simple dans sa forme, préconise que la communauté d'intérêts n'agisse que par l'intermédiaire d'un organisme à vocation unique, cette approche ne pouvant alors convenir qu'à l'exercice limité de la fonction gouvernementale. (Il est aussi question du modèle de communauté d'intérêts urbaine au chapitre 3 du volume 2.)

Gouvernements multifonctionnels fondés sur la communauté d'intérêts

En vertu du modèle de la communauté d'intérêts à multiples fonctions, la communauté d'intérêts urbaine pourrait former à l'échelle de la ville un organe autonome qui assumerait des fonctions politiques et administratives et exercerait son autorité sur différents secteurs par l'intermédiaire d'organismes divers. Dans la plupart des cas, les organismes autochtones urbains en place joueraient un rôle essentiel dans l'instauration de ce type de fonction gouvernementale, en raison de leur vaste expérience en matière de prestation de services à la population autochtone des villes[96]. Ainsi, une étude de l'Aboriginal Council of Winnipeg propose d'envisager une forme d'autonomie gouvernementale en milieu urbain fondée sur la coopération entre les organismes existants et l'expansion de ces organismes[97]. La communauté d'intérêts urbaine agirait par l'intermédiaire d'une série d'organismes spécialisés, se doterait d'une structure politique qui chapeauterait toutes les activités, en assurerait la supervision et la coordination, et serait considérée comme une entité autonome dans la ville.

Dans la plupart des cas, la portée géographique de cette forme d'exercice de la fonction gouvernementale correspondrait aux limites d'une municipalité. En effet, la compétence du gouvernement de cette communauté d'intérêts se fonderait sur une participation volontaire et revêtirait un caractère communal plutôt que territorial. Il exercerait la plupart du temps des pouvoirs délégués par les gouvernements fédéral et provinciaux en fonction des circonstances. Un gouvernement fondé sur la communauté d'intérêts pourrait également exercer les pouvoirs que lui déléguerait une nation autochtone, mais sans doute uniquement lorsque

les membres de la communauté appartiendraient en majorité à la nation en question.

Il pourrait arriver que des gouvernements fondés sur la communauté d'intérêts urbaine dans diverses villes coopèrent les uns avec les autres ou qu'ils concluent des ententes avec des gouvernements autochtones fondés sur la nation. Le Conseil national des autochtones du Canada note [TRADUCTION] «qu'une structure supra-urbaine pourrait jouer un rôle vital. […] Elle pourrait regrouper à un niveau supérieur tous les autochtones et lier entre elles toutes les communautés d'intérêts urbaines existant au Canada, ou dans une région précise[98].» Les gouvernements fondés sur la communauté d'intérêts pourraient conclure des accords avec d'autres gouvernements autochtones, y compris d'autres gouvernements urbains, afin de collaborer pour la prestation de certains services. Ces accords pourraient jouer un rôle important dans la prestation efficace de services aux autochtones citadins.

La grande qualité de l'approche de la communauté d'intérêts urbaine réside dans les possibilités qu'elle offre aux autochtones citadins qui, autrement, ne pourraient bénéficier de l'autonomie gouvernementale. Or, dans bien des cas, ce sont ces autochtones qui ont le plus grand besoin d'affirmer et d'approfondir leur identité culturelle. Cette approche a une autre qualité puisque les gouvernements fondés sur une communauté d'intérêts urbaine seraient vraisemblablement très sensibles aux besoins particuliers des communautés locales. Elle fournirait aussi aux gouvernements non autochtones le moyen de prendre des mesures immédiates en vue d'améliorer la situation des autochtones en milieu urbain. On pourrait prendre des mesures pour faciliter l'établissement d'un consensus et la constitution d'une communauté ainsi que pour améliorer l'accès des autochtones citadins aux organismes de services et à la direction de ces organismes.

La plus grande difficulté que présente cette approche de l'autonomie gouvernementale vient sans doute de la nécessité de créer de nombreuses communautés d'intérêts urbaines à partir de rien. Bradford W. Morse nous a décrit comme suit les problèmes qui pourraient surgir:

[TRADUCTION] Dans un cadre urbain, demander aux différents membres d'un groupe le plus souvent hétérogène, qui ont chacun leur identité, leurs

traditions, leur langue et leur culture particulières, de mettre de côté leurs différences et de construire une nouvelle communauté, représente un véritable tour de force. Il faut rejeter la longue histoire de l'intervention fédérale, et obtenir de la population autochtone urbaine qu'elle surmonte sa diversité de façon à pouvoir créer un gouvernement autochtone régissant une population non homogène[99].

Afin que les habitants de la ville puissent participer pleinement à la prise de décisions concernant l'exercice de la fonction gouvernementale, il peut être nécessaire de passer par des étapes de guérison, d'établissement d'un consensus et d'information concernant les différentes options[100].

Enfin, les communautés d'intérêts urbaines devront résoudre le problème posé par le nombre limité de services qui peuvent être financés, surtout s'il s'agit de populations peu nombreuses. Les autochtones peuvent toutefois choisir de coopérer avec d'autres gouvernements, autochtones ou non, pour la prestation de services particuliers. C'est un mécanisme que les autochtones vivant en milieu urbain pourront utiliser pour répondre à une large gamme de besoins.

Organismes urbains à vocation unique

Comme on l'a indiqué plus tôt dans le présent chapitre, de nombreux organismes autochtones de services existent déjà ou prennent actuellement forme dans les régions urbaines pour répondre aux besoins dans le domaine de l'éducation, de la santé, des services sociaux, du logement et de la culture. Nous prévoyons qu'en certains cas les communautés d'intérêts urbaines voudront exercer leur autonomie gouvernementale par l'intermédiaire de ces organismes, et dans certains secteurs de services. Ainsi, une communauté d'intérêts urbaine pourrait limiter ses objectifs, sur le plan de l'autonomie gouvernementale, à la création d'un établissement scolaire dirigé par des autochtones (par exemple, une école secondaire) ou d'un centre autochtone de services de santé.

Quelle que soit l'approche choisie, l'exercice de la fonction gouvernementale ne doit pas perturber les services offerts aux citadins par l'intermédiaire d'organismes déjà en place, ni entraver l'expansion et la création d'organismes à vocation unique dirigés par des autochtones. À

l'occasion d'un atelier sur l'autonomie gouvernementale en milieu urbain, Terry Mountjoy, directeur du service de développement social de Regina, a fait état de certaines préoccupations des autorités municipales touchant l'avenir des organismes qui ne sont affiliés ni à la Metis Nation of Saskatchewan ni à la Federation of Saskatchewan Indian Nations:

[TRADUCTION] Pendant des années, ces groupes locaux non affiliés ont fourni de nombreux services à un grand nombre d'autochtones de la ville. […] Au moment où le contexte politique change, il est important que ces services ne soient pas interrompus. Ces groupes locaux «représentent» aussi un certain nombre d'habitants autochtones de la ville qui sont en faveur de la prestation de services culturellement appropriés, mais intégrés. Ce groupe autochtone n'a pas actuellement voix au chapitre dans les grandes négociations nationales et provinciales[101].

Les organismes de services existants peuvent contribuer grandement à l'éclosion d'une communauté indispensable pour établir des gouvernements fondés sur la communauté d'intérêts urbaine. Ils offrent des possibilités d'autodétermination à certaines populations autochtones urbaines, d'origines diverses, qui ne sont pas suffisamment nombreuses pour créer des gouvernements urbains. Les organismes pourraient aussi continuer à répondre aux besoins immédiats des autochtones citadins, puis être à la longue intégrés aux gouvernements autochtones multifonctionnels.

C'est parfois un défi plus ou moins ardu à relever que d'appuyer et d'améliorer le travail d'organisations urbaines existantes. Les organismes de services autonomes peuvent avoir pour effet de fragmenter les communautés urbaines et favoriser la création d'organismes concurrents. Les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux pourraient y voir des substituts à d'autres initiatives. Il importe donc que tous les gouvernements prennent conscience de ces difficultés et s'efforcent de limiter le plus possible leurs répercussions négatives.

Selon nous, que les communautés d'intérêts urbaines choisissent de mettre en œuvre l'autonomie gouvernementale par l'intermédiaire d'organismes à vocation unique ou de gouvernements voués à la satisfaction de divers besoins, cette forme de gouvernement offre néanmoins une voie viable pour accéder à l'autonomie gouvernementale.

Qui plus est, de telles initiatives présentent l'avantage supplémentaire de pouvoir démarrer presque immédiatement, avec la coopération des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux.

Recommandation

La Commission recommande:

4.7.22

Dans les cas où des autochtones citadins souhaitent exercer l'autonomie gouvernementale sur la base d'une communauté d'intérêts urbaine, qu'il s'agisse d'un gouvernement à multiples fonctions ou exerçant son autorité par l'intermédiaire d'un organisme à vocation unique:

a) que les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux favorisent et soutiennent l'instauration d'une communauté, notamment en assurant au besoin le développement de l'initiative de la communauté d'intérêts en matière de la fonction gouvernementale;

b) que les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux participent aux négociations visant à créer des gouvernements fondés sur la communauté d'intérêts urbaine et les aident à gérer les organismes et les services mis à la disposition des membres de la communauté d'intérêts.

5.3 Des approches fondées sur la nation

Pour de nombreux autochtones citadins, le lien avec le territoire ancestral demeure fondamental. Le New Brunswick Aboriginal Peoples Council, qui se consacre à la défense des intérêts des autochtones hors réserve de la province, a été très clair à ce sujet:

[TRADUCTION] La relation privilégiée qu'entretiennent les peuples autochtones de la province du Nouveau-Brunswick avec la terre est à la base de leur culture. Ils se définissent essentiellement en fonction de la terre qui les a nourris et où ils ont vécu. […]

Les autochtones hors réserve du Nouveau-Brunswick n'ont pas d'assise

territoriale spécifique, mais ils ont toujours considéré la province tout entière comme un territoire autochtone. Les autochtones de la province ont toujours estimé que les terres à l'extérieur des réserves sont des terres ancestrales. Ils ont continué à les utiliser pour en exploiter les ressources et pour leurs pratiques spirituelles, comme on leur avait promis qu'ils pourraient le faire dans tous les traités signés dans le passé[102].

Bon nombre d'autochtones qui vivent en milieu urbain entretiennent également des liens étroits avec leurs nations et communautés d'origine et souhaitent en tenir compte pour définir les modalités d'autonomie gouvernementale. Ainsi, certains participants à la Table ronde nationale sur les préoccupations des populations urbaines autochtones ont insisté sur le fait que leur identité est liée à leur terre natale:

Leur identité culturelle en tant que premières nations est liée à leurs collectivités, comme l'identité des Métis est liée à leurs établissements. La solution, c'était que chaque groupe étende à la population autochtone urbaine sa compétence sur ces territoires[103].

Plusieurs approches qui prennent comme point de départ les nations d'origine des peuples autochtones vivant en ville ont été proposées. On y trouve: le modèle de compétence extraterritoriale; le modèle de nation hôte; des approches proposées par la nation métisse pour des institutions et des communautés politiques urbaines distinctes; le modèle d'exercice de la fonction gouvernementale en milieu urbain par les nations signataires de traités. Toutes ces approches de l'autonomie gouvernementale en milieu urbain fondées sur la nation doivent s'appuyer sur la participation volontaire des citoyens des villes.

Dans le cadre de ces approches, la question de la responsabilité d'un gouvernement fondé sur la nation vis-à-vis de ses citoyens vivant en milieu urbain continuera de poser certains problèmes. Dans leurs mémoires à la Commission, de nombreux autochtones citadins ont déclaré que leur nation d'origine n'avait absolument jamais pris en charge leurs besoins ni leur mieux-être. Bien que les modèles de gouvernement fondés sur la nation ne puissent pas résoudre tous les problèmes de représentation et de réceptivité du gouvernement, nous pensons que les approches fondées sur la nation peuvent mener à l'autonomie gouvernementale des autochtones citadins qui veulent conserver des liens politiques et autres avec leur nation

d'origine.

La compétence extraterritoriale

Suivant cette approche, une nation autochtone ayant compétence sur une assise territoriale pourrait exercer celle-ci à l'égard de ses citoyens vivant à l'extérieur de son assise territoriale exclusive, y compris en milieu urbain. La nation d'origine pourrait créer des institutions et des organismes de services à l'intention de ses citoyens qui vivent en milieu urbain et décident d'y avoir recours. Elle pourrait également établir des structures pour assurer leur représentation politique, par exemple, leur réserver un siège au conseil de gouvernement de la nation ou encore mettre sur pied un conseil urbain distinct à caractère consultatif ou doté d'un pouvoir décisionnel.

C'est l'approche qu'a adoptée la nation siksika, en Alberta, qui, dans le cadre de la planification à long terme de son autonomie gouvernementale et de sa stratégie de négociation de l'autonomie gouvernementale fondée sur la nation, a englobé la population siksika vivant à Calgary. Elle propose en fait que son gouvernement, dont l'assise territoriale serait la réserve, ait compétence à l'égard de tous les citoyens siksikas, vivant en réserve ou non, et que la nation prenne l'entière responsabilité de la prestation de programmes et de services à leur intention. À Calgary, où vivent de nombreux membres de la nation, cette responsabilité serait probablement assumée par le truchement d'institutions et d'organismes de services s'adressant aux Siksikas. En vertu d'un accord conclu entre la nation siksika et la Siksika Urban Association de Calgary, tous les Siksikas appartiennent à la nation siksika, peu importe leur lieu de résidence, et ils sont représentés par le chef et le conseil de la nation siksika[104].

L'approche extraterritoriale contribuerait à éliminer les distinctions entre les autochtones qui vivent dans une réserve et ceux qui vivent ailleurs et à renforcer les liens des autochtones citadins avec leur nation d'origine. Cette approche recueille un appui considérable parmi les Premières nations[105]. Des initiatives en cours sont déjà consacrées à certaines questions touchant sa conception et sa mise en œuvre, et les autres Premières nations pourront bientôt être informées des résultats obtenus et s'en inspirer.

Cette approche présente aussi son lot de difficultés. Des autochtones citadins affirment que leur nation d'origine les a souvent laissés de côté. En cas d'adoption de l'approche extraterritoriale, il faudrait réorienter les priorités et modifier les structures décisionnelles. L'exercice d'une compétence extraterritoriale par les différentes nations autochtones pourrait aussi se traduire par une complexité avec laquelle il serait impossible de composer dans les régions urbaines où vivent des autochtones appartenant à un grand nombre de nations. Tout écart dans la gamme et la qualité des programmes et des services offerts par les différentes nations autochtones à leurs membres citadins entraînerait des disparités considérables entre les autochtones d'une ville donnée. Enfin, avec cette approche, un grand nombre d'autochtones citadins pourraient se trouver exclus en raison de la difficulté qu'auraient certaines nations à assurer des services dans les régions urbaines où leurs membres forment une population éparse ou qui sont éloignées de leur assise territoriale.

Le concept de nation hôte

De nombreuses villes canadiennes sont situées sur les terres ancestrales des nations autochtones. Il est donc possible de relier la fonction gouvernementale autochtone en milieu urbain aux territoires ancestraux des nations. Selon l'approche de la nation hôte, la compétence d'une nation autochtone pourrait s'étendre aux autochtones vivant sur son territoire ancestral dans des centres urbains. La nation serait «l'hôte» des autochtones citadins, quelle que soit leur nation d'origine, et reconnaîtrait officiellement ce groupe comme l'une de ses collectivités. Cette façon de procéder exige que la nation et la population autochtone citadine soient disposées à collaborer. La portée de la fonction gouvernementale exercée par la nation hôte en milieu urbain varierait, mais elle commencerait dans la plupart des cas par la prestation de programmes et de services. Cette fonction gouvernementale s'étendrait uniquement aux autochtones citadins ayant convenu de leur plein gré d'y participer,
c'est-à-dire ceux qui auraient choisi de se prévaloir des programmes et des services offerts par la nation hôte. Ainsi, cette dernière exercerait la fonction gouvernementale à l'égard de ses propres citoyens et des citoyens de toutes les autres nations autochtones qui décident de s'associer avec elle à ces fins.

En ce qui concerne la représentation politique, les structures gouvernementales de la nation hôte pourraient permettre la représentation des autochtones citadins. Ou encore la nation pourrait établir pour la collectivité autochtone en milieu urbain une commission, un conseil ou un organisme distinct qui aurait pour rôle de conseiller le gouvernement sur ses activités en qualité d'hôte ou d'organiser et d'administrer directement les programmes, les services et les organismes.

La mise en œuvre du concept de nation hôte pourrait se faire de différentes façons. Par exemple, la nation pourrait jouer un rôle prédominant et central dans la prestation des programmes et des services, au moyen d'institutions et d'organismes reflétant son identité, sa culture et ses traditions. Ou encore, à l'instar des autres collectivités de la nation, la collectivité urbaine pourrait affirmer son caractère distinctif au moyen de programmes et de services reflétant la diversité de ses membres.

La portée des activités de la nation hôte en milieu urbain serait sans doute déterminée par la composition de la collectivité urbaine. Si une proportion élevée de membres de la collectivité sont aussi des citoyens de la nation hôte, la nation pourrait jouer un rôle actif en offrant des services à ces citoyens et à d'autres autochtones de la région urbaine visée. Par exemple, comme le montre le tableau 7.4, une forte majorité (79%) des autochtones qui vivent à Halifax sont des Micmacs, et cette ville est située dans leur foyer national ancestral. Les données du tableau autorisent à croire que la nation micmaque serait incitée à intervenir activement à Halifax en qualité de nation hôte et à accepter comme l'une des siennes la collectivité autochtone de Halifax . On pourrait alors reconnaître que cette collectivité possède le même pouvoir inhérent de se gouverner que toute autre collectivité micmaque. Elle pourrait élire ses propres chefs, déléguer des représentants aux réunions de la nation micmaque et offrir ses propres programmes et services, à l'instar de toute autre collectivité micmaque reconnue.

En revanche, lorsque les citadins appartenant à la nation hôte sont peu nombreux, que leurs intérêts sont variés ou qu'ils sont résolus à former un gouvernement autonome adapté à toutes les traditions, il est possible qu'une nation soit peu encline à agir en qualité de nation hôte dans le milieu urbain. (La ville de Vancouver, par exemple, accueille plus de 35 nations différentes; voir le tableau 7.4).

TABLEAU 7.4 (partie une)
Population autochtone selon l'origine dans certaines régions métropolitaines de recensement, 1991

Nation	Halifax		Montréal		Québec City	
	#	%	#	%	#	%
Abénaquis	190	5,9				
Algonquian						
Algonquin			205	6,4		
Attikamek					30	2,5
Beaver	35	1,1				
Bella Coola						
Carrier						
Chippewyan						
Tsimshians de la côte						
Nation	**Halifax**		**Montréal**		**Québec City**	
	#	%	#	%	#	%
Comox						
Cree			155	4,8		
Dakota			35	1,1		
Delaware						
Dog Rib Rae						
Gitksan						
Haida						
Haisla						
Nation	**Halifax**		**Montréal**		**Québec City**	

	#	%	#	%	#	%
Halkomelem						
Han						
Heilshuk						
Huron-Wendat			370	11,5	590	49,2
Kutchin						
Kwakwa ka'wakw (Kwakiutl)						
Lillooet						
Mi'kmaq	590	79	485	15	95	7,9
Mohawk	50	6,7	1 095	33,9	25	2,1
Nation	**Halifax**		**Montréal**		**Québec City**	
	#	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Montagnais			465	14,4	425	35,4
Nisga'a						
Nootka						
Ojibwa	35	4,7	125	3,9		
Okanagan						
Onéidas						
Potawatomi						
Sarcee						
Sechelt						
Nation	**Halifax**		**Montréal**		**Québec City**	
	#	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Sekani						
Shuswap						
Siksika (Pieds-Noirs)			25	0,8		
Slavey						

Nation	Halifax		Montréal		Québec City	
	#	%	#	%	#	%
Salish des détroits						
Squamish						
Tahltan						
Thompson						
Tlingit						
Tsilhqot'n (Chilcotin)						
Tutchone						
Wuastukwiuks (Malécites)						
Divers[1]	90	12	75	2,3	45	3,8
Total[2]	**745**	**100**	**3 230**	**100**	**1 200**	**100**

TABLEAU 7.4 (partie deux)
Population autochtone selon l'origine dans certaines régions métropolitaines de recensement, 1991

Nation	Ottawa-Hull		Toronto		St,Catharines/ Niagara		Sudbury	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Abénaquis	30	1,1	25	0,5			60	3,1
Algonquian								
Algonquin	775	29	80	1,7	55	5,2	115	6
Attikamek								
Beaver								
Bella Coola								
Carrier			50	1,1				

Chippewyan								
Tsimshians de la côte								
Nation	**Ottawa-Hull**		**Toronto**		**St,Catharines/ Niagara**		**Sudbury**	
	#	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Comox								
Cree	315	12	460	9,7	25	2,4	140	7,3
Dakota			45	1				
Delaware			25	0,5				
Dog Rib Rae								
Gitksan								
Haida	45	1,7						
Haisla								
Nation	**Ottawa-Hull**		**Toronto**		**St,Catharines/ Niagara**		**Sudbury**	
	#	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Halkomelem			40	0,8				
Han								
Heilshuk								
Huron-Wendat	120	4,5	25	0,5				
Kutchin								
Kwakwa ka'wakw (Kwakiutl)								
Lillooet								
Mi'kmaq	265	9,9	245	5,2				
Mohawk	385	14,4	850	17,9	560	52,8	65	3,4
Nation	**Ottawa-Hull**		**Toronto**		**St,Catharines/ Niagara**		**Sudbury**	
	#	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**

Montagnais	45	1,7						
Nisga'a			40	0,8				
Nootka								
Ojibwa	460	17	2 615	55	305	28,8	1 479	76,8
Okanagan								
Onéidas			105	2,2	55	5,2		
Potawatomi			250	5,3				
Sarcee								
Sechelt								

Nation	**Ottawa-Hull**		**Toronto**		**St,Catharines/ Niagara**		**Sudbury**	
	#	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Sekani								
Shuswap								
Siksika (Pieds-Noirs)			30	0,6				
Slavey								
Salish des détroits								
Squamish								
Tahltan								

Nation	**Ottawa-Hull**		**Toronto**		**St,Catharines/ Niagara**		**Sudbury**	
	#	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Thompson								
Tlingit								
Tsilhqot'n (Chilcotin)								
Tutchone								
Wuastukwiuks (Malécites)	75	2,8	45	1				

Divers[1]	140	5,2	80	1,7	60	5,7	10	0,5
Total[2]	**2 675**	**100**	**4 755**	**100**	**1 065**	**100**	**1 925**	**100**

TABLEAU 7.4, (partie trois)
Population autochtone selon l'origine dans certaines régions métropolitaines de recensement, 1991

	Thunder Bay		Winnipeg		Regina		Edmonton	
Nation	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Abénaquis								
Algonquian							155	1,5
Algonquin								
Attikamek								
Beaver							75	0,7
Bella Coola								
Carrier							70	0,7
Chippewyan			75	0,5	45	0,8	360	3,5
Tsimshians de la côte							45	0,4
	Thunder Bay		**Winnipeg**		**Regina**		**Edmonton**	
Nation	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Comox								
Cree	620	18	3 400	25	3 935	67,3	6 395	63
Dakota			280	2	830	14,2	1 060	10
Delaware								
Dog Rib Rae							30	0,3
Gitksan							35	0,3

Haida							40	0,4
Haisla								
	Thunder Bay		**Winnipeg**		**Regina**		**Edmonton**	
Nation	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Halkomelem					30	0,5		
Han							30	0,3
Heilshuk								
Huron-Wendat								
Kutchin							105	1
Kwakwa ka'wakw (Kwakiutl)								
Lillooet								
Mi'kmaq			30	0,2			50	0,5
	Thunder Bay		**Winnipeg**		**Regina**		**Edmonton**	
Nation	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Mohawk			60	0,4			60	0,6
Montagnais								
Nisga'a								
Nootka								
Ojibwa	2 850	81	9 780	70	845	14,5	985	9,7
Okanagan								
Onéida								
Potawatomi								
Sarcee								
Sechelt								
	Thunder Bay		**Winnipeg**		**Regina**		**Edmonton**	
Nation	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Sekani								

Shuswap							30	0,3
Siksika (Pieds-Noirs)							305	3
Slavey							175	1,7
Salish des détroits								
Squamish								
Tahltan								
Thompson								
Tlingit								
	Thunder Bay		**Winnipeg**		**Regina**		**Edmonton**	
Nation	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Tsilhqot'n (Chilcotin)								
Tutchone								
Wuastukwiuks (Malécites)								
Divers[1]	40	1,1	105	0,8	45	0,8	175	1,7
Total[2]	3 500	100	13 790	100	5 845	100	10 165	100

TABLEAU 7.4, (partie quatre)
Population autochtone selon l'origine dans certaines régions métropolitaines de recensement, 1991

	Calgary		**Prince Albert**		**Victoria**		**Vancouver**	
Nation	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Abénaquis								
Algonquian							30	0,3
Algonquin							30	0,3
Attikamek								

Beaver								
Bella Coola							70	0,7
Carrier					60	1,8	340	3,2
Chippewyan	40	0,8	290	9,1			35	0,3
Tsimshians de la côte	30	0,6			60	1,8	400	3,8
	Calgary		**Prince Albert**		**Victoria**		**Vancouver**	
Nation	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Comox					30	0,9	170	1,6
Cree	1 270	24,9	2 505	78	65	2	1 050	9,8
Dakota	240	4,7	210	6,6			35	0,3
Delaware								
Dog Rib Rae							30	0,3
Gitksan	35	0,7			25	0,8	440	4,1
Haida					45	1,4	435	4,1
Haisla							60	0,6
	Calgary		**Prince Albert**		**Victoria**		**Vancouver**	
Nation	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Halkomelem	55	1,1			340	10	1 465	13,7
Han	50	1						
Heilshuk							420	3,9
Huron-Wendat								
Kutchin							30	0,3
Kwakwa ka'wakw (Kwakiutl)					240	7,4	610	5,7
Lillooet							270	2,5
Mi'kmaq	80	1,6					25	0,2
	Calgary		**Prince Albert**		**Victoria**		**Vancouver**	
Nation	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**

Mohawk	95	1,9			35	1,1	210	2
Montagnais								
Nisga'a					35	1,1	420	3,9
Nootka					370	11	295	2,8
Ojibwa	820	16,1	180	5,6	155	4,8	900	8,4
Okanagan							170	1,6
Onéida								
Potawatomi								
Sarcee	730	14,3						
Sechelt							65	0,6
	Calgary		**Prince Albert**		**Victoria**		**Vancouver**	
Nation	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Sekani							35	0,3
Shuswap	65	1,3			70	2,2	305	2,9
Siksika (Pieds-Noirs)	1 335	26,2					150	1,4
Slavey							25	0,2
Salish des détroits					1 460	45	130	1,2
Squamish					80	2,5	1 300	12,2
Tahltan	25	0,5					60	5,6
Thompson	25	0,5			45	1,4	330	3,1
Tlingit							25	0,2
	Calgary		**Prince Albert**		**Victoria**		**Vancouver**	
Nation	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Tsilhqot'n (Chilcotin)							45	0,4
Tutchone							60	0,6
Wuastukwiuks (Malécites)								
Divers[1]	140	2,8	15	0,5	180	5,5	30	0,3

Total[2]	5 100	100	3 200	100	3 260	100	10 680	100

Notes
1. Sont exclues les réserves où il n'y a pas eu de dénombrement. Les Premières nations comptant 20 personnes ou moins ont été regroupées dans la catégorie «Divers».

2. Il se peut que les totaux ne soient pas exacts à cause de l'arrondissage.

Source : Statistique Canada, Recensement de 1991, totalisations spéciales; Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Liste des bandes selon la nation, document inédit, 1991.

Le concept de nation hôte, relativement nouveau, est encore à l'état embryonnaire. La mise en œuvre de la fonction gouvernementale par l'intermédiaire d'une nation hôte peut se révéler un processus long et complexe. En outre, les membres d'autres nations autochtones vivant sur le territoire de la nation hôte pourraient considérer que l'approche adoptée par cette dernière pour la fonction gouvernementale ne reflète pas leurs aspirations, leur culture ou leurs valeurs. Il est possible, enfin, que l'approche de la nation hôte ait pour effet d'accroître la concurrence à l'égard des ressources limitées entre les autochtones citadins exerçant l'autonomie gouvernementale de manières différentes, ainsi que le nombre d'initiatives en milieu urbain vouées à la création d'organismes et à la prestation de programmes et de services.

Compte tenu de ces préoccupations, l'approche de la nation hôte aux fins de l'autonomie gouvernementale doit être considérée comme un moyen parmi d'autres d'intégrer tous les autochtones citadins dans un projet d'autonomie gouvernementale.

La fonction gouvernementale en milieu urbain par la nation métisse

Les mémoires à la Commission ont constamment fait valoir la nécessité de doter les Métis d'instances gouvernementales qui leur soient propres, et notamment de mettre en place en milieu urbain des initiatives spécifiques à leur intention. Le point de vue du Ralliement national des Métis à cet égard est le suivant:

[TRADUCTION] La nation métisse est convaincue qu'il faut établir pour la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale des institutions exclusives aux Métis et elle rejette catégoriquement les approches de l'autonomie gouvernementale en milieu urbain selon lesquelles les organismes s'occuperaient à la fois des Métis et des Indiens[106].

L'approche à l'exercice de la fonction gouvernementale en milieu urbain par la nation métisse pourrait être un élément de la vision élargie de l'autonomie gouvernementale de la nation métisse dans les milieux urbains et non urbains, qui prévoit une structure d'organes décisionnels locaux, régionaux, provinciaux et nationaux imbriqués. Les régions urbaines seraient représentées au sein des gouvernements métis par des collectivités métisses locales. Ces collectivités auraient un pouvoir décisionnel dans certains domaines. Leur gouvernement communautaire adapterait ses activités gouvernementales aux priorités et aux besoins des habitants de l'endroit. Ainsi, les collectivités métisses locales en milieu urbain pourraient exercer des fonctions différentes de celles de leurs homologues vivant dans des régions rurales.

Le président d'une collectivité locale urbaine serait membre de l'assemblée législative métisse provinciale dont la création a été proposée et y aurait droit de vote. Cette structure politique permettrait aux collectivités locales métisses de participer activement à la prise de décisions par le gouvernement métis. Suivant l'approche métisse, le gouvernement local jouerait un rôle dominant, notamment en milieu urbain.

Des organisations métisses provinciales ont aussi constitué un vaste réseau d'organismes pour la prestation de programmes et de services en matière de logement, de développement économique, d'éducation et d'aide à l'enfance et à la famille. Ces organismes demeureraient probablement au service des collectivités métisses des régions urbaines. Puisque les citoyens de ces régions (et des autres milieux) seraient représentés au sein des structures du gouvernement métis provincial, ils participeraient directement à la gestion globale de ces institutions affiliées.

Bref, les organes gouvernementaux métis du niveau local, qu'ils soient établis à l'intérieur ou l'extérieur d'une assise territoriale, auraient une vaste sphère de responsabilité englobant des domaines tels que l'éducation, la formation et l'emploi, le logement, les services sociaux, la justice, la santé

et le développement économique. Ils offriraient des programmes et des services organisés par le gouvernement métis provincial ou régional, par l'entremise d'institutions existantes ou futures, ou élaboreraient leurs propres programmes et services.

La fonction gouvernementale exercée par la nation métisse en milieu urbain présente au moins deux avantages: premièrement, elle donnerait son autonomie gouvernementale à un groupe autochtone qui en a été historiquement privé, d'une manière garantissant que sa culture ainsi que ses objectifs ne seraient pas submergés par ceux de groupes autochtones dont le plan d'action et le passé diffèrent des siens; deuxièmement, cette approche reçoit déjà un soutien considérable parmi les organisations métisses. Cependant, comme les autres approches de la fonction gouvernementale en milieu urbain fondées sur la nation, les initiatives métisses doivent aussi satisfaire les besoins et les intérêts des citadins; il faut donc veiller à ce qu'ils soient adéquatement représentés au sein des structures gouvernementales provinciales et nationales.

La fonction gouvernementale en milieu urbain par les nations signataires de traités

Suivant l'approche qu'ont les nations signataires de traités de l'exercice de la fonction gouvernementale en milieu urbain, c'est par l'intermédiaire de centres administratifs créés à cette fin que les citoyens des nations signataires d'un traité vivant en milieu urbain pourraient se prévaloir des services ou des droits prévus par leur traité. Ces centres leur offriraient un éventail de programmes et de services, sous un seul toit. Ils seraient sans aucun doute dotés d'une structure gouvernementale connexe, par exemple d'un organe de direction ou d'un conseil d'administration où siégeraient des représentants des nations signataires de traités participantes.

L'organisation et le fonctionnement des centres d'administration des services prévus en vertu des traités pourraient relever de plusieurs nations signataires d'un traité commun ou de traités différents. La nature précise des ententes conclues à cet égard pourrait être déterminée selon les caractéristiques démographiques et la représentation des différents groupes signataires de traités au sein du milieu urbain. Par exemple, comme le montre le tableau 7.5, les bénéficiaires du Traité 4 constituent 68,4% des Indiens inscrits vivant à Regina. Les nations d'origine de ces

bénéficiaires pourraient se regrouper afin d'établir un centre pour l'administration des services prévus en vertu du Traité 4. Dans une ville comme Winnipeg, où près de 25% de la population régie par traité est visée par le Traité 1, alors que ce sont d'autres traités qui s'appliquent au reste de cette population, on pourrait avoir davantage intérêt à établir un centre relevant de plusieurs nations signataires de traités. Ces centres relèveraient conjointement des nations signataires participantes.

TABLEAU 7.5
Population d'Indiens inscrits selon le traité dans certaines régions métropolitaines de recensement, 1991

Traité[1]	**Halifax**		**Toronto**		**Winnipeg**		**Regina**	
	#	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**	**#**	**%**
Mi'kmaq[2]	590	71						
Williams[3]			545	9,5				
Robinson-Huron								
Robinson-Superior								
Traité 1					3 885	24,8		
Traité 4							4 470	68,4
Traité 6								
Traité 7								
Autres traités [4]	160	19	3 885	68,2	9 465	60,4	950	14,5
Aucun traité[5]	15	1,8	330	5,8	380	2,4	310	4,7
Bande non précisée [6]	70	8,3	940	16,5	1 945	12,4	810	12,4
Total	835	100	5 700	100	15 675	100	6 540	100

TABLEAU 7.5
Population d'Indiens inscrits selon le traité dans certaines régions

métropolitaines de recensement, 1991 (suite)

Traité[1]	Edmonton		Calgary		Vancouver	
	#	%	#	%	#	%
Mi'kmaq[2]						
Williams[3]						
Robinson-Huron						
Robinson-Superior						
Traité 1						
Traité 4						
Traité 6	4 065	34,2				
Traité 7			2 140	38,5		
Autres traités [4]	5 535	46,6	2 380	42,8	2 610	21,3
Aucun traité[5]	580	5	515	9,3	7 890	64,2
Bande non précisée [6]	1 685	14,2	530	9,5	1 780	14,5
Total	11 865	100	5 565	100	12 280	100

Notes: Les personnes s'étant identifiées à une bande ou à une Première nation qui se trouve dans une région métropolitaine de recensement sont incluses dans les chiffres données pour les traités micmacs ou Williams selon le cas.

1. Personnes ayant dit appartenir à une bande ou à une Première nation sans être inscrites : Halifax, 15; Toronto, 255; Winnipeg, 65; Regina, 25; Edmonton, 135; Calgary, 25; Vancouver, 210.

2. Micmacs = traité conclu avant la Confédération.

3. Comprend les Torontois originaires de la bande Beausoleil et les Mississaugas of the New Credit.

4. «Autres traités» comprend les personnes ayant dit appartenir à une bande ou à une

Première nation dont le traité couvre une zone extérieure à la région métropolitaine en question.

5. «Aucun traité» désigne les bandes ou les Premières nations qui ne sont pas signataires d'un traité.

6. Il s'agit des personnes qui ont dit être inscrites en vertu de la Loi sur les Indiens mais sans préciser la bande ou la Première nation sur le questionnaire.

Source : Statistique Canada, Recensement de 1991, no 94-327 au catalogue, «Guide de l'utilisateur : Données sur les autochtones» et totalisations spéciales; Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Liste des bandes selon la nation, document inédit, 1991.

Cette approche reconnaît la mobilité des droits issus d'un traité et le maintien de l'appartenance à la nation d'origine, souhaitée par de nombreux autochtones citadins régis par traité. Le fait de conclure avec un seul organisme les accords relatifs à la prestation de programmes et de services pourrait éliminer les pratiques inefficaces attribuables à une prestation des services fragmentée et mal coordonnée. Cela permettrait également de mettre en évidence les modalités selon lesquelles le gouvernement fédéral s'acquitte de ses responsabilités à l'endroit des autochtones citadins régis par traité. Les lacunes que présente cette approche sont similaires à celles des autres approches fondées sur la nation. Elles se situent au plan de l'obligation de la nation de rendre des comptes à ses citoyens citadins et de la complexité sur le plan administratif lorsque plusieurs nations sont parties aux ententes conclues.

Il est possible pour différentes raisons que les approches de la fonction gouvernementale en milieu urbain fondées sur la nation d'origine ne répondent pas aux besoins des autochtones citadins. Comme l'ont signalé avec insistance des femmes autochtones dans leurs mémoires à la Commission, certains autochtones vivant en milieu urbain se sont détachés de leur nation d'origine. Des participants à la Table ronde nationale sur les préoccupations des populations urbaines autochtones ont déclaré, par exemple, que «des organisations autochtones prétendent représenter les autochtones des centres urbains mais ne leur rendent pratiquement pas compte de leurs agissements et ne leur permettent guère d'exprimer leurs opinions ou préoccupations[107]». Comme il ressort très clairement de mémoires présentés par de jeunes autochtones vivant en milieu urbain, il

est possible que des autochtones citadins s'identifient à leur ville plutôt qu'à leur nation d'origine.

La Commission se préoccupe du fait que la mise en œuvre des formes de gouvernement en milieu urbain fondées sur la nation puisse créer des divisions au sein de ces collectivités ou contrer les efforts déployés par de nombreux autochtones citadins pour créer un environnement respectueux de toutes les identités, les cultures, les valeurs et les priorités autochtones et qui s'y adapte. De plus, la réédification des nations sur lesquelles reposent ces modèles peut se révéler un processus long et exigeant. Certaines nations auront besoin de temps et de ressources pour se réorganiser et pour combler le fossé qui s'est creusé entre leurs citoyens vivant en milieu urbain et les autres. C'est pourquoi ces approches fondées sur la nation devraient être considérées comme un objectif à long terme. De toute évidence, les initiatives de mise en œuvre de la fonction gouvernementale en milieu urbain, comme celles de la nation métisse et de la nation siksika, sont néanmoins bien amorcées et les gouvernements devraient les appuyer pleinement. Il est vrai, d'autre part, que de nombreuses nations autochtones rejettent catégoriquement toutes les approches de l'autonomie gouvernementale qui sont de nature panautochtone. Dans ce cas, les approches fondées sur la nation représentent peut-être la seule option acceptable pour l'autonomie gouvernementale en milieu urbain.

Recommandations

La Commission recommande:

4.7.23

Que les nations entreprennent des initiatives de mise en œuvre de la fonction gouvernementale fondée sur la nation en milieu urbain lorsqu'elles sont aptes à assumer effectivement la responsabilité reliée à cette fonction pour ce qui concerne les besoins et les intérêts des autochtones citadins.

4.7.24

Que les citoyens citadins des nations autochtones soient pleinement consultés et qu'ils participent aux décisions concernant toutes les initiatives

de mise en œuvre de la fonction gouvernementale en milieu urbain menée par les nations.

4.7.25

Que les nations autochtones veillent à ce que les besoins et les intérêts de leurs citoyens citadins soient pris en compte et à ce qu'on mette en place des mécanismes garantissant la représentation de ces derniers au sein des structures politiques et des processus décisionnels de la nation.

4.7.26

Que les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux appuient pleinement les nations autochtones lorsqu'elles élaborent et mettent en œuvre des initiatives d'exercice de la fonction gouvernementale en milieu urbain.

5.4 Conclusion

Il existe de nombreuses façons d'améliorer la situation des autochtones citadins par des ententes portant sur l'exercice de la fonction gouvernementale en milieu urbain. La vitalité et les perspectives d'avenir des villes canadiennes s'en trouveront considérablement améliorées si l'on reconnaît et satisfait les aspirations des autochtones citadins au chapitre de l'autonomie gouvernementale en milieu urbain et si l'on améliore l'approche des institutions et des gouvernements canadiens à l'égard des questions qui préoccupent le plus ces autochtones.

Les ententes d'autonomie gouvernementale en milieu urbain constituent également des outils essentiels pour l'instauration de nouvelles relations entre autochtones et non-autochtones. À mesure que les autochtones citadins participeront davantage au processus décisionnel du gouvernement, qu'ils deviendront plus aptes à introduire des changements dans les domaines ayant une incidence directe sur leur vie et qu'ils acquerront la capacité d'instaurer des réformes fondamentales de longue portée, les anciens stéréotypes disparaîtront. Quelle que soit la forme que prendra l'autonomie gouvernementale dans les villes, nous sommes persuadés qu'elle se réalisera d'une manière à la fois méthodique et

raisonnable tout en répondant aux besoins et aux attentes des autochtones citadins. Il est d'une importance vitale que les gouvernements autochtones et non autochtones appuient activement la sensibilisation et la guérison des citadins de manière qu'ils disposent de l'information voulue sur les choix, les initiatives et les décisions se rapportant à la fonction gouvernementale afin de participer à sa mise en œuvre. Nous traitons de la sensibilisation du public de façon plus approfondie au chapitre 4 du volume 5.

6. Les populations urbaines et leurs conditions socio-économiques

Jusqu'à récemment, l'information sur les autochtones vivant en milieu urbain était très peu abondante. Les chiffres du recensement relatifs aux populations autochtones ont été établis d'après des questions portant sur l'origine ethnique et l'ascendance, pour lesquelles la définition de la notion d'origine et les directives à l'intention des répondants autochtones n'étaient pas uniformes[108]. Même ces données sont d'un usage limité aux fins de la détermination des besoins et de la planification des services et de l'autonomie gouvernementale pour les peuples autochtones, puisque l'origine et l'ascendance fournissent très peu d'indications au sujet de la demande potentielle de services adaptés sur le plan culturel et du désir de participer aux institutions autochtones; c'est dans la façon dont les personnes se perçoivent elles-mêmes que réside la véritable clé.

6.1 Enquête auprès des peuples autochtones

En 1991, Statistique Canada a mené une enquête postcensitaire d'envergure nationale portant sur les peuples autochtones. L'Enquête auprès des peuples autochtones (EPA), qui mettait l'accent sur la façon dont les répondants se présentent eux-mêmes, plutôt que sur leur ascendance[109], continuait de refléter la distinction entre milieu urbain, milieu rural et réserve qu'on retrouve traditionnellement dans les statistiques officielles. Cette distinction, créée et renforcée par les politiques des gouvernements non autochtones, ne tient pas compte du fait que de nombreux autochtones vivant en milieu urbain conservent des liens étroits avec leur collectivité d'origine[110]. Or, ces liens sont importants quand il s'agit d'explorer le contexte démographique pour les approches de

l'autonomie gouvernementale fondées sur la citoyenneté ou la fonction gouvernementale exercée sur les territoires ancestraux. En fin de compte, les données recueillies pour appuyer la recherche dans ce domaine ne devraient pas être structurées d'une manière qui perpétue des distinctions impropres sur le plan culturel. Bien qu'on puisse tirer du Recensement de 1991 certains renseignements sur la diversité des autochtones citadins, nous avons utilisé, par la force des choses, dans le présent chapitre les éléments géographiques correspondant aux catégories de Statistique Canada, à savoir milieu urbain, milieu rural et réserve.

6.2 La démographie des populations autochtones urbaines

La taille de la population urbaine actuelle

Selon l'EPA, la population autochtone (Premières nations, Inuit et Métis) totale se chiffrait à 720000 personnes en 1991. Près des deux tiers, soit 466400 autochtoes, vivaient hors réserve. Environ 320000 autochtones, c'est-à-dire 44,4% de la population autochtone totale, résidaient en milieu urbain (voir tableau 7.6).

Parmi les principaux groupes autochtones, les Indiens inscrits sont les plus nombreux en milieu urbain (148500), suivis des Métis (90000), des Indiens non inscrits (77800) et des Inuit (7 900). En ce qui concerne la proportion d'autochtones citadins au sein de chaque groupe, les Indiens non inscrits viennent en tête (69%), suivis de près par les Métis (65%), les Indiens inscrits (34%) et les Inuit (22%) (voir tableau 7.6).

TABLEAU 7.6
Lieu de résidence de la population s'identifiant comme autochtone, 1991 (chiffres rajustés)

	Ensemble des autochtones		**Indiens inscrits**		**Indiens non inscrits**		**Métis**		**Inuit**[1]	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%

En réserve	254 600	35	254 600	58	—[2]		—		—	
Hors-reserve	466 100	65	183 500	42	112 600	100	139 400	100	35 600	100
Total[3]	720 600	100	438 000	100	112 600	100	139 400	100	37 800	100
Milieu urbain	320 000	44	148 500	34	77 800	69	90 100	65	7 900	22
Milieu Rural	146 100	20	35 000	8	34 900	31	49 300	35	27 700	78

Notes: Étant donné que certains répondants se sont identifiés à plus d'un groupe, il se peut que la somme des populations vivant en réserve et hors réserve soit plus grande que le «total». Sont réputées vivre en milieu urbain les populations d'au moins 1 000 habitants ayant une densité d'au moins 400 personnes au kilomètre carré. Les chiffres donnés pour le milieu urbain et le milieu rural ne comprennent pas les réserves.

Il se peut que les totaux ne soient pas exacts à cause de l'arrondissage.

1. Un nombre de 95 000 a été ajouté aux chiffres de l'EPA pour tenir compte de la population des réserves où il n'y a pas eu de dénombrement, et du sous-dénombrement ailleurs.

2. Les chiffres bruts de l'EPA pour les Indiens non inscrits, les Métis et les Inuit des réserves étaient 3 600 (3,5 %), 4 535 (3,4 %) et 620 (1,7 %) respectivement. Les nombres étant petits, ils ont été ajoutés aux chiffres hors réserve.

3. Les chiffres rajustés hors réserve, milieu urbain et milieu rural pour les Inuit ont été obtenus en appliquant le pourcentage des Inuit citadins et ruraux de l'EPA

Source : M.J. Norris et coll., «Projections of the Population with Aboriginal Identity in Canada, 1991-2016», étude réalisée par Statistique Canada pour la CRPA, février 1995.

La migration

L'EPA a recueilli des données qui ont permis de mesurer les courants migratoires pour la période comprise entre 1986 et 1991 à l'égard de

quatre types d'emplacements géographiques: réserves; régions rurales non érigées en réserve; régions métropolitaines de recensement (RMR), essentiellement des régions urbaines comptant une population supérieure à 100000 habitants; et régions urbaines ne constituant pas une région métropolitaine de recensement, dont la population varie entre 1000 et 100000 habitants[111].

Les RMR urbaines ont enregistré une migration nette positive entre 1986 et 1991, mais les régions urbaines ne constituant pas une RMR et les régions rurales non érigées en réserve ont accusé un déficit migratoire. De plus, les réserves ont affiché une migration nette positive plus élevée en chiffres absolus que celle des RMR urbaines. L'analyse des flux migratoires entre chaque type d'emplacements montre que la population des RMR urbaines s'est accrue au détriment des plus petits centres urbains et des régions rurales non érigées en réserve, mais qu'elle a enregistré une perte nette par rapport aux réserves. Cependant, un pourcentage appréciable (20%) du flux vers les réserves est attribuable à des Indiens nouvellement inscrits depuis l'adoption du projet de loi C-31. À Winnipeg, Regina et Saskatoon, la proportion de la migration d'entrée en provenance des réserves et des régions rurales combinées a été plus forte que dans les RMR de l'Est et de l'Ouest, dont celles de Calgary et d'Edmonton, où les nouvelles arrivées se sont faites principalement au détriment d'autres RMR.

Les courants migratoires nets ont varié d'un groupe autochtone à l'autre. Ainsi, les Indiens inscrits ont donné lieu au plus important gain net pour les réserves, suivies des RMR, au détriment des petits centres urbains et des régions rurales. Les Indiens non inscrits constituaient la majorité des autochtones qui ont migré à Vancouver, à Victoria et dans les RMR de l'Est, mais on a aussi observé un important mouvement de ces Indiens des RMR vers les régions rurales. Pour la population d'Indiens non inscrits, il y a donc eu une forte augmentation nette dans les régions rurales et une faible augmentation dans les réserves et les grandes agglomérations urbaines. En ce qui concerne les Métis, les RMR ont enregistré le gain net le plus important, principalement au détriment des petits centres urbains. Les Métis représentaient une proportion variant de près d'un quart à un tiers des autochtones qui ont migré vers les différentes RMR de Winnipeg à Edmonton. Les régions rurales ont aussi affiché un gain net en ce qui a trait aux migrants métis en provenance des RMR et des petits centres

urbains. Enfin, l'exode des Inuit des régions rurales, principalement des collectivités du Nord, vers les petits centres urbains et les RMR a été très faible.

Dans l'ensemble, les agglomérations urbaines de plus de 100000 habitants ont affiché une migration nette positive pour chaque groupe autochtone; dans le cas des petits centres urbains, en revanche, la migration nette a été négative pour chaque groupe sauf les Inuit, pour lesquels on a observé un léger gain net. Même si les régions rurales ont enregistré un déficit migratoire, on a assisté à une migration considérable en provenance des régions urbaines vers les régions rurales dans le cas des Métis et des Indiens non inscrits.

Enfin, bien que la migration nette vers les régions urbaines ait été relativement faible en chiffres absolus, 29% de l'ensemble des autochtones citadins étaient en 1991 des migrants de fraîche date arrivant d'une autre région urbaine, d'une région rurale ou d'une réserve. Ce phénomène a d'importantes incidences dans les domaines du logement, de l'éducation, de l'emploi et de la formation et sur les types de services permettant d'apporter une aide efficace.

Projections

Exception faite des données sur les courants migratoires dérivées de l'EPA pour la période de cinq ans, on possède très peu d'informations sur les tendances historiques d'urbanisation parmi les groupes autochtones. Toutefois, des données dérivées d'une étude réalisée pour la Commission indiquent que la population autochtone vivant en milieu urbain s'est accrue de 55% au cours de ces dix années. La population urbaine non autochtone a augmenté d'à peu près 11% pendant la même période[112].

Compte tenu des courants migratoires dans les régions urbaines entre 1986 et 1991, tout porte à croire que la croissance démographique naturelle est devenue, dans l'urbanisation des autochtones, un élément plus important que la migration nette. L'augmentation observée peut aussi être attribuable en partie aux personnes qui ne se sont jamais présentées, comme autochtones avant 1985, mais qui ont été incitées à le faire après l'adoption du projet de loi C-31. Bon nombre des 80000 à 90000 Indiens pouvant s'inscrire aux termes du projet de loi C-31 vivaient en milieu

urbain.

On prévoit que la population autochtone totale passera d'environ 720000 en 1991 à plus d'un million d'ici 2016, en supposant que le taux de mortalité diminuera lentement et que le taux de fécondité continuera à baisser plus rapidement au cours de la période de projection. Compte tenu des tendances récentes dans les courants migratoires et de la croissance démographique naturelle, il est à prévoir que la population autochtone en milieu urbain augmentera de 43% d'ici 2016, pour s'élever ainsi à près de 457000 personnes. En proportion de la population autochtone totale, elle devrait cependant baisser de 44% en 1991 à 42% en 2016.

6.3 La composition des populations autochtones urbaines

Les dimensions des organismes créés à un endroit donné varieront nécessairement en fonction du nombre d'autochtones qui y vivent. Elles refléteront aussi la situation différente des habitants autochtones en ce qui touche l'accès qu'ils ont actuellement aux fonds et aux programmes publics ainsi que leurs aspirations à l'autonomie gouvernementale.

Ascendance et identité

L'ascendance et le groupe auquel les autochtones citadins déclarent appartenir ne coïncident pas. Dans 11 RMR étudiées, le pourcentage de personnes d'ascendance autochtone qui se sont aussi déclarées membres d'un groupe autochtone variait entre 15,2% à Montréal et 86,3% à Regina (voir tableau 7.7). Le nombre de répondants qui se sont présentés comme autochtones reflète des variations observées dans la façon dont les répondants s'identifient eux-mêmes. Parmi les RMR étudiées, Montréal, Halifax, Ottawa-Hull, Toronto et Victoria comptent une proportion relativement élevée de personnes d'ascendance autochtone qui ne se présentent pas elles-mêmes actuellement comme autochtones.

TABLEAU 7.7
Ascendance autochtone et identité autochtone dans certaines régions métropolitaines de recensement, 1991

RMR	Population ayant une ascendance autochtone[1]	Population s'identifiant comme autochtone	Population totale de la RMR s'identifiant comme autochtone
	Nbre	%	%
Halifax	6 710	17,7	0,4
Montréal	44 645	15,2	0,2
Ottawa-Hull	30 890	22,4	0,8
Toronto	40 040	35,5	0,4
Winnipeg	44 970	78,2	5,4
Regina	12 765	86,3	5,8
Saskatoon	14 225	83,8	5,7
Calgary	24 375	57,7	1,9
Edmonton	42 695	68,5	3,5
Vancouver	42 795	58,5	1,6
Victoria	10 215	43,4	1,6

Note

RMR = région métropolitaine de recensement.

1. Comprend les personnes qui ont signalé aussi bien une que plusieurs ascendances.

Source : Statistique Canada, Recensement de 1991, Enquête auprès des peuples autochtones, no 94-327 au catalogue.

Indiens d'Amérique du Nord

Pour examiner relativement aux autochtones les questions touchant la fonction gouvernementale, le développement social et économique ainsi que la prestation de services en milieu urbain, il faut comprendre la composition des populations des Premières nations dans le contexte du statut juridique, de l'appartenance à une bande, de l'adhésion à un traité et de l'appartenance à une nation. L'appartenance à une bande, par exemple, entraîne certains droits et privilèges, comme le droit de vote aux élections de la bande, sur les questions relevant de la compétence du conseil de

bande et sur le droit de résider dans la réserve.

Les Indiens d'Amérique du Nord inscrits en vertu de la Loi sur les Indiens constituent le plus important groupe d'autochtones citadin (voir tableau 7.6). Les 50490 Indiens vivant en milieu urbain qui se sont réinscrits en vertu du projet de loi C-31 forment plus du tiers de ce groupe.

Dans de nombreuses RMR, la grande majorité des Indiens inscrits sont membres d'une bande. Toutefois, certains n'ont pas déclaré appartenir à une bande ou à une Première nation. C'est la RMR de Winnipeg qui a enregistré le nombre le plus élevé à cet égard (1945), suivie de celles de Vancouver, d'Edmonton et d'Ottawa-Hull.

La répartition des autochtones en ce qui concerne l'adhésion à un traité et l'appartenance à une nation en milieu urbain pourrait avoir une incidence considérable sur les approches à l'autonomie gouvernementale. L'étude des membres des Premières nations vivant dans 10 régions urbaines données n'a révélé aucune constante en ce qui a trait à l'adhésion à un traité (voir tableau 7.5). Dans quatre régions (Halifax, Sudbury, Regina et Prince Albert), une majorité d'habitants membres d'une Première nation appartenaient aux bandes signataires d'un traité visant le territoire dont fait partie la ville. Dans quatre autres (Thunder Bay, Winnipeg, Edmonton et Calgary), de 25% à 43% d'entre eux se trouvaient dans le même cas. À Vancouver, à l'autre extrême, 64% des habitants membres d'une Première nation ont déclaré appartenir à une bande ou à une Première nation non signataire d'un traité, ce qui reflète l'absence générale de traités en Colombie-Britannique.

La répartition des nations d'origine varie aussi beaucoup d'une région urbaine à l'autre (voir tableau 7.4). Il y a une prédominance de Micmacs parmi les habitants de Halifax membres d'une Première nation. On compte à Regina et à Edmonton une majorité de Cris. À Sudbury, Thunder Bay, Winnipeg et Toronto, ce sont les Ojibwas qui sont les plus nombreux. Toutefois, dans d'autres villes, notamment Montréal, Vancouver et Calgary, on observe une plus grande diversité de nations d'origine.

Métis

Les quelque 90000 Métis citadins constituent 28% des autochtones vivant

en milieu urbain. La proportion d'autochtones se présentant eux-mêmes comme Métis varie entre 10,1% à Toronto et 46,9% à Saskatoon. Leur nombre va de 345 à Victoria à 13 515 à Edmonton. Les Métis sont quantitativement et proportionnellement plus nombreux dans les villes des Prairies, mais on trouve aussi de nombreux Métis dans les villes de l'Est et en Colombie-Britannique.

Indiens non inscrits

On estime que les 78000 Indiens d'Amérique du Nord non inscrits en vertu de la Loi sur les Indiens qui vivaient dans une région urbaine en 1991 (voir tableau 7.6) formaient environ 24% de l'ensemble de la population autochtone urbaine. On possède peu d'informations quant à leur appartenance à une communauté d'origine; dans le Recensement de 1991, quelques Indiens non inscrits ont déclaré appartenir à une bande ou à une Première nation. Bien que l'incidence de cet important groupe sur les questions d'autonomie gouvernementale, le développement social et économique et la prestation de services ne soit peut-être pas évidente, il s'agit manifestement d'un élément hétérogène de plus dans la composition des populations autochtones en milieu urbain.

Inuit

On estime à quelque 8400 le nombre d'Inuit qui vivaient en milieu urbain en 1991, soit 2,6% de l'ensemble de la population autochtone urbaine. Seulement 1850 vivaient dans une RMR; c'est dans les régions urbaines du Nord telles que Yellowknife, Iqaluit et Happy Valley-Goose Bay que se trouvaient les autres.

6.4 Les conditions démographiques, sociales et économiques

L'EPA de 1991 a recueilli des données sur différentes caractéristiques démographiques et socio-économiques. Bien que ces données fassent ressortir la pauvreté de la majorité des autochtones citadins, cette population n'est pas homogène et les autochtones sont représentés dans toutes les couches socio-économiques. Toutefois, nombre d'entre eux se trouvent dans une situation difficile. (À moins d'indication contraire, les

données socio-économiques sont fondées sur les chiffres de l'EPA, non rajustés en fonction du sous-dénombrement, car il est impossible d'obtenir de l'information sur les caractéristiques socio-économiques de la population non dénombrée.)

Le sexe

C'est depuis longtemps que les femmes sont surreprésentées au sein de la population autochtone en milieu urbain. En 1991, les femmes représentaient 56% des Indiens inscrits d'Amérique du Nord vivant en milieu urbain; chez les Indiens non inscrits et les Métis citadins, la proportion de femmes était de 51% (voir tableau 7.1). Seuls les Inuit de sexe masculin étaient plus nombreux que les femmes à vivre en milieu urbain.

La prédominance des femmes parmi les populations autochtones urbaines est en partie attribuable aux raisons qui incitent ces dernières à s'installer ailleurs que dans une réserve. Ce sont d'ordinaire des considérations touchant le logement et la famille plutôt que des éléments d'ordre financier. D'autres recherches indiquent que les femmes sont plus susceptibles de s'installer dans une région urbaine en tant que chefs de famille et qu'elles ont besoin de services différents de ceux que requièrent les hommes, qui migrent le plus souvent à titre de personnes seules[113].

L'âge

Les autochtones citadins sont nettement plus jeunes que la population urbaine en général (voir tableau 7.1). En effet, 37% des femmes ont moins de 15 ans, comparativement à 20% au sein de la population non autochtone. De même, la proportion de personnes appartenant au groupe de 15 à 24 ans est de 20% parmi les femmes autochtones citadines, contre seulement 14% chez les non-autochtones de sexe féminin. Enfin, seulement 5% des femmes autochtones citadines ont plus de 55 ans, contre 20% pour la population urbaine non autochtone.

L'utilisation des langues autochtones

De nombreux participants aux audiences de la Commission se sont dits très inquiets de la disparition de la culture et des langues autochtones. Les

données recueillies par l'EPA viennent confirmer leurs inquiétudes (voir le tableau 7.1 ainsi que les chapitres 5 et 6 du volume 3). À peine 18% environ des autochtones citadins âgés de 15 ans ou plus ont déclaré pouvoir parler une langue autochtone; pour les Métis et les Indiens non inscrits, cette proportion est plus faible encore, soit 11% et 5,6% respectivement. Près des trois quarts des autochtones citadins qui n'avaient jamais parlé une langue autochtone ont exprimé le désir d'en apprendre une.

L'éducation

D'après les données de l'EPA, les autochtones citadins sont en général moins instruits que leurs homologues non autochtones (voir tableau 7.1). Même si le pourcentage d'autochtones citadins titulaires d'un diplôme universitaire est de deux à quatre fois plus élevé que chez les autochtones des réserves ou des régions rurales, il atteint à peine 4%, en comparaison de 13% pour la population urbaine non autochtone. Il existe également un écart considérable en ce qui touche les diplômes d'études secondaires et les certificats de qualification professionnelle: 13% des autochtones citadins en sont titulaires, contre 19% dans le cas des non-autochtones. C'est seulement parmi les titulaires d'un certificat ou d'un diplôme d'études postsecondaires non universitaires que l'écart diminue à 15% pour les autochtones citadins contre 16% pour les non-autochtones.

Les caractéristiques de la population active

Des études antérieures portant sur les autochtones donnaient à penser que ceux-ci, à la longue, s'intégreraient à la population active et bénéficieraient de la mobilité économique. Ces hypothèses ont été remises en question par des études réalisées dans les années 70 et 80 montrant qu'il est difficile d'atteindre la prospérité en milieu urbain et infirmant l'idée selon laquelle le passage du temps et une familiarisation croissante avec le milieu urbain favoriseraient l'intégration des autochtones citadins au marché du travail[114].

En 1991, dans les milieux urbains, le taux d'activité parmi les autochtones se rapprochait du taux enregistré à cet égard par les non-autochtones. Cependant, le taux de chômage était au moins deux fois plus élevé dans le cas des autochtones (voir tableau 7.1).

On observe un écart considérable entre différentes RMR et entre différents groupes autochtones au sein d'une RMR donnée en ce qui touche le taux d'activité et le taux de chômage. Néanmoins, les données globales indiquent que nous n'avons guère de raisons d'être optimistes quant à la situation des autochtones en milieu urbain dans le domaine de l'emploi. Les écarts considérables observés entre les régions urbaines et les groupes autochtones donnent aussi à penser que les initiatives visant à favoriser l'emploi doivent être ciblées à l'échelle locale.

Le revenu

Compte tenu de la situation de nombreux autochtones citadins par rapport au marché du travail, il n'est pas étonnant que leur revenu annuel moyen (de toutes provenances) soit de 33% inférieur à celui des non-autochtones vivant en milieu urbain (voir tableau 7.1). En moyenne, le revenu annuel global des autochtones citadins se chiffrait à 16560$, en comparaison de 24876$ dans le cas des non-autochtones.

La population autochtone qui ne fréquente aucun établissement scolaire et travaille 40 semaines ou plus par an réussit beaucoup mieux dans les régions urbaines que dans les réserves ou les régions rurales. Ainsi, le revenu annuel moyen des autochtones des RMR s'élève à 25375$, contre 20109$ pour ceux des réserves. Toutefois, il demeure de plus de 36% inférieur à celui des non-autochtones des RMR, qui se chiffre à 34602$.

La pauvreté

La pauvreté est très répandue chez les autochtones vivant en milieu urbain. Ainsi, dans la catégorie de revenus de toutes provenances inférieurs à 10000$ par an, la proportion d'autochtones s'élève à 35% contre 26% dans le cas des non-autochtones (voir tableau 7.1).

La situation est encore plus sombre si l'on tient compte du «seuil de la pauvreté», ou seuil de faible revenu, défini par Statistique Canada. D'après les données du Recensement de 1991 sur le revenu des ménages autochtones dans certaines RMR, plus de 60% des ménages autochtones de Winnipeg, de Regina et de Saskatoon avaient un revenu inférieur au

seuil de faible revenu. La situation était encore pire dans le cas des familles monoparentales ayant à leur tête une femme; de 80% à 90% de ces ménages avaient un revenu se situant au-dessous du seuil de la pauvreté. Dans les autres RMR, de 40% à 76% de ces ménages étaient dans le même cas[115].

Le logement

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a récemment mené une étude pour déterminer si les ménages autochtones en milieu urbain avaient un «besoin impérieux» de logement, selon un indice portant sur la qualité, la taille et le prix abordable des logis[116]. On a constaté que 33% des ménages autochtones en milieu urbain éprouvaient en 1991 un besoin impérieux de logement, comparativement à 17% dans le cas des ménages non autochtones.

Le prix constitue le problème prédominant. En effet, dans toutes les RMR de Winnipeg à Victoria, les frais de logement de 4 ménages autochtones sur 10 dépassaient 30% de leur revenu. Dans au moins 8 RMR sur 11, les frais de logement d'au moins 60% des familles monoparentales ayant à leur tête une femme dépassaient cet indice d'accessibilité. En fait, les familles monoparentales constituaient près du tiers des ménages autochtones aux prises avec un problème de prix inabordable; les ménages d'une seule personne et les ménages comptant deux parents et un ou plusieurs enfants constituaient respectivement le tiers et 18% de ces ménages.

Comparaison des populations migrantes et non migrantes

Le sexe Entre 1986 et 1991, on a observé une prédominance de femmes dans la migration vers tous les types de régions, en particulier, vers les régions urbaines; elles constituaient environ 58% de ces migrants (voir tableau 7.2). L'EPA a aussi révélé qu'une femme sur cinq vivant en milieu urbain avait déménagé au cours des 12 mois précédant.

Les raisons du déménagement

Sans s'attacher avec précision aux raisons qui ont incité les autochtones à

s'installer dans les régions urbaines, l'étude Clatworthy s'est intéressée aux raisons qui les ont amenés en général à migrer vers les endroits autres que les réserves (voir tableau 7.3). Plus de 30% des migrants ont invoqué des raisons d'ordre familial. L'accès à l'emploi et l'amélioration à l'égard du logement ont été invoqués par 20% des répondants dans chaque cas. Enfin, 8% ont fait état de raisons liées à la communauté et 5% ont affirmé qu'ils avaient été contraints de déménager.

Les femmes ont été proportionnellement beaucoup plus nombreuses que les hommes à mentionner des raisons liées à la communauté et considérablement moins nombreuses à citer l'accès à l'emploi. Apparemment, plus de femmes que d'hommes ont déménagé pour des raisons qui ne sont pas d'ordre financier. D'ailleurs, ce résultat coïncide avec la situation financière des femmes autochtones qui ont migré vers les RMR.

La situation de famille

Les personnes vivant en couple et les parents seuls constituaient plus de 48% des migrants et les enfants, 35%[117]. Les familles monoparentales formaient 12% de la population ayant migré vers les RMR entre 1986 et 1991. Quant aux personnes seules, elles représentaient 16% de tous les migrants et 19% de ceux qui ont migré vers les RMR. On comptait parmi les migrants une proportion d'enfants plus faible que chez les non-migrants, ce qui donne à penser que les familles migrent en général à une étape antérieure de leur formation.

Les caractéristiques socio-économiques

Parmi les autochtones qui ont migré vers les RMR, 62% étaient titulaires d'un diplôme d'études secondaires ou avaient fait des études postsecondaires, contre 50% dans le cas des non-migrants et 66% dans celui de la population non autochtone[118]. Dans les petits centres urbains, à peine 55% des migrants et 35% des non-migrants environ étaient titulaires d'un diplôme d'études secondaires ou supérieures.

Les autochtones, hommes ou femmes, qui ont migré vers les régions urbaines sont en général plus actifs sur le marché du travail que ceux qui n'ont pas migré. Dans les RMR, le taux d'activité parmi les non-migrants et

les femmes migrantes autochtones a été le même que pour les non-autochtones, tandis que les migrants autochtones de sexe masculin ont affiché un taux d'activité supérieur. Cependant, les migrants n'ont pas réussi aussi bien que les non-migrants. Le taux de chômage était plus élevé parmi les migrants des deux sexes. Et le taux de chômage pour les autochtones citadins était en général deux fois et demie plus élevé que pour la population non autochtone.

En moyenne, les migrants autochtones qui ne fréquentaient pas l'école et travaillaient à plein temps dans les RMR ont touché un revenu d'emploi légèrement supérieur à celui des non-migrants, mais inférieur de plus de 26% à celui de leurs homologues non autochtones.

La situation financière désespérée des femmes autochtones chefs de famille monoparentale était pire encore parmi celles qui avaient migré vers les RMR. Dans 9 RMR sur 11, plus de 60% des familles monoparentales ayant à leur tête une femme se situaient au-dessous du seuil de la pauvreté. À Regina et à Saskatoon, la situation des familles migrantes comptant deux parents était légèrement meilleure: c'est 50% d'entre elles qui étaient au-dessous du seuil de faible revenu défini par Statistiques Canada.

6.5 Conclusion

Dans la présente section, nous avons eu recours aux données disponibles pour décrire les principales conditions démographiques, sociales et économiques des autochtones vivant en milieu urbain, en insistant particulièrement sur les régions métropolitaines.

La population autochtone urbaine a enregistré entre 1981 et 1991 une croissance très rapide, soit 55% comparativement à 11% pour les citadins non autochtones. Même si l'on prévoit que la croissance ne sera pas aussi rapide à l'avenir qu'elle l'a été de 1981 à 1991, la population autochtone urbaine devrait passer de 320000 à 457000 entre 1991 et 2016, soit une augmentation de 43% sur 25 ans. Pour les besoins des politiques et des programmes, il est essentiel de se rappeler que les citadins représentaient 44% de la population autochtone totale en 1991.

La diversité, qui constitue une autre caractéristique majeure de la population autochtone urbaine, aura une incidence considérable sur les formes que prendront l'autonomie gouvernementale, les institutions et les organismes de prestation des services en milieu urbain. En particulier, on ne peut prévoir de quelle façon les autochtones citadins se définiront à l'avenir et comment ils s'organiseront en vue d'exercer l'autonomie gouvernementale. La Commission estime important que l'on recueille les renseignements pertinents et a formulé un certain nombre de recommandations à cet égard au chapitre 3 du volume 2.

Enfin, l'information présentée dans la présente section met en évidence la pauvreté des autochtones citadins, leur taux de dépendance élevé et leur situation défavorisée sur le marché du travail, ainsi que les difficultés particulières avec lesquelles sont aux prises les femmes autochtones vivant en milieu urbain. Par ailleurs, les caractéristiques socio-économiques varient grandement d'une région urbaine à l'autre et les autochtones de régions différentes ont des priorités et des besoins distincts. Leurs aspirations et leur capacité d'envisager et de mettre en œuvre l'autonomie gouvernementale varieront aussi.

Ces éléments donnent à penser que, même si certaines initiatives doivent mettre l'accent sur la prestation d'un secours immédiat, d'autres exigent des stratégies de planification et de mise en œuvre à plus long terme. La capacité variable des populations autochtones citadines indique aussi qu'il faut communiquer l'information, les stratégies et l'expérience en matière de fonction gouvernementale de sorte que chacune des collectivités puisse bénéficier de ces renseignements lorsqu'elle formule ses propres approches à l'autonomie gouvernementale et à la prestation de services et à en porter seule le fardeau.

7. Conclusion

Les autochtones vivant en milieu urbain sont confrontés à de nombreux défis, notamment, et ce n'est pas le moindre, celui de préserver leur identité culturelle à titre d'autochtones. Certains en arrivent à être pris au piège entre deux mondes, incapables de trouver une place dans leur culture autochtone ni dans la culture de la société dominante. D'autres réussissent à intégrer ces deux mondes et continuent d'adhérer fermement aux valeurs traditionnelles tout en vivant et en travaillant en milieu urbain.

Dans le présent chapitre, nous avons examiné des moyens de préserver et de renforcer l'identité autochtone dans les régions urbaines.

L'afflux d'autochtones dans les villes canadiennes est un phénomène relativement récent. La politique gouvernementale, élaborée à l'origine principalement pour prendre en charge les autochtones dans les collectivités autochtones, n'a pas suivi l'évolution de la situation. La politique a évolué d'une manière fragmentaire, sans coordination; elle comporte des lacunes et engendre des conflits au chapitre des compétences et des responsabilités. Les autochtones citadins en ont subi les conséquences sur le plan social (taux de chômage élevé, faibles salaires, etc.) et sur le plan culturel (racisme systémique et fragilisation ou disparition de l'identité autochtone). Une telle combinaison peut être mortelle. Nous avons proposé un certain nombre de recommandations visant à mettre fin à la confusion entourant la compétence et à favoriser une approche sensée et concertée à la politique touchant les autochtones en milieu urbain. Nous nous sommes inspirés dans une large mesure des témoignages et des idées qu'ils nous ont présentés.

Les autochtones souhaitent trouver en milieu urbain des organismes qui reflètent les valeurs autochtones. Comme nous l'avons vu, cela implique souvent la création ou le renforcement d'institutions dirigées par les autochtones. La population autochtone urbaine veut aussi pouvoir vivre sa culture et ses traditions. Et, à l'instar des autochtones d'ailleurs, ceux des régions urbaines souhaitent accéder à l'autodétermination. Nous avons proposé un certain nombre de mécanismes qui permettraient d'exercer la fonction gouvernementale dans les régions urbaines.

Les autochtones ont toujours attaché une grande importance au territoire et à leur terre natale. Ceux qui vivent dans les régions urbaines du Canada ne font pas exception. Pour certains, la terre qui se trouve sous le béton est leur territoire. D'autres choisissent de quitter leur terre natale pour différentes raisons, que ce soit pour les études, le travail ou une possibilité qui s'offre à eux. Quoi qu'il en soit, rien n'oblige les autochtones à se défaire de leur identité lorsqu'ils franchissent les limites de la ville. L'identité n'est pas un élément superficiel. Comme nous l'ont dit les autochtones, elle réside dans le sang, dans le cœur et dans la tête. On la porte avec soi, partout où l'on va.

Notes:

* Les citations tirées de la transcription des audiences publiques de la Commission sont identifiées ainsi: nom de l'intervenant et de son organisme le cas échéant, suivi du lieu et de la date d'audience.

1 Larry Krotz, Urban Indians: The Strangers in Canada's Cities, Edmonton, Hurtig Publishers, 1980, pp. 10-11.

2 Conseil national des autochtones du Canada, Decision 1992: Background and Discussion Points for the First Peoples Forums, Ottawa, 1992, p. 10.

3 Voir généralement Terry Goldie, Fear and Temptation: The Image of the Indigene in Canadian, Australian and New Zealand Literatures, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1989.

4 Debi Spence, «Rebuilding the Spirit of the Urban Aboriginal Under Class: Leading Aboriginal People to Self-Government», mémoire présenté à la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA), 1993, p. 9. Voir Un mot au sujet des sources en début de volume.

5 Le seuil de faible revenu correspond au revenu nécessaire pour répondre aux besoins de base (tout autre revenu est considéré comme un revenu disponible). Les seuils varient selon la taille de la famille, le degré d'urbanisation et le lieu géographique et sont mis à jour chaque année en fonction de la variation de l'indice des prix à la consommation.

6 John W. Berry, «Aboriginal Cultural Identity», étude réalisée pour la CRPA, 1993. Voir Un mot au sujet des sources en début de volume.

7 Ces cercles ont eu lieu à Victoria (deux séances), à Inuvik (deux séances), à Saskatoon, à Winnipeg (deux séances), à Québec et à Halifax (deux séances). Les résultats sont résumés dans Kathleen E. Absolon et R. Anthony Winchester, «L'identité culturelle chez les autochtones citadins: Rapport de synthèse des cercles de réflexion», étude réalisée pour la

CRPA, 1994.

8 Propos d'Etah, jeune fille vivant dans les rues de Vancouver, cités dans Lauri Gilchrist et R. Anthony Winchester, «K-aptitipis -e-pimohteyahk: Vancouver, Winnipeg et Montréal», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

9 Absolon et Winchester, «L'identité culturelle», mentionné à la note 7.

10 Absolon et Winchester, «L'identité culturelle», Inuvik.

11 Absolon et Winchester, «L'identité culturelle», Québec.

12 Absolon et Winchester, «L'identité culturelle», Inuvik.

13 Absolon et Winchester, «L'identité culturelle», Winnipeg.

14 Aboriginal Youth Council of Canada, «Aboriginal Youth in Crisis», mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. 24.

15 Absolon et Winchester, «L'identité culturelle», mentionné à la note 7, Halifax.

16 Absolon et Winchester, «L'identité culturelle», Saskatoon.

17 Absolon et Winchester, «L'identité culturelle», Halifax.

18 Absolon et Winchester, «L'identité culturelle», Victoria.

19 Absolon et Winchester, «L'identité culturelle», Saskatoon.

20 Absolon et Winchester, «L'identité culturelle», Winnipeg.

21 Kathleen E. Absolon et R. Anthony Winchester, «Urban Perspectives Cultural Identity Project, Victoria Report: Case Studies of 'Sonny' and 'Emma'», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

22 Ian Chapman et Don McCaskill, The Ontario Federation of Friendship

Centres: Case Studies on Native Management, Peterborough, Université Trent, Programme de gestion et de développement économique autochtones, 1990.

23 Absolon et Winchester, «L'identité culturelle», mentionné à la note 7, Saskatoon.

24 Absolon et Winchester, «Urban Perspectives», mentionné à la note 21.

25 CRPA, *Les peuples autochtones vivant en milieu urbain*: Rapport de la Table ronde nationale sur les préoccupations des populations urbaines autochtones, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1993, p. 17.

26 Re term 'Indian', [1939] R.C.S. 104 à la p. 121; [1939] 2 D.L.R. 417 à la p. 433.

27 Voir Bradford W. Morse et John Giokas, «Les Métis sont-ils visés par le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867?» dans *L'autonomie gouvernementale des autochtones*: Questions juridiques et constitutionnelles, Ottawa, CRPA, 1995, p. 159.

28 Robert Mitchell, procureur général et ministre responsable du Secrétariat aux affaires indiennes et métisses de la Saskatchewan, «Submission of the Province of Saskatchewan to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», mémoire présenté à la CRPA, 11 mai 1993, p. 5.

29 Bradford W. Morse, «Government Obligations, Aboriginal Peoples and Section 91(24)» dans Aboriginal Peoples and Government Responsibility: Exploring Federal and Provincial Roles, sous la direction de David Hawkes, Ottawa, Carleton University Press, 1989, p. 71.

30 Mitchell, «Submission of the Province of Saskatchewan», mentionné à la note 28, pp. 5-6.

31 Voir Dick c. La Reine, [1985] 2 R.C.S. 309 aux pp. 326 à 328; Kruger c. La Reine, [1978] 1 R.C.S. 104 à la p. 115; R. c. Alphonse, [1993] 5 W.W.R. 401 aux pp. 415 à 417 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique).

32 Voir les arrêts mentionnés à la note 31. Voir aussi Four B Manufacturing c. Travailleurs unis du vêtement, [1980] 1 R.C.S. 1031 à la p. 1048; Douglas Sanders, «The Constitution, the Provinces and Aboriginal Peoples» dans Governments in Conflict? Provinces and Indian Nations in Canada, sous la direction de J. Anthony Long, Menno Boldt et Leroy Little Bear, Toronto, University of Toronto Press, 1988, pp. 155-156; Patrick Macklem, «First Nations Self-Government and the Borders of the Canadian Legal Imagination» (1991) 36 Revue de droit de McGill 382.

33 Natural Parents c. Superintendent of Child Welfare (1975), 60 D.L.R. (3d) 148; Four B. Manufacturing.

34 Mitchell c. Bande indienne Peguis, [1990] 2 R.C.S. 85 à la p. 109, sous la plume du juge en chef Dickson; voir aussi CRPA, *Partenaires au sein de la Confédération*: Les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1993, p. 33.

35 La stratégie du gouvernement de l'Ontario est fondée sur le rapport final de l'Aboriginal Family Healing Joint Steering Committee, For Generations to Come: The Time is Now, septembre 1993, et sur Ministère de la Santé de l'Ontario, Nouvelles Directions: La politique ontarienne de santé applicable aux Autochtones, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1994.

36 Voir Morse, «Government Obligations», mentionné à la note 29, pp. 71-72. La création, en 1938, de 12 établissements métis en Alberta représentait une exception notable à cette règle générale. Cette mesure a garanti à beaucoup de Métis et d'Indiens non inscrits de la province une assise territoriale et des mécanismes d'autonomie gouvernementale locale. Voir The Metis Population Betterment Act, 1940, S.A. 1940, c. 6. À l'heure actuelle, il y a huit établissements métis.

37 Voir le Rapport du Comité d'examen de l'aide sociale [de l'Ontario], Transitions, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1988; First Nations' Project Team Report, Social Assistance Legislation Review, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1992; K.A. (Kim) Scott, «La politique de financement des services à la personne destinés aux autochtones» dans CRPA, *Sur le chemin de la guérison*: Rapport de la Table ronde nationale sur la santé et les questions sociales, Ottawa,

Approvisionnements et Services, 1993, pp. 92 à 111.

38 Ministère de la Santé de l'Alberta, Strengthening the Circle: What Aboriginal Albertans Say About Their Health, Edmonton, 1995, p. 5.

39 Sanders, «The Constitution, the Provinces and Aboriginal Peoples», mentionné à la note 32, pp. 160 à 162.

40 Voir First Nations Circle on the Constitution, Commissioners' Report, To The Source, Ottawa, Assemblée des Premières nations, 1992.

41 Voir CRPA, *Les peuples autochtones vivant en milieu urbain*, mentionné à la note 25.

42 Assemblée législative du Manitoba, Debates and Proceedings, no 1, 26 novembre 1992, p. 5.

43 Mitchell, «Submission of the Province of Saskatchewan», mentionné à la note 28, p. 5.

44 Voir Glenn Drover et Allan Moscovitch, «Inequality and Social Welfare» dans Inequality: Essays on the Political Economy of Social Welfare, sous la direction de Allan Moscovitch et Glenn Drover, Toronto, University of Toronto Press, 1981.

45 John H. Hylton, «The Case for Aboriginal Self-Government: A Social Policy Perspective» dans Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues, sous la direction de John H. Hylton, Saskatoon, Purich Publishing, 1994, p. 36; John D. O'Neil, «La politique de santé autochtone du siècle prochain» dans CRPA, *Sur le chemin de la guérison*, mentionné à la note 37, pp. 32 à 37.

46 Par exemple, [TRADUCTION] «67% des membres des Premières nations en Ontario (soit 54% de la population des réserves ont constamment enregistré au cours des 20 dernières années un taux de dépendance à l'égard des programmes sociaux [...] supérieur à 20%». Voir First Nations' Project Team Report, Social Assistance Legislation Review, mentionné à la note 37.

47 Voir généralement David C. Hawkes et Allan M. Maslove, «Fiscal Arrangements for Aboriginal Self-Government» dans Aboriginal Peoples and Government Responsibility: Exploring Federal and Provincial Roles, sous la direction de D.C. Hawkes, Ottawa, Carleton University Press, 1989, pp. 93 à 138; Robin Boadway, La répartition constitutionnelle des pouvoirs vue sous l'angle économique, étude réalisée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1992.

48 L.R.C. 1985, c. 6, art. 8 à 13.

49 Voir Finlay c. Canada (Ministre des Finances), [1993] 1 R.C.S. 1080; Margot E. Young, «Starving in the Shadow of the Law: A Comment on Finlay v. Canada (Minister of Finance)» dans Forum constitutionnel, vol. 5, no 2, hiver 1994, p.
31.

50 Chiffres calculés à partir des données figurant dans Thomas J. Courchene, Social Canada in the Millennium: Reform Imperatives and Restructuring Principles, Toronto, Institut C.D. Howe, 1994, p. 153.

51 Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.), [1991] 2 R.C.S. 525.

52 Voir Loi d'exécution du budget 1995, L.C. 1994-1995, c. 17, parties IV et V, art. 31 et 48.

53 Hylton, «The Case for Aboriginal Self-Government», mentionné à la note 45, p. 39. Voir CRPA, *Les peuples autochtones vivant en milieu urbain*, mentionné à la note 25, pp. 7-8.

54 Commission de l'équité fiscale de l'Ontario, Une fiscalité équitable dans un monde en perpétuel changement, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1993, pp. 61-62.

55 Brian Slattery, «Understanding Aboriginal Rights» (1987) 66 Revue du Barreau canadien 727 à la p. 776 (sans les notes).

56 Hawkes et Maslove, «Fiscal Arrangements», mentionné à la note 47, p.

57 Des groupes autochtones ont essayé, sans succès, de faire valoir devant les tribunaux britanniques que les obligations découlant des traités signés avant et après la Confédération incombaient toujours à la Couronne impériale. Voir R. c. Secretary of State (Foreign and Commonwealth Affairs), [1982] 2 All E.R. 118 (Cour d'appel).

58 Voir R. c. Secretary of State, à la p. 135, sous la plume du juge Kerr, et à la p. 142, sous la plume du juge May; voir généralement Alan Pratt, «The Fiduciary Relationship and Aboriginal Governance: Protection and Non-Interference», document de travail préparé pour la CRPA, 1995.

59 Voir Liquidators of the Maritime Bank of Canada c. Receiver-General of New Brunswick, [1892] A.C. and Privy Council 437 aux pp. 441-442; Hodge c.R. (1883), 9 A.C. and Privy Council 117 à la p. 132.

60 Voir Morse, «Government Obligations», mentionné à la note 29, p. 83; Pratt, «The Fiduciary Relationship», mentionné à la note 58.

61 Les programmes de promotion sociale assurent un traitement différentiel de façon à promouvoir le concept d'égalité. Voir Rapport de la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1984, pp. 2-3.

62 Voir Dick, à la p. 326, et Kruger, à la p. 110, tous deux mentionnés à la note 31.

63 Voir Morse, «Government Obligations», mentionné à la note 29, p. 88; Bryan Schwartz, First Principles, Second Thoughts: Aboriginal Peoples, Constitutional Reform and Canadian Statecraft, Montréal, Institut de recherches politiques, 1986.

64 C'est ce que nous avons remarqué dans trois des quatre études de cas sur les sociétés d'habitation autochtones en milieu urbain, que la Commission a réalisées. Ces quatre études de cas sont les suivantes: MEwS Corporation (Stan Wilcox), «Urban Aboriginal Housing Project, Case Study: Gabriel Housing Corporation», 1993; H.P. Consultants, «Skigin-

Elnoog Housing Corporation: Case Study», 1993; George W. Miller, «Inuit Non-Profit Housing Corporation of Ottawa: A Case Study», 1993; Obonsawin-Irwin Consulting, «A Case Study of Urban Native Housing Inc. of Hamilton», 1993.

65 Voir CRPA, *Les peuples autochtones vivant en milieu urbain*, mentionné à la note 25, p. 95.

66 CRPA, *Les peuples autochtones vivant en milieu urbain*.

67 Voir aussi CRPA, *Par-delà les divisions culturelles*: Un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1996.

68 Louis Bordeleau, vice-président, Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec, Transcription des audiences de la Commission royale sur les peuples autochtones (ci-après Transcription des audiences de la CRPA), Montréal, 27 mai 1993.

69 CRPA, *Les peuples autochtones vivant en milieu urbain*, mentionné à la note 25, pp. 17-18.

70 Gilchrist et Winchester, ««K-apt-itipis -e-pimohteyahk», mentionné à la note 8.

71 Jason Thomas, All Nations Youth Council, Transcription des audiences de la CRPA, Prince George (Colombie-Britannique), 1er juin 1993.

72 Linda Clarkson, «A Case Study of the Aboriginal Council of Winnipeg as an Inclusive Status-Blind Urban Political Representative Organizaiton», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

73 Statistique Canada, «1 - Incapacité; 2 - Logement», Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, no 89-535 au catalogue, Ottawa, 1994, et totalisations spéciales. Le terme «incapacité» est défini comme toute réduction ou absence (résultant d'une déficience) de la capacité d'exécuter une activité de la manière ou dans la plénitude considérée comme normale pour un être humain. Voir aussi le chapitre 5 du volume 3.

74 Ted Harvey et Don McCaskill, Evaluation of the National Friendship Centres Program: Final Report, Ottawa, Secrétariat d'État, 1988.

75 Conseil national des autochtones du Canada, «The Urban Circle: Needs and Attitudes of Natives», mémoire présenté à la CRPA, 1993.

76 Association nationale des centres d'amitié, «Final Report to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», rapport présenté à la CRPA dans le cadre du Programme d'aide financière aux intervenants (PAFI), 1993.

77 Association nationale des centres d'amitiés, «Final Report».

78 Affaires indiennes et du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires, Budget des dépenses, Partie III, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1995, p. 2-62. Voir aussi SPR Associates, An Evaluation of the Cultural/Education Centres Program, Ottawa, MAINC, 1988.

79 Absolon et Winchester, «L'identité culturelle», mentionné à la note 7, Halifax.

80 CRPA, «Urban Workshop, Health and Wellness III», Table ronde nationale sur les préoccupations des populations urbaines autochtones, Edmonton, 21 au 23 juin 1992, transcription non révisée.

81 Aboriginal Women's Council (Colombie-Britannique), «Traditional Self-Governement, Economic Development and Aboriginal Women», mémoire présenté à la CRPA, 1992, p. 43.

82 Voir Darlene Hall, Ikwe Widdjiitiwin, Transcription des audiences de la CRPA, Winnipeg (Manitoba), 23 avril 1992.

83 Voir Jackie Adam, Transcription des audiences de la CRPA, Port Alberni (Colombie-Britannique), 20 mai 1992.

84 Voir Vicki English-Currie, Transcription des audiences de la CRPA, Calgary (Alberta), 26 mai 1993; Melanie Omeniho, présidente, Women of

the Metis Nation, Transcription des audiences de la CRPA, Edmonton (Alberta), 15 juin 1993; Indian Homemakers' Association of B.C. (IHABC), «A Quest for Self-Determination by First Nations Women», mémoire présenté à la CRPA, 1993.

85 IHARBC, «Quest for Self-Determination», pp. 38-39.

86 Voir par exemple Jeanne Guillemin, Urban Renegades: The Cultural Strategy of American Indians, New York, Columbia University Press, 1975; Evelyn J. Peters, Native Households in Winnipeg: Strategies of Co-Residence and Financial Support, document de travail no 5, Winnipeg, Institute for Urban Studies, Université de Winnipeg, 1984.

87 Obonsawin-Irwin Consulting, «Aboriginal Self-Determination: The Role of Aboriginal Housing Initiatives», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

88 Voir Carol Croxon, directrice, Ojibway Family Resource Centre, Transcription des audiences de la CRPA, North Bay (Ontario), 10 mai 1993; Ronnie Leah, professeur de sociologie, Université de Lethbridge, Transcription des audiences de la CRPA, Lethbridge (Alberta), 24 mai 1993; Luanna Dawn Harper, commissaire à la jeunesse pour la journée, Transcription des audiences de la CRPA, Toronto (Ontario), 3 novembre 1992; Doris Young, présidente fondatrice, Indigenous Women's Collective, Transcription des audiences de la CRPA, Winnipeg (Manitoba), 22 avril 1992. Voir aussi CRPA, *Les peuples autochtones vivant en milieu urbain*, mentionné à la note 25.

89 Margaret King, Saskatoon Urban Treaty Indians, Transcription des audiences de la CRPA, Saskatoon (Saskatchewan), 28 octobre 1992.

90 Vicki English-Currie, «Native Women's Issues», mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. 4.

91 Louis Bordeleau, Centre d'entraide autochtone de Senneterre, Transcription des audiences de la CRPA, Val-d'Or (Québec), 1er décembre 1992.

92 Fédération canadienne des municipalités, «Municipalities and Aboriginal

Peoples in Canada», mémoire PAFI présenté à la CRPA à Montréal, 1er décembre 1993.

93 Fédération canadienne des municipalités, «Municipalities and Aboriginal Peoples», p. 43.

94 Dans sa présentation devant la Commission le 3 novembre 1993, le Conseil national des autochtones du Canada (qui s'appelle désormais le Congrès des peuples autochtones) a formulé quatre suggestions en vue de l'exercice de la fonction gouvernementale en milieu urbain: 1) la création de nouvelles bandes autochtones citadines, en vertu de la Loi sur les Indiens; 2) des communautés autochtones de quartier; 3) des gouvernements panautochtones; 4) des organismes autochtones indépendants. La Commission est d'avis que la mise sur pied d'un gouvernement autochtone reposant sur le principe de la communauté d'intérêts urbaine permettrait de répondre aux besoins que ces modèles visent à satisfaire. Voir Conseil national des autochtones du Canada, «The First Peoples Urban Circle: Choices for Self-Determination, Book I, The National Perspective», mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. 43.

95 Certaines organisations fondées sur le statut comme le Winnipeg First Nations Council et la Winnipeg Region of the Manitoba Metis Federation ont, jusqu'à présent, préféré s'associer avec des organisations provinciales de Premières nations ou de la nation métisse.

96 Certaines organisations sont d'avis que cette forme d'autonomie gouvernementale en milieu urbain serait le résultat logique des efforts déployés par les organismes de services autochtones sans but lucratif qui existent actuellement dans les régions urbaines. Voir par exemple Clarkson, «A Case Study», mentionné à la note 72, et Conseil national des autochtones du Canada, «The First Peoples Urban Circle», mentionné à la note 94, p. 26. Notons par ailleurs que certaines organisations autochtones œuvrant en milieu urbain ne se voient pas jouer ce rôle. Voir par exemple Larry Soldier, Ma-Mow-We-Tak Friendship Centre, Transcription des audiences de la CRPA, Thompson (Manitoba), 1er juin 1993; Thomas K. Dockstader, N'Amerind Friendship Centre, Transcription des audiences de la CRPA, London (Ontario), 11 mai 1993.

97 Clarkson, «A Case Study».

98 Conseil national des autochtones du Canada, «The First Peoples Urban Circle», mentionné à la note 94.

99 Cité dans Conseil national des autochtones du Canada, «The First Peoples Urban Circle: Choices for Self-Determination», tome 2, «Legal and Jurisdictional Solutions», mémoire présenté à la CRPA, 1993, p. 46. Voir aussi Association nationale des centres d'amitié, «Final Report», mentionné à la note 76; CRPA, *Les peuples autochtones vivant en milieu urbain*, mentionné à la note 25.

100 Cet argument a été avancé dans les exposés de Sylvia Maracle et de Wayne Helgason à un atelier sur l'autonomie gouvernementale en milieu urbain. Voir Evelyn J. Peters (dir.), Aboriginal Self-Government in Urban Areas, compte-rendu d'un atelier, 25 et 26 mai 1994, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen's, 1994.

101 Terry Mountjoy, «Regina Perspectives on Aboriginal Self-Government» dans Peters (dir.), Aboriginal Self-Government in Urban Areas, p. 150.

102 New Brunswick Aboriginal Peoples Council, «Aboriginal Self-Government Within the Province of New Brunswick», étude réalisée pour la CRPA, 1994.

103 CRPA, *Les peuples autochtones vivant en milieu urbain*, mentionné à la note 25, p. 19. Voir aussi Margaret King, Saskatoon Urban Treaty Indians, Transcription des audiences de la CRPA, Saskatoon (Saskatchewan), 28 octobre 1992.

104 Andrew Bear Robe, «The Historical, Legal and Current Basis for Siksika Nation Governance, Including Its Future Possibilities Within Canada», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

105 Voir, par exemple, Conseil des Indiens du Yukon, Accord-cadre définitif, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1993; Assembly of Manitoba Chiefs, «Planning Change, A Report to the Fifth Annual Assembly of Manitoba Chiefs and Submission to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», mémoire présenté à la CRPA, 1993; Saskatchewan Federation of Indian Nations, «First Nations Self Government, A special

Report», étude réalisée pour la CRPA, 1993.

106 Marc LeClair, «Métis Self-Government Origins and Urban Institutions», étude réalisée pour la CRPA, 1993. Voir aussi Ernie Blais, président, Manitoba Metis Federation, Transcription des audiences de la CRPA, Winnipeg (Manitoba), 2 juin 1993; Ralliement national des Métis, «The State of Research and Opinion of the Metis Nation of Canada», mémoire présenté à la CRPA; Metis Family and Community Justice Services, «Metis Self-Government in Saskatchewan», étude réalisée pour la CRPA, 1995; Manitoba Metis Federation, (The Pas Region), «Metis Self-Governance in Urban Manitoba», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

107 CRPA, *Les peuples autochtones vivant en milieu urbain*, mentionné à la note 25, p. 63.

108 Les indications concernant la définition de l'origine et certaines directives particulières à l'intention des répondants autochtones ont beaucoup changé au fil des ans. Voir Gustave Goldman, «The Aboriginal Population and the Census: 120 Years of Information — 1871 to 1991», mémoire présenté à la 22e Conférence générale sur la population de l'Union internationale pour l'étude scientifique de la population, Montréal (Québec), 24 août 1993.

109 Contrairement au Recensement, l'EPA mettait l'accent sur la façon dont les répondants s'identifiaient eux-mêmes. L'échantillon se composait d'environ 135000 personnes ayant indiqué sur le questionnaire du Recensement qu'elles étaient d'origine autochtone ou avaient le statut d'Indien inscrit au sens de la Loi sur les Indiens. Les personnes choisies pour l'EPA ont alors été invitées à préciser si elles s'identifiaient à un groupe autochtone ou si elles avaient le statut d'Indien inscrit. Dans l'affirmative, on leur demandait de répondre au reste du questionnaire.

110 P. Falconer, «Urban Indian Needs: Federal Policy Responsibility and Options in the Context of the Talks on Aboriginal Self-Government», document de travail, Winnipeg, 1985; Peters (dir.), Aboriginal Self-Government in Urban Areas, mentionné à la note 100.

111 Les données et les résultats de l'analyse sur les courants migratoires sont tirés d'une étude réalisée pour la CRPA et la SCHL par Stewart

Clatworthy, «The Migration and Mobility Patterns of Canada's Aboriginal Population». La catégorie «réserves» comprend les réserves en milieu urbain. Les régions urbaines ne constituant pas une RMR ont une population inférieure à 100000 habitants; elles correspondent à la définition d'«urbain» utilisée aux fins du Recensement (soit les régions qui comptent 1000 habitants ou plus et ont une densité de 400 personnes au kilomètre carré).

112 Don Kerr, Andy Siggner et Jean-Pierre Bourdeau, «Canada's Aboriginal Population, 1981-1991: A Summary Report», étude réalisée pour la CRPA, 1995.

113 Clatworthy, «Migration and Mobility Patterns», mentionné à la note 111.

114 Yngve Georg Lithman, The Community Apart: A Case Study of A Canadian Reserve Community, Winnipeg, University of Manitoba Press, 1984; Kathleen A. Mooney, «Urban and Reserve Coast Salish Employment: A Test of Two Approaches to the Indian's Niche in North America» dans Journal of Anthropological Research, vol. 32 no 4, hiver 1976, pp. 390 à 410; Stewart Clatworthy, «Patterns of Native Employment in the Winnipeg Labour Market», étude réalisée pour l'Institute of Urban Studies, Université de Winnipeg, Winnipeg, 1981.

115 Clatworthy, «Migration and Mobility Patterns», mentionné à la note 111, tableau 35.

116 Ark Research Associates, «Les conditions de logement des peuples autochtones du Canada, 1991», étude réalisée pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Ottawa, 1995.

117 Données sur la situation de famille tirées de Clatworthy, «Migration and Mobility Patterns», mentionné à la note 111.

118 Données sur les caractéristiques socio-économiques tirées de Clatworthy, «Migration and Mobility Patterns».

Annexe A: Liste des recommandations du volume 4

Chapitre 2 — Les femmes

La Commission recommande:

4.2.1

Que le gouvernement du Canada soutienne financièrement les organisations de femmes autochtones, y compris les groupements en milieu urbain, pour qu'elles puissent:

a) accroître leurs capacités de recherche et leur participation à toutes les étapes du débat devant conduire à la conception et à la mise en place de mécanismes d'autonomie gouvernementale;

b) participer pleinement à tous les aspects de l'édification des nations, y compris à l'élaboration de critères d'attribution de la citoyenneté et de mécanismes d'appel s'y rattachant.

4.2.2

Que les gouvernements et les organisations autochtones permettent aux femmes autochtones de participer à part entière et dans une juste proportion à la direction de tous les établissements de santé et de guérison autochtones.

4.2.3

Que les gouvernements autochtones et les organismes de planification ayant pour mandat d'élaborer de nouvelles structures de service dressent, en collaboration avec les organisations de femmes, la liste des services, des organisations et des réseaux existants, pour qu'on puisse s'appuyer sur les acquis et assurer une continuité dans les efforts entrepris.

Chapitre 3 — Les anciens

La Commission recommande:

4.3.1

Que les gouvernements autochtones, fédéraux, provinciaux et territoriaux reconnaissent le rôle primordial que jouent les anciens grâce aux connaissances traditionnelles qu'ils possèdent, dans la réédification des nations autochtones et de leurs institutions, afin d'assurer l'autodétermination et le mieux-être des autochtones. Cette reconnaissance devrait se traduire concrètement par les mesures suivantes:

a) faire participer les anciens à l'élaboration, à la planification et au contrôle des activités d'édification de la nation et de création d'institutions;

b) s'assurer que les connaissances des anciens et des anciennes sont prises en considération comme il se doit, dans la mise en œuvre de ces activités;

c) rétribuer les anciens conformément aux pratiques culturelles en vigueur et en veillant à rendre hommage à leur savoir-faire et à leur apport;

d) favoriser l'organisation de rassemblements et l'établissement de réseaux permettant aux anciens de partager leur savoir et leur expérience avec leurs pairs et d'envisager des façons d'appliquer les connaissances traditionnelles à des questions actuelles;

e) apporter des modifications à la réglementation de certaines institutions non autochtones qui excluent toute participation des anciens, en raison de leur âge.

4.3.2

Qu'on sollicite la participation des anciens à l'élaboration et à la mise en œuvre de toutes les politiques concernant la préservation et la protection des lieux sacrés. Dans les cas où des conseils de cogestion seraient constitués, les anciens devraient en faire partie.

4.3.3

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux:

a) reconnaissent le droit des autochtones d'accéder aux terres publiques dans le but de cueillir des herbes, des plantes et autres remèdes traditionnels, lorsque l'exercice de ce droit ne va pas à l'encontre de la réglementation en vigueur;

b) consultent les gouvernements autochtones en vue de l'élaboration de lignes directrices concernant l'exercice de ce droit.

Chapitre 4 — La quête d'appartenance des jeunes

La Commission recommande:

4.4.1

Que des centres pour les jeunes soient créés dans les réserves et dans les collectivités — y compris dans les villes — là où le nombre le justifie. Les centres culturels en place devraient créer une section destinée aux jeunes et leur donner accès à des programmes culturels et récréatifs.

4.4.2

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux appuient financièrement des initiatives communautaires de campements pour les jeunes autochtones où seraient favorisées:

a) les activités culturelles rapprochant les jeunes des anciens par l'acquisition de compétences et de savoirs traditionnels;

b) une vie saine (counselling, bonne forme physique et nutrition);

c) les interactions sociales positives entre jeunes autochtones de différentes nations et jeunes non autochtones.

4.4.3

Que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministre d'État (Condition physique et Sport amateur), forme et finance un conseil consultatif autochtone des sports et des loisirs, qui serait chargé de conseiller — en consultation avec des organismes sportifs et récréatifs régionaux, provinciaux et territoriaux — les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones sur la meilleure façon de répondre aux besoins des autochtones (y compris les citadins) en matière de sports et de loisirs.

4.4.4

Que le conseil consultatif autochtone des sports et des loisirs encourage les initiatives:

a) axées sur la collectivité et les besoins qu'elle aura elle-même identifiés; les programmes devraient être élaborés ou modifiés par la collectivité pour répondre à ses besoins;

b) durables — par opposition aux tournois et aux autres activités ponctuelles;

c) susceptibles de renforcer les capacités dans les domaines du leadership, de la programmation et de l'entraînement.

4.4.5

Que les ministres responsables des sports et des loisirs soient conviés à une réunion durant l'année qui suivra la parution du présent rapport, afin de discuter de l'organisation du conseil consultatif autochtone en matière de sports et de loisirs, et que des jeunes et des spécialistes autochtones — concepteurs de programmes récréatifs et sportifs, coordonnateurs, administrateurs et chercheurs — soient invités à prendre part aux discussions.

4.4.6

Que des projets de construction d'habitations en coopération, fondés sur le modèle d'Habitat for Humanity, soient lancés dans les collectivités

autochtones afin de remédier aux problèmes de logement, de fournir des emplois aux jeunes et de les familiariser avec les métiers de la construction.

4.4.7

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux élaborent et adoptent, sous la direction du ministre d'État à la Jeunesse et en étroite consultation avec les jeunes autochtones et leurs organisations, un cadre stratégique pancanadien complet qui guidera les initiatives et les programmes destinés aux jeunes autochtones.

4.4.8

Que les grands thèmes autour desquels s'articuleront les programmes rattachés à la politique pancanadienne sur les jeunes autochtones soient les suivants: l'éducation, la justice, la santé et la guérison, le sport et les loisirs, et les programmes de soutien en milieu urbain.

a) L'éducation, dans son sens le plus large, doit figurer au nombre des priorités. Les efforts doivent se multiplier pour élaborer des programmes adaptés qui valorisent la culture autochtone. Les initiatives dans le domaine de l'éducation pourraient s'inspirer du concept de la pédagogie critique, méthode d'enseignement qui se sert de l'expérience de l'élève comme tremplin pour l'amener à approfondir son analyse et sa compréhension du monde environnant.

b) La justice et le système correctionnel ont une profonde incidence sur la vie des jeunes. Il faudrait réorienter les programmes existants et concevoir de nouveaux programmes propres à favoriser la réintégration des jeunes autochtones dans la collectivité en adoptant des méthodes qui tiennent compte de leur culture.

c) Dans le domaine de la santé et de la guérison, les interventions doivent répondre aux besoins spécifiques des jeunes autochtones, en particulier sous le rapport du counselling et du soutien.

d) Le sport et les loisirs doivent faire partie intégrante de la politique sur les jeunes autochtones. Il faut accroître les ressources consacrées aux

installations et aux programmes dans ce domaine. Il faut aussi former plus de gens à la coordination des activités sportives et récréatives pour les jeunes autochtones. Le monde du sport — les athlètes et leurs supporters — peut favoriser l'interaction entre autochtones et non-autochtones.

e) Les jeunes autochtones vivant en milieu urbain ont besoin de programmes innovateurs qui les aident à combler le fossé entre leur milieu traditionnel et le milieu urbain et qui les soutiennent dans leurs choix de vie.

4.4.9

Que tous les gouvernements s'unissent pour atteindre les objectifs suivants dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique pancanadienne sur les jeunes autochtones: participation des jeunes à tous les échelons, développement du leadership, développement économique et renaissance culturelle, participation des jeunes à l'édification de la nation, et épanouissement culturel et spirituel.

4.4.10

Que le gouvernement fédéral finance la tenue d'une conférence biennale qui réunirait les délégués des jeunes autochtones et les représentants invités des organisations gouvernementales et non gouvernementales dans le but:

a) de passer en revue les progrès réalisés au cours des 24 mois précédents, compte tenu des objectifs de la politique pancanadienne sur les jeunes autochtones;

b) de définir au besoin les priorités des politiques et des programmes à venir.

Chapitre 5 — Les Métis

La Commission recommande:

4.5.1

Que la négociation politique de nation à nation ou sur une base analogue soit la méthode privilégiée pour la résolution des questions touchant les Métis.

4.5.2

Que toute personne

a) qui se présente elle-même comme Métisse et

b) qui est acceptée comme telle par la nation métisse à laquelle elle désire être rattachée, en fonction des critères et des modalités déterminés par la nation **soit reconnue comme membre de cette nation pour les négociations de nation à nation et en tant que Métisse à cette fin.**

4.5.3

Que le gouvernement du Canada:

a) reconnaisse que le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* s'applique aux Métis et fonde ses lois, ses politiques et ses programmes sur cette reconnaissance;

ou

b) collabore avec les gouvernements provinciaux concernés et avec les représentants des Métis à la formulation et à la promulgation d'une modification constitutionnelle précisant que le paragraphe 91(24) s'applique aux Métis. S'il ne désire prendre ni l'une ni l'autre de ces mesures, que le gouvernement du Canada, au moyen d'un renvoi constitutionnel, demande à la Cour suprême du Canada, de statuer sur l'application du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* aux Métis.

4.5.4

Que les modifications constitutionnelles se rapportant aux établissements

métis de l'Alberta, mentionnées à l'article 55 de l'Accord de Charlottetown et formulées aux articles 12 et 23 de l'ébauche du texte juridique du 9 octobre 1992, soient, pour l'essentiel, promulguées le plus rapidement possible par l'action conjointe du Parlement et du gouvernement du Canada ainsi que de la législature et du gouvernement de l'Alberta.

4.5.5

Que, dans la mise en œuvre des recommandations de la Commission sur l'éducation des autochtones, une grande attention soit accordée à la sauvegarde et au rayonnement des cultures métisses distinctes. Les mesures pour atteindre cet objectif pourraient comprendre, selon le cas:

a) la consultation avec les anciens de la communauté métisse au moment de la planification des programmes d'enseignement;

b) l'établissement et le soutien au moyen des fonds publics d'écoles métisses séparées lorsque le nombre le justifie;

c) l'aide à l'accès aux études postsecondaires pour les Métis;

d) la création d'un collège ou d'une faculté d'études métisses et de chaires d'enseignement, de bourses et de programmes d'études métisses;

e) l'aménagement de résidences dans les établissements d'enseignement postsecondaire afin de créer un milieu accueillant aux étudiants métis.

4.5.6

Que, au moment de mettre en œuvre les recommandations formulées dans le volume 3, tous les gouvernements et organismes compétents tiennent compte de la situation particulière de la culture et des langues métisses.

Les gouvernements et les organismes privés devraient collaborer avec les représentants métis agréés sur les mesures pour préserver, développer et faire étudier les éléments de la culture métisse, y compris:

a) les langues autochtones, en vue d'encourager et d'aider les Métis à

apprendre les langues autochtones avec lesquelles leurs ancêtres ont été historiquement en contact;

b) le michif, en vue d'appliquer, en collaboration avec les Métis et au moyen de fonds publics, des mesures spéciales, pour empêcher la disparition du michif et d'encourager et d'appuyer les recherches et l'enseignement du michif;

c) l'histoire et la culture des Métis, au moyen d'une aide financière à l'appui de la recherche et des publications pour faire connaître l'histoire et la culture de la nation métisse de l'Ouest, en faisant appel à diverses formes de communication telles que l'imprimé, la radio, la télévision, le cinéma, le théâtre et d'autres modes d'expression;

d) les lieux historiques, en vue d'établir des centres culturels et historiques métis d'envergure dans les lieux historiques importants, comme Batoche et La Fourche à Winnipeg, dont la propriété et l'exploitation seraient confiées à des représentants métis;

e) les objets historiques, en vue de rapatrier des collections publiques et privées les objets qui revêtent une importance particulière pour les Métis pour qu'ils puissent être présentés dans des lieux appropriés administrés par les Métis.

4.5.7

Que les gouvernements du Canada et des provinces et territoires concernés soient disposés à céder, par la voie de négociations avec chaque nation reconnue du peuple métis, des assises territoriales, dont le nombre, la superficie, l'emplacement et la qualité seront suffisants pour permettre la réalisation des aspirations sociales, culturelles, politiques et économiques légitimes de la nation.

4.5.8

Que les gouvernements du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta

a) reconnaissent immédiatement que le droit accordé par la *Loi*

constitutionnelle de 1930 aux «Indiens» de ces provinces de chasser, de piéger et de pêcher à des fins de subsistance en toute saison sur les terres inoccupées de la Couronne et sur les autres terres auxquelles ils ont un droit d'accès s'applique à toutes les personnes métisses de ces provinces;

b) consultent les chefs de la nation métisse pour déterminer qui peut être reconnu comme une personne métisse à ces fins;

c) accordent le même droit aux Indiens non inscrits résidant dans les provinces des Prairies une fois qu'ils auront démontré leur ascendance autochtone selon la méthode équitable qui sera prescrite;

d) accordent le même droit aux autochtones résidant à l'extérieur des provinces des Prairies, à moins qu'il n'ait été éteint par une mesure d'extinction exécutoire et, que ce droit soit étendu, lorsqu'il y a lieu, aux eaux publiques.

4.5.9

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux

a) soient disposés à conclure des accords provisoires d'utilisation des terres avec les nations métisses pendant que les négociations territoriales sont en cours;

b) soient disposés, lorsqu'il y a lieu, à envisager des accords d'utilisation des terres de plus longue durée avec les nations métisses, éventuellement en association avec d'autres intérêts autochtones ou privés.

4.5.10

Que les gouvernements du Canada et des provinces et territoires concernés

a) soient disposés à négocier immédiatement avec les représentants métis appropriés (de même que, le cas échéant, avec d'autres gouvernements autochtones) la manière dont sera reconnue l'autonomie gouvernementale

des Métis par les autres gouvernements et les modalités d'intégration et d'aide dans un but d'autosuffisance financière;

b) cherchent indépendamment et rapidement à régler les autres aspects de l'autonomie gouvernementale qui ne dépendent pas des facteurs relatifs à l'assise territoriale, même s'il est approprié qu'une partie de ces négociations se déroule dans le contexte des négociations sur l'assise territoriale de la nation.

Chapitre 6 — Le Nord

La Commission recommande:

4.6.1

Que les Dénés du Denendeh (Territoires du Nord-Ouest) aient la possibilité de négocier en qualité de nation les nouvelles ententes politiques au sein du Denendeh.

4.6.2

Qu'une commission des traités soit créée à la demande des communautés dénées qui souhaitent qu'on procède par voie de traité 4.6.3

Qu'on s'appuie sur les délibérations de la commission des traités pour déterminer les autorités gouvernementales du peuple déné au sein du nouveau territoire occidental ainsi que le cadre du gouvernement populaire pour le territoire dans son ensemble.

4.6.4

Que les responsables de la mise en place d'institutions pour le Denendeh reconnaissent le rôle prédominant que jouera sur tout le territoire le gouvernement autochtone fondé sur la nation et qu'ils conçoivent une forme de gouvernement territorial exerçant la responsabilité première dans un nombre relativement limité de domaines et assurant au besoin une coordination avec les activités des autres gouvernements.

4.6.5

Que les communautés désireuses de procéder par la voie d'un processus de mise en œuvre d'un traité plutôt que par une revendication territoriale régionale bénéficient de la même latitude quant aux questions à régler et à la superficie des terres que s'ils avaient engagé un processus de revendication territoriale.

4.6.6

Que les mécanismes qui seront mis en place au Nunavut et dans le reste des Territoires du Nord-Ouest prévoient clairement la répartition des responsabilités entre les gouvernements autochtones fondés sur la nation et les institutions territoriales, et que ces mécanismes demeurent simples et leur mandat précis, compte tenu du coût élevé lié à l'exercice de la fonction gouvernementale à l'égard d'une population dispersée sur un vaste territoire.

4.6.7

Que des groupes de communicateurs autochtones collaborent à l'élaboration de matériel visant à sensibiliser le public en expliquant les changements institutionnels qui se produisent au Nunavut et dans le reste des Territoires du Nord-Ouest.

4.6.8

Que le gouvernement du Canada reconnaisse la contribution des savoirs traditionnels autochtones en matière de gérance de l'environnement, et favorise leur enrichissement.

4.6.9

Que le gouvernement du Canada prenne des dispositions en vue de la participation des gouvernements et des organisations autochtones aux accords internationaux qui seront signés à l'avenir concernant la gérance de l'environnement.

4.6.10

Que le ministère fédéral de la Santé continue de surveiller de près la contamination des aliments du terroir par les polluants atmosphériques et autres, et qu'en raison de l'importance de ces aliments pour la population du Nord, il communique rapidement et efficacement les résultats de ses travaux aux utilisateurs de ces ressources renouvelables.

4.6.11

Que tous les gouvernements du Canada appuient la mise sur pied de régimes de cogestion suivant le modèle de ceux qui sont déjà établis dans le Nord.

4.6.12

Que les gouvernements fédéral et territoriaux créent un groupe de travail, au sein duquel les autochtones seraient fortement représentés, chargé d'examiner tous les programmes d'aide sociale et de supplément du revenu en vigueur dans l'ensemble du Nord territorial, dans le but de restructurer ces programmes pour en faire des instruments efficaces pour la promotion d'une économie mixte et le soutien de collectivités viables, largement autosuffisantes.

4.6.13

Que les gouvernements territoriaux, sur la base des travaux du groupe de travail dont la création est recommandée au paragraphe 4.6.12 et prenant acte des transformations profondes que connaissent actuellement la structure et l'administration des programmes d'aide sociale partout au Canada, prennent, en consultation avec les gouvernements fédéral et provinciaux, l'initiative de créer pour le Nord un cadre de politique sociale dont la flexibilité permettrait d'affecter un montant correspondant aux fonds actuellement consacrés à l'aide sociale pour créer des emplois dans les collectivités et offrir des suppléments du revenu relié à l'emploi dans les collectivités ou à la production et à la récolte traditionnelles.

4.6.14

Que l'on modifie la législation sur l'assurance-emploi et l'aide sociale pour tenir compte des différences particulières dans les habitudes d'emploi, du niveau élevé du coût de la vie, des délais administratifs attribuables aux longues distances entre les collectivités et d'autres facteurs propres à l'économie du Nord.

4.6.15

Que les gouvernements autochtones, fédéral, provinciaux et territoriaux favorisent la mise en œuvre de solutions imaginatives, par l'intermédiaire des sociétés de développement économique autochtones, en vue de donner aux petites entreprises des services d'aide en gestion dans les domaines des opérations, des finances et du marketing.

4.6.16

Que les facultés d'agriculture, de foresterie et d'administration des affaires des universités canadiennes, en collaboration avec les artisans du projet d'université internationale des peuples autochtones, élaborent un programme de recherches septentrionales centré sur la création de possibilités d'emploi et de créneaux commerciaux grâce au secteur des ressources renouvelables, à l'exportation de denrées et de produits alimentaires traditionnels et au perfectionnement professionnel en vue d'assurer la gestion de ces ressources selon les principes du développement durable.

4.6.17

Que tous les gouvernements qui recrutent des candidats dans les collectivités septentrionales et éloignées tiennent compte de leur vécu et de leur aptitude manifeste à se perfectionner, en plus — et parfois au lieu — de leurs diplômes.

4.6.18

Que les politiques d'emploi des gouvernements tiennent compte des besoins des activités économiques traditionnelles en augmentant les possibilités de partage de l'emploi, de congés périodiques et de travail par

équipes.

4.6.19

Que les gouvernements prévoient d'accorder un financement pluriannuel stable aux établissements d'enseignement du Nord qui ont la capacité de fournir les services en éducation et en formation dont ont besoin les autochtones sous un régime d'autonomie gouvernementale et dans une économie diversifiée.

4.6.20

Que l'éducation et la formation des jeunes autochtones et des adultes soient partie intégrante de tout projet de développement institutionnel dans le Nord.

4.6.21

Que les gouvernements fournissent une aide permanente en vue de favoriser la création d'instituts ayant vocation à recueillir les connaissances ancestrales, à les étudier et à les appliquer aux problèmes contemporains.

4.6.22

Que les connaissances ancestrales soient mises à profit par tous les établissements pertinents, notamment les instituts culturels et les instituts de recherche, les conseils de réglementation et le système d'éducation et de formation.

Chapitre 7 — La dimension urbaine

La Commission recommande:

4.7.1

Que l'on appuie et que l'on renforce l'identité culturelle autochtone dans les milieux urbains, grâce aux mesures suivantes:

a) instauration — par les gouvernements autochtones, municipaux, territoriaux, provinciaux et fédéral — de programmes destinés à accroître les possibilités de promouvoir la culture autochtone au sein des communautés urbaines, notamment en améliorant l'accès aux anciens;

b) efforts concertés des autorités et institutions municipales et des anciens dans le but de trouver des moyens de favoriser les pratiques spirituelles autochtones en milieu urbain;

c) coopération de tous les gouvernements afin de réserver en milieu urbain des parcelles de terrain pour répondre aux besoins culturels et spirituels des autochtones.

4.7.2

Que le gouvernement fédéral assume la responsabilité:

a) des coûts liés à l'élaboration, à la mise en œuvre et au fonctionnement des initiatives axées sur l'autonomie gouvernementale des autochtones, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'assise territoriale, en finançant des programmes et en concluant des ententes financières;

b) des programmes, des services et des droits issus de traités pour les autochtones vivant en réserve ou dans un territoire autochtone élargi;

c) des droits issus de traités ou des programmes sociaux découlant d'ententes, concernant notamment l'aide financière au titre de l'éducation postsecondaire et des services de santé non assurés dont bénéficient les autochtones vivant hors réserve, dans la mesure où leur portée dépasse celle des programmes et services offerts aux autres habitants de la province ou du territoire où ils résident;

d) du coût des services auxquels ont droit les Métis en vertu de traités négociés après avoir obtenu leur autonomie gouvernementale et une assise territoriale, y compris les fonds supplémentaires versés aux Métis vivant à l'extérieur de leur assise territoriale, pour couvrir les avantages convenus en vertu d'un traité, lorsque ces avantages sont supérieurs à ceux dont bénéficient ordinairement les autres habitants de la province.

4.7.3

Que les gouvernements provinciaux et territoriaux assument la responsabilité:

a) de la prestation et du financement des programmes et des services offerts généralement à l'ensemble de la population, y compris tous les autochtones vivant sur leur territoire, à l'exception de ceux qui vivent dans une réserve, une collectivité inuit ou un territoire autochtone élargi;

b) de la prestation de programmes et de services adaptés aux particularités culturelles des autochtones, lorsque leur nombre le justifie.

4.7.4

Que les coûts des programmes de promotion sociale et des services visant à remédier aux inégalités socio-économiques des autochtones citadins soient partagés entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, selon une formule reflétant la capacité financière des provinces et des territoires.

4.7.5

Que les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux s'attachent en priorité à accroître l'envergure de la structure autochtone actuelle de prestation de services et à en faire le moyen le plus efficace de répondre aux besoins immédiats des autochtones citadins.

4.7.6

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux s'assurent que les organismes de services autochtones actuels et futurs bénéficient d'un financement stable et sûr:

a) les accords de financement et de subvention conclus avec les organismes de services autochtones doivent porter sur une période d'au moins cinq ans;

b) le financement des organismes autochtones et non autochtones actuels et futurs doit être ajusté de manière à refléter le nombre réel de services fournis et de cas traités.

4.7.7

Que les autochtones et les organismes autochtones participent directement à la conception, à l'élaboration, à la prestation et à l'évaluation de tous les services offerts à la clientèle autochtone par des organismes non autochtones.

4.7.8

Que les employés des organismes de services non autochtones qui participent directement à la prestation de services à une clientèle autochtone reçoivent une formation interculturelle, offerte par des autochtones ou des organismes autochtones, et que les accords de financement conclus avec le gouvernement reflètent cette obligation.

4.7.9

Que les services destinés aux autochtones citadins ne soient pas différenciés en fonction de leur statut juridique ou de leur adhésion à un traité.

4.7.10

Que les politiques gouvernementales sur la prestation de services prennent en considération le fait que les organismes de prestations distincts sont une réalité dans la tradition des Métis et des Indiens régis par traité au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta, et tiennent compte de la situation culturelle, politique et économique locale.

4.7.11

Que les gouvernements et les organismes autochtones accordent une priorité plus grande aux programmes destinés aux jeunes, notamment en ce qui concerne le développement de l'esprit d'initiative, le sport et les

loisirs.

4.7.12

Que les gouvernements municipaux, provinciaux, territoriaux et fédéral financent et offrent activement des services et des programmes à l'intention des jeunes autochtones citadins.

4.7.13

Que les jeunes autochtones participent activement à la conception, à l'élaboration et à la prestation de services aux jeunes.

4.7.14

Que le gouvernement fédéral fournisse des fonds pour une organisation nationale chargée de représenter les autochtones handicapés.

4.7.15

Que le gouvernement du Canada confie l'administration du programme national des centres d'amitié autochtones à l'Association nationale des centres d'amitié.

4.7.16

Que le gouvernement fédéral élabore et finance un programme national d'éducation culturelle autochtone en milieu urbain qui répondrait aux besoins des autochtones et des non-autochtones des grandes villes du Canada et serait administré, de façon générale, par les centres d'amitié.

4.7.17

Que les femmes autochtones vivant en milieu urbain orientent et conseillent les organismes autochtones et non autochtones dans l'élaboration des politiques et des services destinés aux femmes et aux enfants autochtones et qu'elles participent pleinement à la prestation des programmes et des services créés pour répondre à leurs besoins.

4.7.18

Que, en plus de recevoir une formation interculturelle, les particuliers et les organismes non autochtones dont les activités et les responsabilités ont des incidences directes sur la vie des femmes autochtones vivant en ville soient pleinement informés de la situation de ces femmes et préparés à y faire face.

4.7.19

Que des postes soient désignés pour des représentants autochtones au sein des commissions et des conseils locaux responsables des services et des institutions qui présentent un intérêt particulier pour les autochtones.

4.7.20

Que les conseils municipaux et les conseils scolaires dans les municipalités à forte concentration d'autochtones établissent un comité permanent des affaires autochtones chargé de leur donner des conseils et une orientation sur les questions autochtones.

4.7.21

Que les gouvernements municipaux, provinciaux, territoriaux et fédéral recherchent les possibilités d'ententes de cogestion permettant de faire participer directement les autochtones à la création, à la gestion et au fonctionnement des institutions, des programmes et des services en milieu urbain qui les intéressent.

4.7.22

Dans les cas où des autochtones citadins souhaitent exercer l'autonomie gouvernementale sur la base d'une communauté d'intérêts urbaine, qu'il s'agisse d'un gouvernement à multiples fonctions ou exerçant son autorité par l'intermédiaire d'un organisme à vocation unique:

a) que les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux

favorisent et soutiennent l'instauration d'une communauté, notamment en assurant au besoin le développement de l'initiative de la communauté d'intérêts en matière de la fonction gouvernementale;

b) que les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux participent aux négociations visant à créer des gouvernements fondés sur la communauté d'intérêts urbaine et les aident à gérer les organismes et les services mis à la disposition des membres de la communauté d'intérêts.

4.7.23

Que les nations entreprennent des initiatives de mise en œuvre de la fonction gouvernementale fondée sur la nation en milieu urbain lorsqu'elles sont aptes à assumer effectivement la responsabilité reliée à cette fonction pour ce qui concerne les besoins et les intérêts des autochtones citadins.

4.7.24

Que les citoyens citadins des nations autochtones soient pleinement consultés et qu'ils participent aux décisions concernant toutes les initiatives de mise en œuvre de la fonction gouvernementale en milieu urbain menée par les nations.

4.7.25

Que les nations autochtones veillent à ce que les besoins et les intérêts de leurs citoyens citadins soient pris en compte et à ce qu'on mette en place des mécanismes garantissant la représentation de ces derniers au sein des structures politiques et des processus décisionnels de la nation.

Que les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux appuient pleinement les nations autochtones lorsqu'elles élaborent et mettent en œuvre des initiatives d'exercice de la fonction gouvernementale en milieu urbain.

4.7.26

Que les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux

appuient pleinement les nations autochtones lorsqu'elles élaborent et mettent en œuvre des initiatives d'exercice de la fonction gouvernementale en milieu urbain.

Annexe B: Tables des matières abrégées Volumes 1 à 3 et volume 5*

volume 1

Un passé, un avenir

Action de grâce au Créateur

Ouvrir la porte aux autochtones

1. Le point de départ

1. L'interprétation du mandat
2. Un regard vers l'avenir
3. Des changements impératifs
4. Une question de confiance

2. De temps immémorial: un profil démographique

1. Démographie historique
2. Démographie actuelle
2.1 Les Indiens d'Amérique du Nord inscrits
2.2 Les Indiens d'Amérique du Nord non inscrits
2.3 La population métisse
2.4 La population inuit
3. Projection de la croissance démographique

première partie
Notre relation à la lumière de l'histoire

3. Les conceptions de l'histoire

1. L'histoire vue par les autochtones et les non-autochtones
2. Cadre historique
2.1 Première étape: deux mondes étanches
2.2 Deuxième étape: interaction et coopération

2.3 Troisième étape: déracinement et assimilation
2.4 Quatrième étape: négociation et renouveau

4. Première étape: deux mondes étanches

1. Les Micmacs, peuple de l'aurore
2. Iroquoiens et Iroquois
3. La Confédération des Pieds-Noirs
4. La côte nord-ouest
5. Le talent innovateur des Inuit
6. Conclusion

5. Deuxième étape: interaction et coopération

1. Les Innus, les Wendat et la traite des fourrures
2. La *Proclamation royale de 1763*
3. Les premières formes de traités
3.1 Traditions antérieures: les confédérations en Amérique du Nord
3.2 Traditions antérieures: l'expérience des Européens
3.3 Les traités canadiens antérieurs à la Confédération
3.4 Comprendre les traités et les rapports qu'ils instauraient
4. Conclusion

6. Troisième étape: déracinement et assimilation

1. L'imposition d'une structure coloniale
2. Le façonnement de l'identité métisse
3. L'établissement de traités en Ontario
3.1 Les traités de Manitoulin et des Saugeens (1836)
3.2 Les traités du lac Huron et du lac Supérieur (1850)
4. Les traités numérotés
4.1 Le Traité Selkirk (1817)
4.2 Les traités 1 et 2 (1871)
4.3 Le Traité 3: l'angle nord-ouest
4.4 Les traités 4, 5, 6 et 7
4.5 Les traités 8, 9, 10 et 11: le Nord
5. Divergences dans les postulats et dans la compréhension
6. Non-exécution des traités
7. Revenir à l'esprit des traités

8. Élargissement des mesures de contrôle et d'assimilation
9. Conclusion

7. Quatrième étape: négociation et renouveau

1. Tentatives d'ordre législatif et constitutionnel: du Livre blanc à Charlottetown, 1969-1992
2. Le rôle des tribunaux
3. La Conférence circumpolaire inuit: l'émergence de l'internationalisme
4. Conclusion

deuxième partie
Faux postulats et échec de la relation

8. Introduction

1. Les faux postulats
2. L'abus de pouvoir
3. Les quatre domaines de la politique gouvernementale
4. De nouveaux postulats erronés

9. La Loi sur les Indiens

1. Le paradoxe de la réforme de la *Loi sur les Indiens*
2. La souveraineté des Indiens et la *Proclamation royale de 1763*
3. La politique relative aux Indiens: protection, civilisation et assimilation
4. De la civilisation à l'assimilation: l'élaboration de la politique sur les Indiens
5. L'*Acte pour encourager la Civilisation graduelle*: assimiler les Indiens civilisés
6. Fin du système impérial tripartite
7. L'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle*: un gouvernement des bandes responsable
8. La *Loi sur les Indiens* et les Indiens: des pupilles de l'État
9. La *Loi sur les Indiens*: les mesures d'oppression
9.1 Protection des terres de réserve
9.2 Les conseils de bande et le pouvoir de réglementation
9.3 L'émancipation
9.4 L'administration de la justice dans les réserves

9.5 Les atteintes à la culture traditionnelle
9.6 Les infractions en matière de boissons alcooliques
9.7 L'interdiction de fréquenter des salles de billard
9.8 La vente de produits agricoles
9.9 Les revendications juridiques des Indiens
9.10 Le système des laissez-passer
9.11 Les agents des affaires indiennes
9.12 Le droit de vote des Indiens
9.13 Les Indiennes
9.14 Le statut d'Indien et l'appartenance à la bande
10. La réforme d'après-guerre: un retour en arrière
11. La révision de 1951 de la *Loi sur les Indiens*
12. L'époque contemporaine: divergence des principes et modèles d'autonomie gouvernementale
13. Conclusion

10. Les pensionnats

1. Le projet et les politiques d'éducation dans les pensionnats
1.1 Le projet
1.2 Changement de cap
2. Négligence généralisée: réalités administratives et financières
3. Discipline et mauvais traitements
4. Épilogue
5. La nécessité de créer une commission d'enquête

11. Les réinstallations

1. Pourquoi ces réinstallations
1.1 Les réinstallations d'ordre administratif
1.2 Les réinstallations liées au développement
2. La réinstallation d'ordre administratif
2.1 Simplifier les choses pour le gouvernement
2.2 Pour l'amélioration des conditions de vie des autochtones
3. La réinstallation liée au développement
3.1 Les Saugeens et la péninsule Bruce
3.2 Comment on s'est débarrassé des Songhees (1911)
3.3 Les Métis de Sainte-Madeleine et la *Loi sur le rétablissement agricole des Prairies* (1935)

3.4 Les Cheslattas T'en et le projet hydroélectrique de Kemano
3.5 Les Cris de Chemawawin et le barrage de Grand Rapids
4. Les effets de la réinstallation
4.1 Le rapport à la terre, à l'environnement et à la culture
4.2 Les effets économiques
4.3 Les effets sur la santé
4.4 Les effets sociaux et politiques
4.5 Les effets sur les rapports entre autochtones et non-autochtones
5. Réinstallation et responsabilité
5.1 La responsabilité des gouvernements
5.2 L'établissement de normes de réinstallation
5.3 Propositions de réforme

12. Les anciens combattants

1. Le début du service militaire
2. La Première Guerre mondiale
3. L'entre-deux-guerres
4. La Deuxième Guerre mondiale
4.1 L'enrôlement
4.2 Le soutien communautaire
4.3 Le service militaire
4.4 Les avantages destinés aux anciens combattants
4.5 La *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants*
5. Les années d'après-guerre
5.1 Les audiences parlementaires de 1946 et 1947
5.2 La Guerre de Corée
5.3 Témoignages aux audiences de la Commission royale
6. Épilogue

13. Conclusion

troisième partie
L'assise d'une relation renouvelée

14. Le point tournant

15. Ranimer la flamme

1. À la recherche de points communs entre les cultures
2. Des peuples divers, des buts communs
3. Les mots ne suffisent pas
4. Une rencontre avec le Filou
5. La spiritualité
6. La terre qui nous nourrit
7. Les cultures métisse et inuit
8. Cérémonies et symboles
9. Les relations culturelles et sociales
10. Culture et économie
11. Culture et Gouvernement
12. Bâtir l'avenir grâce aux leçons du passé

16. Les principes d'une relation renouvelée

1. Les principes de base
1.1 Premier principe: la reconnaissance mutuelle
1.2 Deuxième principe: le respect mutuel
1.3 Troisième principe: le partage
1.4 Quatrième principe: la responsabilité mutuelle
2. Maintenir la relation
3. Conclusion

Annexe A: Mandat de la Commission royale
Annexe B: Notices biographiques
Annexe C: Tables des matières abrégées
Annexe D: La Proclamation royale du 7 octobre 1763
Annexe E: Liste des recommandations du volume 1

volume 2

Une relation à redéfinir

premère partie

1. Introduction

1. Les traités

2. La fonction gouvernementale
3. Les terres et les ressources
4. Le développement économique

2. Les traités

1. La nécessité d'éduquer le public
1.1 Les traités sont conclus de nation à nation
1.2 Les traités sont sacrés et durables
1.3 Les traités font partie de la Constitution canadienne
1.4 L'exécution des traités met en cause l'honneur du Canada
2. Le contexte juridique de la relation scellée par traité
3. Les traités historiques: justice et réconciliation
3.1 Le besoin de justice
3.2 Le besoin de réconciliation
3.3 Communauté de vues
3.4 Divergence de vues
3.5 La fragilité des traités
3.6 L'esprit et l'objectif des traités
3.7 La relation de fiduciaire: rétablissement du partenariat originel
3.8 Titre et droits ancestraux: le partage mais non l'extinction
3.9 Souveraineté et fonction gouvernementale
3.10 Observations sur la mise en œuvre des traités historiques
4. Les processus de mise en œuvre et de renouvellement des traités
5. Les processus d'établissement de traités
5.1 La mise en œuvre des traités modernes
5.2 Les traités de paix et d'amitié
5.3 L'établissement de nouveaux traités et d'accords analogues
6. La mise en place des processus relatifs aux traités
6.1 Une proclamation royale
6.2 La législation complémentaire
7. Le contenu des processus relatifs aux traités
7.1 Une participation volontaire
7.2 Un calendrier réaliste
7.3 Des ressources disponibles à long terme
7.4 Nature et portée des questions à discuter
7.5 Les résultats des processus relatifs aux traités
7.6 La restructuration en vue des processus relatifs aux traités
7.7 La réorganisation des nations autochtones et signataires de traités

8. Les institutions chargées des processus relatifs aux traités
8.1 Les commissions des traités
8.2 Le Tribunal des traités et des terres autochtones

3. La fonction gouvernementale

1. L'optique autochtone
1.1 Concepts fondamentaux
1.2 Les traditions gouvernementales
1.3 Visions de la fonction gouvernementale
2. Vers un ordre de gouvernement autochtone
2.1 Introduction
2.2 L'autodétermination
2.3 L'autonomie gouvernementale
3. La mise en œuvre d'un ordre de gouvernement autochtone
3.1 Aperçu des modèles de gouvernement autochtone
3.2 Le financement des gouvernements autochtones
4. La transition
4.1 Les mesures de transition vers l'autonomie gouvernementale
4.2 Des moyens à acquérir: stratégies autochtones de transition
4.3 La structure du gouvernement du Canada pour la conduite des affaires autochtones
4.4 La représentation au sein des institutions du fédéralisme canadien
Annexe 3A: Modes de financement actuels des gouvernements autochtones et des gouvernements régionaux et territoriaux
Annexe 3B: Résumé de la proposition du Conseil national des autochtones du Canada visant la création d'une Chambre des Premiers peuples

deuxième partie

4. Les terres et les ressources

1. La nécessité d'un *New Deal*
2. Une histoire
3. Terres et ressources: le contexte
3.1 Les enseignements tirés des audiences
3.2 La signification des terres et des ressources pour les autochtones
4. Historique de la dépossession territoriale

4.1 La promesse initiale du droit
4.2 La perte des terres
4.3 L'échec des autres options économiques
4.4 L'incidence des régimes de gestion des terres de la Couronne
4.5 Conclusion
5. L'insuffisance des processus fédéraux de règlement des revendications
5.1 Survol des griefs autochtones
5.2 Les trois politiques existantes en matière de revendications
5.3 Les initiatives en matière de revendications particulières: 1990 à 1995
5.4 Les intérêts institutionnels du gouvernement fédéral
5.5 Conclusion: la nécessité d'un changement structurel
6. Un *New Deal* avec les nations autochtones
6.1 Mesures de redressement de la dépossession territoriale
6.2 Le droit contemporain relatif au titre ancestral comme fondement de l'action
6.3 Terres et ressources: une approche nouvelle
6.4 Le Tribunal des traités et des terres autochtones
6.5 La nécessité de sensibiliser le public
7. Une assise territoriale et des ressources suffisantes pour les nations autochtones
7.1 Mesures intérimaires: accroître l'assise territoriale des Premières nations
7.2 Mesures intérimaires: améliorer l'accès aux ressources naturelles
7.3 La cogestion
8. Conclusion
Notes

Annexe 4A: Clauses territoriales des traités modernes
Annexe 4B: Ententes de cogestion

5. Le développement économique

1. Quelques notions sur les économies autochtones
1.1 Bref historique des économies autochtones et des interventions de l'extérieur
1.2 Les économies autochtones contemporaines
2. Les leviers du changement
2.1 La transformation des économies autochtones: un survol
2.2 L'incidence économique des droits ancestraux et des traités

2.3 Une reprise de contrôle
2.4 Les terres et les ressources naturelles
2.5 L'agriculture
2.6 La création d'entreprises
2.7 Le développement de l'emploi
2.8 Éducation et formation
2.9 Utilisations novatrices du soutien du revenu
2.10 Conclusion

6. Conclusion

1. Une déclaration d'intention nationale
2. La négociation d'un accord-cadre pancanadien
3. La réédification des nations autochtones
4. Un processus législatif applicable aux traités
5. La redistribution des terres et des ressources
6. Travail valorisant et richesse durable
7. La préparation à l'autonomie gouvernementale

Annexe A: Liste des recommandations du volume 2

(première et deuxième parties réunies) Annexe B: Tables des matières abrégées

volume 3

Vers un ressourcement

1. Nouvelles orientations de la politique sociale

1. Le contexte de la politique sociale
2. Un héritage douloureux
3. Un regard sur l'avenir
4. De la dépendance à la force

2. La famille

1. Introduction

2. Le rôle central de la famille chez les autochtones
2.1 Les opinions exprimées à nos audiences
2.2 La vie familiale et ses diverses traditions
2.3 La famille: une institution médiatrice
3. «Nos enfants sont notre avenir»
3.1 La place spéciale des enfants dans les cultures autochtones
3.2 Faits historiques marquants
3.3 La réforme du régime de protection de l'enfance
3.4 Problèmes actuels
4. La violence familiale
4.1 Introduction
4.2 Définition du problème
4.3 La violence autochtone
4.4 Les obstacles au changement
4.5 Les solutions définies par la population
5. Aspects du droit familial
5.1 Le maintien du droit coutumier
5.2 Le partage des biens en cas d'échec d'un mariage
5.3 Le droit privé et la violence familiale
6. Épilogue

3. Santé et guérison

1. Introduction: une nouvelle conception de la santé chez les autochtones
1.1 Santé et bien-être: la crise persistante
1.2 Les grandes préoccupations de la Commission
1.3 Cadre général du chapitre
2. Le prix d'un mauvais état de santé
2.1 Hier et aujourd'hui
2.2 Santé physique
2.3 Santé sociale et émotionnelle
2.4 Santé communautaire
2.5 Conclusion
3. Vers une nouvelle stratégie de santé et de guérison pour les autochtones
3.1 Le point de vue des autochtones sur la santé et la guérison
3.2 Les facteurs déterminants de la santé
3.3 Santé et guérison: la convergence de deux grandes traditions
3.4 Les caractéristiques d'une nouvelle stratégie

4. Stratégie de santé et de guérison pour les autochtones
4.1 Une amorce de changement systématique
4.2 Les centres de guérison
4.3 Une stratégie en matière de ressources humaines
4.4 La contribution des services de la majorité
4.5 Logement et infrastructure communautaire
5. Pour atteindre la santé dans sa plénitude

Annexe 1: Données statistiques Annexe 2: La guérison traditionnelle remise à l'honneur

4. Le logement

1. Des conditions de vie et de logement intolérables
1.1 Les conditions de logement chez les autochtones et dans l'ensemble du Canada
1.2 Disparités entre groupes autochtones et au sein des collectivités
2. Les fondements de la politique
2.1 Logement et services communautaires: des besoins fondamentaux
2.2 Le droit au logement
2.3 L'autonomie gouvernementale des autochtones
3. Les services publics: un risque pour la santé
4. Le logement dans les réserves
4.1 Les programmes fédéraux de logement dans les réserves
4.2 Régime de propriété et mode d'occupation
4.3 Les ressources nécessaires
4.4 Le développement des institutions autochtones
5. Le logement dans les collectivités hors réserve
5.1 Politiques et programmes
5.2 Le fondement institutionnel de l'autonomie
5.3 Estimation des dépenses gouvernementales nécessaires
6. L'engagement financier nécessaire d'ici 10 ans
7. Le logement: un instrument de revitalisation des collectivités autochtones
7.1 Développement économique
7.2 Retombées politiques, sociales et culturelles

5. L'éducation

1. Introduction
2. Un apprentissage holistique continu
3. Les enfants
3.1 Introduction
3.2 L'éducation de la petite enfance
3.3 L'enfant et le système officiel d'enseignement
3.4 La voie de l'avenir
4. Les jeunes
4.1 Introduction
4.2 L'habilitation des jeunes
4.3 Des écoles secondaires locales: un besoin
4.4 La réintégration des jeunes au secondaire
4.5 L'entrée dans le monde du travail
5. Programmes de formation des maîtres
5.1 La qualité des programmes de formation des maîtres
5.2 Davantage d'enseignants au primaire: un besoin
5.3 Davantage d'enseignants au secondaire: un besoin
5.4 La formation des maîtres dans les collectivités
5.5 D'autres spécialistes de l'éducation: un besoin
5.6 La formation des maîtres non autochtones
6. Les adultes
6.1 Introduction
6.2 Par où commencer?
6.3 Des services aux adultes autochtones
6.4 La préparation au marché du travail
7. Les anciens
8. Des institutions de promotion du caractère autochtone
8.1 Introduction
8.2 Université internationale des peuples autochtones
8.3 Un centre électronique pour l'échange d'information
8.4 Bases de données statistiques
8.5 Centre de documentation autochtone
9. L'éducation en vue de l'autonomie gouvernementale
9.1 La planification de l'autonomie
9.2 Des programmes efficaces
9.3 Aperçu des besoins en ressources humaines
9.4 Le travail à accomplir
10. Nouveaux partenariats dans le domaine de l'éducation des autochtones

10.1 Un nouveau partage des responsabilités

10.2 Leçons du passé, promesses d'avenir
10.3 Nouveaux partenariats

6. Arts et patrimoine

1. Introduction
2. Patrimoine culturel
2.1 Lieux sacrés et historiques
2.2 Objets sacrés et profanes
2.3 Propriété intellectuelle
3. Langues
3.1 L'importance de la langue
3.2 La situation des langues autochtones
3.3 Langue et identité
3.4 Lutter contre les transferts linguistiques
4. Communications
4.1 Introduction
4.2 Stéréotypes et autoreprésentation
4.3 Moyens de communication autochtones
5. Édition
6. Arts plastiques et arts du spectacle

7. Conclusion

1. Problèmes communs, solutions collectives
2. Culture traditionnelle et institutions des gouvernements autonomes
3. Réforme politique et transition
3.1 La politique sociale: une priorité
3.2 Des approches intégrées
3.3 Place à l'initiative autochtone
4. Une question d'équilibre

volume 5

Vingt ans d'action soutenue pour le renouveau

1. Les bases d'une relation renouvelée

1. Un nouveau départ
2. Le contenu de la Proclamation et de sa législation complémentaire
2.1 Le préambule
2.2 La reconnaissance des nations
2.3 Les processus relatifs aux traités
2.4 Terres et ressources
3. Un accord-cadre pancanadien
4. Vers un ressourcement
4.1 Questions sociales et changement structurel
4.2 Les quatre dimensions du changement social
4.3 Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux mis à contribution
5. Le suivi des progrès
6. Un mandat de grande envergure: une stratégie interactive

2. Disparités économiques, dépenses publiques et coûts du statu quo

1. Le coût des manques à produire
2. Les dépenses publiques: un redressement coûteux
2.1 Les dépenses fédérales liées aux programmes visant les autochtones
2.2 Le total des dépenses engagées par l'ensemble des gouvernements
3. La dépendance à l'égard de l'aide financière et des programmes correctifs
4. La montée en flèche des coûts du statu quo

3. Un bon investissement

1. Les ressources nécessaires au changement
2. Les mécanismes structurels d'une nouvelle relation
3. Les mesures sociales et économiques en vue du ressourcement
4. Au-delà de l'horizon de 20 ans
5. La répartition des coûts et des gains entre les gouvernements
6. Des gains progressifs

4. La sensibilisation du public

1. Introduction
2. Un public informé et éclairé
2.1 L'importance du dialogue

2.2 La communication interculturelle
3. Les groupes d'intervenants
3.1 Les institutions religieuses
3.2 Les municipalités
3.3 Les établissements d'enseignement
3.4 Les syndicats
3.5 Les organisations professionnelles
3.6 Autres intervenants
4. Les organisations autochtones
5. Les médias
6. Symboles et occasions spéciales
7. Les gouvernements
8. Les ressources
9. Les mesures à prendre dès aujourd'hui

5. La modification de la Constitution: l'objectif ultime

1. La formule de modification
2. Les modifications constitutionnelles et le rapport de la Commission
2.1 Les modifications garantissant une plus grande certitude
2.2 Les modifications corollaires
2.3 Les modifications institutionnelles
2.4 Les autres modifications Annexe 5A: Procédure de modification de la Constitution du Canada

Annexe A: La réalisation de notre mandat
Annexe B: Tables des matières abrégées
Annexe C: Code d'éthique en matière de recherche